

LOS BUENOS TIEMPOS SON ÉSTOS

La incursión de los bancos extranjeros
en México después de un siglo
de crisis bancarias

Stephen Haber
Aldo Musacchio



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

DIRECTORIO DEL CEEY

Dra. Amparo Espinosa Rugarcía
Presidente

Lic. Amparo Serrano Espinosa
Vicepresidente

Mtro. Julio Serrano Espinosa
Secretario

Sr. Manuel Serrano Espinosa
Tesorero

Dr. Enrique Cárdenas Sánchez
Director Ejecutivo

Derechos Reservados © 2014

Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.
Las Flores 64 A, Col. Tlacopac
Álvaro Obregón, 01040
México D.F.

Traducción Silvia Jiménez Barba
Primera edición, 2014
ISBN: 978-607-8036-38-7

Impreso en México

Para Natalie Camila Haber

y

Valentina Musacchio

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN | 9

Literatura acerca de economía política de la regulación bancaria | 17

2. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL | 21

Literatura sobre la historia económica y política de la banca en
México | 25

Implicaciones para México | 28

3. LA INCÓMODA ALIANZA BANCARIA MEXICANA 1920-1996 | 31

Una alianza complicada desde su nacimiento | 32

El final de la alianza: la expropiación bancaria de 1982 | 43

¿Cómo vender lo que acabas de robar? | 47

La privatización bancaria, ¿con riesgos de expropiación? | 49

El proceso de subasta | 51

Monitoreo débil y préstamos riesgosos | 56

Las consecuencias de un monitoreo débil | 62

Colapso y rescate | 68

La responsabilidad ilimitada del gobierno mexicano | 69

¿Qué tan inusual es la historia de la inestabilidad bancaria en
México? 74

En busca de nuevos socios | 75

4. ¿ACASO LA EXTRANJERIZACIÓN CONTRIBUYÓ A MEJORAR
EL BIENESTAR SOCIAL EN MÉXICO? | 83

Datos | 86

Métodos | 90

5. RESULTADOS ECONOMÉTRICOS | 95

Efectos de la extranjerización de la banca en el precio
del crédito | 95

Efectos de la extranjerización en la estabilidad del sistema | 98

Los efectos de la extranjerización sobre la oferta del crédito | 101

6. CONCLUSIONES | 105

BIBLIOGRAFÍA | 109

ÍNDICE ANALÍTICO | 120



INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 18 años, México se ha visto inmerso en un ambicioso proyecto económico para crear un sistema bancario más estable y eficiente. Durante la mayor parte del siglo xx, el sistema bancario mexicano permaneció cerrado a la competencia extranjera; sin embargo, en 1997 el gobierno mexicano revirtió viejas políticas y permitió que los bancos extranjeros compraran los bancos comerciales más grandes de México.¹ Así pues, se relajaron las restricciones en torno al establecimiento de nuevas instituciones bancarias locales y foráneas, lo que llevó a un dramático cambio en la estructura de la propiedad de la industria bancaria mexicana. En 1991, solamente el 1% de los activos bancarios pertenecía a extranjeros. En 1996, en la víspera de las reformas, la proporción aún era baja; sólo del 7%. No obstante, a la sazón de las nuevas reglas de control accionario de los bancos, la cifra aumentó a 20% en 1998, 57% en 2000 y 82% en 2002. Para finales de 2011 había llegado ya al 74% (cfr. Tabla 1 y Figura 1). En este mismo periodo, otros países como Estados Unidos, Canadá, Chile, Colombia, Brasil, Turquía, Filipinas y gran parte de Europa Occidental, también abrieron sus sectores bancarios a la competencia

¹ De hecho, los bancos mexicanos en su mayoría pertenecían a intereses domésticos desde los años treinta. Esta situación fue codificada en 1966 por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, quien dispuso que la industria bancaria debería ser de nacionales. Esto formaba parte de una iniciativa más grande de Díaz Ordaz para obligar a inversionistas extranjeros a que vendieran acciones mayoritarias a mexicanos (Rafael Izquierdo, *La política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, págs. 112-119).

extranjera; pero en ninguno de estos casos el cambio ha sido tan rápido y de magnitudes tales como en el mexicano.

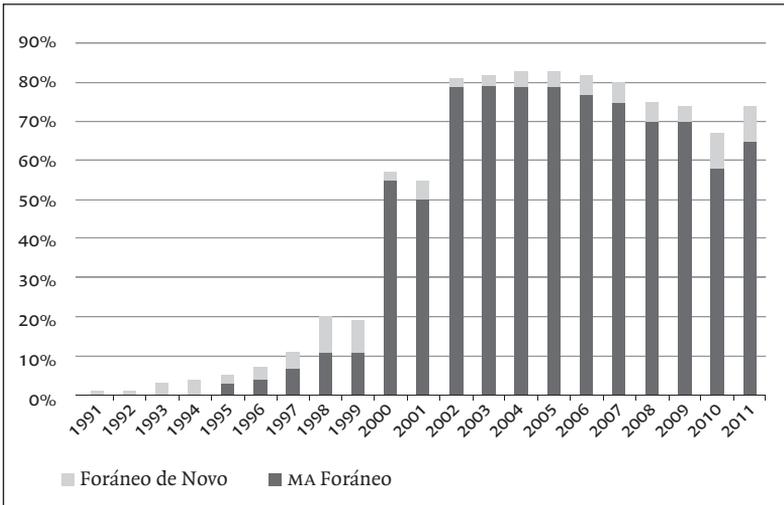
IO

TABLA 1
PARTICIPACIÓN DE BANCOS EXTRANJEROS EN EL MERCADO MEXICANO
(como % total de activos)

| | MA FORÁNEO | FORÁNEO DE NOVO | TOTAL DE BANCOS EXTRANJEROS |
|------|------------|-----------------|-----------------------------|
| 1991 | 0% | 1% | 1% |
| 1992 | 0% | 1% | 1% |
| 1993 | 0% | 3% | 3% |
| 1994 | 0% | 4% | 4% |
| 1995 | 3% | 2% | 5% |
| 1996 | 4% | 3% | 7% |
| 1997 | 7% | 4% | 11% |
| 1998 | 11% | 9% | 20% |
| 1999 | 11% | 8% | 20% |
| 2000 | 55% | 2% | 57% |
| 2001 | 50% | 5% | 54% |
| 2002 | 79% | 2% | 82% |
| 2003 | 79% | 3% | 82% |
| 2004 | 79% | 4% | 83% |
| 2005 | 79% | 4% | 83% |
| 2006 | 77% | 5% | 82% |
| 2007 | 75% | 5% | 80% |
| 2008 | 70% | 5% | 74% |
| 2009 | 70% | 4% | 74% |
| 2010 | 58% | 9% | 67% |
| 2011 | 65% | 9% | 74% |

Nota: Los bancos Foráneos MA son bancos que eran mexicanos y que fueron adquiridos por bancos extranjeros. Los bancos Foráneos de Novo son bancos creados desde el principio como bancos extranjeros.

FIGURA 1
PARTICIPACIÓN DE BANCOS EXTRANJEROS EN EL MERCADO
(como % de activos totales)



Fuente: Ver Tabla 1.

El permitir la incursión de la banca extranjera en México tiene importantes implicaciones para el bienestar social, para la estabilidad del sistema bancario, y para la oferta y el costo del crédito en la economía. Por eso, en este libro estudiamos los efectos que tuvo la entrada de los bancos extranjeros al sistema bancario mexicano desde estas tres perspectivas.

Para el análisis de lo anterior, hay que preguntarnos bajo qué parámetros se miden tales alteraciones originadas a partir de la extranjerización de la banca. Existen de hecho dos marcos conceptuales distintos por medio de los cuales se puede medir el impacto de dicho fenómeno dentro de una economía. Uno de éstos se basa en la concepción del desempeño del sistema bancario desde la perspectiva de la economía financiera. Con el uso de regresiones de forma reducida, es posible comprender si la extranjerización dio lugar a cambios en el corto plazo en la abundancia del crédito, el costo de intermediación y la estabilidad observable. El otro marco conceptual

es una concepción de la economía institucional de cómo medir el desempeño del sistema bancario en el largo plazo. Para poder hacer tal estudio, necesitamos entender la evolución de los incentivos de los actores que participan en el sistema bancario; a saber, accionistas, depositantes, deudores, o reguladores. En este trabajo utilizaremos ambos conceptos teóricos.

12

Al observar el impacto del ingreso de bancos extranjeros usando técnicas econométricas, la evidencia claramente sugiere que el sistema bancario mexicano es ahora mucho más estable. Los cocientes de cartera vencida han disminuido de forma exponencial, mientras que los de capital han aumentado. Aparentemente, la estabilidad del sistema no se ha logrado a costa de una disminución de la disponibilidad del crédito. De hecho, el crédito a los negocios y hogares ha aumentado en términos reales. Asimismo, la estabilidad del sistema tampoco ha provocado un crédito más caro: la evidencia sugiere que los bancos extranjeros cobran márgenes de interés netos menores que los bancos nacionales.²

Si desde el punto de vista de la economía política seguimos una postura más amplia del impacto de la extranjerización de la banca en México, entonces la evidencia indica que si hubo «buenos tiempos» en términos de abundancia de crédito y estabilidad en el sistema dentro de la banca mexicana, esos tiempos son éstos. Desde la década de los veinte y hasta los sesenta, el sistema bancario mexicano era estable, pero los créditos que otorgaba a negocios y hogares eran más bien modestos. La estabilidad del sistema en dicho lapso bien pudo haber sido una ilusión creada gracias a la habilidad que tenía la banca comercial para mudar los riesgos a bancos de desarrollo del gobierno; en otras palabras, el riesgo, casi de manera imperceptible, se trasla-

² En este libro definimos, en promedio, los márgenes netos de interés o márgenes de intermediación como la diferencia entre la tasa a la que prestan los bancos y la tasa a que pagan a sus depositantes. A veces usamos las siglas NIM para referirnos a estos márgenes, por su nombre en inglés (*Net Interest Margin*). Calculamos los márgenes de intermediación usando los intereses totales de los préstamos sobre el total de éstos menos el interés total pagado a los depositantes sobre el total de depósitos.

daba a los contribuyentes. El sistema bancario que imperó en México desde los setenta hasta 1997 se caracterizó por periodos de un acelerado crecimiento crediticio, seguidos por estallidos devastadores. Por ende, los niveles de reserva de crédito eran muy bajos. Conforme a los estándares del resto del mundo, en efecto y durante este periodo, el sistema bancario mexicano era extraordinariamente inestable.

Dentro de un contexto a largo plazo, la reflexión en torno a las consecuencias de la extranjerización de la banca no sólo ha de centrarse en una comparación adecuada entre el antes y el después, sino también en la comprensión, en primer lugar, de las razones por las que a finales de la década de los noventa, el gobierno mexicano decidió cambiar sus enraizadas políticas en contra de la existencia de dueños extranjeros. Asimismo, es menester la reflexión del porqué ese cambio en las normas ha modificado la forma en la que en México se relacionan los bancos y el gobierno. Como demostraremos más adelante, los eventos previos a la liberalización de las leyes bancarias en 1997 —incluyendo la expropiación de la banca en 1982, la privatización de 1991-1992, y el rescate del sistema bancario en 1995-1996— fueron consecuencia de la relación entre un gobierno con una autoridad y voluntad casi ilimitadas y un grupo de banqueros que sólo podían operar bajo los confines de un ambiente legal y regulatorio controlado en su totalidad por el gobierno. La liberalización junto con la entrada de capital extranjero cambiaron este proceder: al día de hoy resulta mucho más complejo observar oportunismo por parte del gobierno hacia los bancos, así como lo es el que las instituciones bancarias transfieran sus deudas a los contribuyentes.

Para organizar el estudio de la evolución del sistema bancario mexicano en el largo plazo, y en particular en los últimos 18 años, organizamos el libro de la siguiente manera: con base en las fuentes existentes, en el Capítulo 2 formamos un marco teórico para ordenar los hechos relacionados con los eventos que dieron pie a la decisión de liberalizar el sistema bancario en 1997, así como aquellos que se refieren al comportamiento de los bancos después de

la liberalización de 1997. En el Capítulo 3 examinamos la historia económica y política del sistema bancario mexicano a lo largo del siglo xx. En este capítulo, la concentración será específicamente en el impacto de la expropiación de los bancos en 1982, su subsecuente privatización en 1991-1991, y el rescate bancario —en algunos casos re-nacionalización— por parte del gobierno de aquellos mismos bancos, gracias a las fallas en el diseño del programa de privatización. En el Capítulo 4 presentamos datos que muestran algunos de los efectos más evidentes de la extranjerización del sistema bancario mexicano, mientras que en el Capítulo 5 presentamos las técnicas que usaremos para el análisis de estos datos usando regresiones de forma reducida para medir que la extranjerización tuvo sobre el bienestar de la economía mexicana. En el Capítulo 6 guiamos al lector en su interpretación de nuestros resultados. En el Capítulo 7 se conjuntan los resultados econométricos con el marco teórico introducido en el Capítulo 3 a partir de este análisis, concluimos con las lecciones de nuestro estudio.

México no es el único país que ha abierto su economía a la entrada en gran escala de bancos extranjeros, de hecho existe una cantidad considerable de estudios de economía financiera que buscan calcular el impacto de la extranjerización a corto plazo. Estos estudios utilizan regresiones de forma reducida para detectar asociaciones robustas entre participación extranjera en el mercado o propiedad extranjera con costos administrativos o márgenes netos de interés. Los análisis a los que nos referimos son forzosamente a corto plazo, pues de lo contrario, el resultado de equilibrio será que los bancos ineficientes desaparecerán del sistema, así que todos los bancos, sin importar propietario, tenderán a converger en términos de costos y eficiencia.

La mayoría de los estudios que han surgido en la materia concluyen que la entrada de la participación extranjera aumenta la exposición a la libre competencia de los mercados, disminuye los costos administrativos, y baja los márgenes netos de interés (NIM) así como las tasas

de retorno de los bancos. Sin embargo, Clarke, Cull, Martínez Peria y Sánchez señalan que gran parte de lo que sabemos proviene de estudios sesgados y a favor de las economías desarrolladas.³ Lo anterior resulta especialmente relevante porque el impacto de la entrada de la banca extranjera puede variar, ya que depende del nivel de desarrollo económico de la economía huésped.⁴

Como consecuencia y a últimas fechas, los estudios han centrado su atención en el impacto de la extranjerización en países de ingreso medio. Sin embargo, no hay un consenso en términos a lo que deberíamos esperar de la extranjerización de un sistema bancario. En algunos estudios hay evidencia de que la entrada de bancos extranjeros puede aumentar los costos administrativos, así como el nivel y la volatilidad del crédito. Claessens, Demirgüç-Kunt y Huizinga han encontrado que los bancos extranjeros que operan en economías emergentes tienen estructuras de costos más onerosas,⁵ cobran mayores márgenes de interés y ganan tasas de rendimiento más altas que los bancos domésticos. Los estudios acerca de Argentina y Pakistán sugieren que es más difícil para los bancos extranjeros otorgar créditos sin tener una supervisión prudencial de las compañías solicitantes, de lo que lo es para los bancos domésticos. Por lo tanto, la entrada de bancos extranjeros podría beneficiar desproporcionadamente a firmas más grandes y podría exacerbar el problema de acceso diferencial al crédito al racionarlo a pequeñas y medianas empresas.⁶ Detragiache, Tressel y Gupta afirman que la extranjeri-

3 George Clark, Robert Cull, María Soledad Martínez-Peria y Susana M. Sánchez, «Bank Lending to Small Businesses in Latin America: Does Bank Origin Matter», *Manuscrito*, 2004.

4 Robert Lensink, y Niels Hermes «The Short-Term Effects of Foreign Bank Entry on Domestic Bank Behaviour: Does Economic Development Matter?», *Journal of Banking and Finance* 28, 2004, 553-568; Stijn Claessens, Asli Demirgüç-Kunt y Harry Huizinga, «How Does Foreign Entry Affect Domestic Banking Markets?», *Journal of Banking and Finance* 25, 2001, 891-911.

5 Robert Lensink, y Niels Hermes «The Short-Term Effects of Foreign Bank Entry on Domestic Bank Behaviour: Does Economic Development Matter?», *Journal of Banking and Finance* 28, 2004, 553-568; Stijn Claessens, Asli Demirgüç-Kunt y Harry Huizinga, «How Does Foreign Entry Affect Domestic Banking Markets?», *Journal of Banking and Finance* 25, 2001, 891-911.

6 George Clarke, Robert Cull, Laura D'Amato, Andrea Molinari, «The Effect of Foreign Entry

zación en economías emergentes está asociada con una reducción neta en el préstamo total al sector privado.⁷ Al parecer, los bancos extranjeros son más hábiles para evitar riesgos crediticios mayores, y dejan a los domésticos los prestatarios problemáticos. Otras investigaciones similares sugieren que los bancos extranjeros son una especie de compensación para un país en desarrollo. Galindo, Micco y Powell presentan un modelo y evidencia empírica que señala que los bancos extranjeros pueden ser menos susceptibles a problemas de financiamiento que los bancos nacionales,⁸ porque pueden obtener capital de sus instituciones matrices. Sin embargo, los bancos extranjeros son más sensibles a choques de liquidez en el exterior y su oferta de crédito puede ser incluso más volátil que la de los prestadores nacionales. Lo anterior da lugar a una mayor inestabilidad del sistema bancario.

No obstante, también hay estudios que sostienen una conclusión contraria: Clarke, Cull y Martínez Peria han descubierto que en países con un nivel de alta participación extranjera en la banca, las empresas no suelen considerar las tasas de interés y el acceso a préstamos a largo plazo como una importante restricción para sus operaciones y crecimiento,⁹ a diferencia de las empresas en los países cuyos niveles de extranjerización bancaria son bajos. Al analizar un grupo de casos de Latinoamérica, Martínez Peria y Mody concluyen que los bancos

on Argentina's Domestic Banking Sector» In Stijn Claessens and Marion Jansen, eds., *Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*, Londres, Kluwer Law, 2000; Allen N Berger, Leora Klapper y Gregory F. Udell, «The Ability of Banks to Lend to Informationally Opaque Small Businesses», *Journal of Banking and Finance* 25, 2001, 2127-67; Atif Mian, «Distance Constraints: The Limits of Foreign Lending in Poor Economies», *Journal of Finance* 61, 2006, pp. 1465-1505.

7 Enrica Detragiache, Thierry Tresselt, y Poonam Gupta, «Foreign Banks in Poor Countries: Theory and Evidence», *Journal of Finance* 63, 2006, 2123-60.

8 Arturo Galindo, Alejandro Micco y Andrew Powell, «Loyal Lenders or Fickle Financiers: Foreign Banks in Latin America», *Working Paper 08/2004* Centro de Investigación en Finanzas, Universidad Torcuato di Tella.

9 Clarke, George, Robert Cull, and Soledad Martínez Peria, «Foreign Bank Participation and Access to Credit across Firms in Developing Countries», *Journal of Comparative Economics* 34, 2006, pp. 774-95.

extranjeros cobran márgenes de intereses netos más bajos que los bancos nacionales.¹⁰ Asimismo, encuentran que la entrada de la banca extranjera se lleva a un incremento total en la eficiencia administrativa y a una disminución de los márgenes netos de interés, por lo cual, deducen que la extranjerización estimula la competencia.¹¹ Haber y Musacchio opinan que en México no hay mucha diferencia entre bancos extranjeros y nacionales usando datos de corte transversal,¹² pero al parecer, esto puede deberse a que los bancos extranjeros han adquirido bancos mexicanos poco exitosos.

Los capítulos 4 y 5 de este trabajo se basan en las técnicas econométricas que se han desarrollado y perfeccionado gracias a las fuentes anteriormente citadas.

17

LITERATURA ACERCA DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REGULACIÓN BANCARIA

Una literatura de muy distinto corte, mucha de ella escrita por historiadores económicos o politólogos, tiene un enfoque de economía política más amplio. Según esta literatura, la regulación bancaria —y por lo tanto la organización de un sistema bancario— se entiende como un resultado del equilibrio entre las instituciones políticas de una so-

10 María Soledad Martínez Peria y Ashoka Mody, «How Foreign Participation and Market Concentration Impact Bank Spreads: Evidence from Latin America», *Journal of Money, Credit and Banking* 36, 2004, 511-37.

11 En un estudio sobre Turquía, Denizir obtiene resultados similares: la extranjerización tuvo como consecuencia la reducción de los cargos de estructura de la banca doméstica así como la rentabilidad bancaria (cfr. Angelo A. Unite y Michael J. Sullivan, «The Effect of Foreign Entry and Ownership Structure on the Philippine Domestic Banking Market» *Journal of Banking and Finance* 27, 2003, 2223-45). Según Unite y Sullivan, la extranjerización en las Filipinas estaba asociada con disminuciones de márgenes de la tasa de interés, cargos de estructura y ganancias (cfr. Angelo A. Unite y Michael J. Sullivan, «The Effect of Foreign Entry and Ownership Structure on the Philippine Domestic Banking Market» *Journal of Banking and Finance* 27, 2003, 2223-45). Según Huvrylchuk los bancos nacionales en Polonia son más eficientes que los extranjeros: Olena Havrylchuk, «Efficiency of the Polish Banking Industry: Foreign versus Domestic Banks» *Journal of Banking and Finance* 30, 2006, 1975-96.

12 Stephen Haber y Aldo Musacchio, «Foreign Entry and the Mexican Banking System, 1997-2007» *Economía*, 13, 2012, 13-37.

ciudad. Así pues, para sopesar el impacto de cualquier tipo de cambio en la organización de un sistema bancario —como por ejemplo la decisión de permitir la participación extranjera— hay que centrarse en cómo éste afecta las motivaciones de los agentes económicos y políticos que operan dentro de ese mismo sistema.

18

Esta literatura toma como punto de partida dos ideas principales: la primera es que cualquier gobierno que sea lo suficientemente fuerte como para arbitrar derechos de propiedad, también puede abusarlos para su propio beneficio. La segunda apunta a que la meta de la regulación gubernamental no es maximizar el bienestar social, sino sustentar el orden político existente, permitiendo así que los grupos gubernamentales continúen en el poder. Para entender una estructura de regulación en cualquier industria, primero debe hacerse lo propio con las instituciones, mismas que, o evitan que el gobierno obre de forma arbitraria con los propietarios de bienes inmuebles, o compensan a esos propietarios por el riesgo que corren de que el gobierno se comporte de forma arbitraria.

Los orígenes de esta literatura se remontan al estudio de North y Weingast sobre la Revolución Gloriosa en Inglaterra.¹³ Algunos de los estudios subsecuentes que siguen esta tradición se centran en el Porfiriato, sobre todo Haber,¹⁴ Razo y Maurer,¹⁵ Maurer y Gomberg,¹⁶ y Maurer y Haber.¹⁷ Este estudio también ha inspirado trabajos similares en otros países, como el próximo de Summerhill (por

13 Douglass C North y Barry R. Weingast, «Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England,» *The Journal of Economic History* 49, 1989, 803–32.

14 Noel Maurer, *The Power and the Money: The Mexican Financial System, 1876–1932* Stanford, CA, Stanford University Press, 2002.

15 Stephen Haber, Armando Razo, y Noel Maurer, *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876–1929*, New York, Cambridge University Press, 2003.

16 Noel Maurer, y Andrei Gomberg. «When the State Is Untrustworthy: Public Finance and Private Banking in Porfirian Mexico,» *The Journal of Economic History* 64, 2004, 1087–1107.

17 Noel Maurer, y Stephen Haber, «Related Lending and Economic Performance: Evidence from Mexico,» *The Journal of Economic History* 67, 2007, 551–581.

publicarse), así como a estudios de varios países o de uno solo, tales como Barth, Caprio y Levine,¹⁸ Haber, North y Weingast,¹⁹ Quintyn y Verdier,²⁰ y Calomiris y Haber²¹ en las secciones 3 y 4 de este trabajo.²²



18 James R. Barth, Gerard Caprio, y Ross Levine, *Guardians of Finance: Making Regulators Work for Us*, Cambridge, MA, MIT Press, 2012.

19 *Ibidem*

20 Marc Quintyn, y Genevieve Verdier, «Mother, May I Trust the Government? Sustained Financial Deepening - A Political Institutions View,» *IMF Working Paper* 10/210.

21 Charles W. Calomiris y Stephen Haber, *Fragile by Design: The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit*, Princeton, Princeton University Press, 2014.

22 Esta literatura se desarrolló en paralelo con una más general acerca del papel de las instituciones y el crecimiento económicos. Algunos ejemplos notables son: Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990; Stephen Knack, y Philip Keefer, «Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures,» *Economics and Politics* 7, 1995, 207-27; Stanley Engerman, y Kenneth L. Sokoloff, con contribuciones de Stephen Haber, Elisa Mariscal, y Eric Zolt. *Economic Development in the Americas Since 1500: Endowments and Institutions*, Nueva York, Cambridge University Press, 2012; Daron Acemoglu, Simon Johnson, y James A. Robinson, «Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth,» en *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A, ed. Philippe Aghion y Steven Durlauf, Holanda, Elsevier Science, 2005; Stanley Engerman, y Kenneth L. Sokoloff, *op. cit.*

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

Los datos y los hechos no hablan por sí mismos. Las decisiones acerca de cómo se deberán ordenar los hechos y las especificaciones de pruebas estadísticas de datos requieren de un marco teórico que ayude a organizar la información. Por lo tanto, nosotros nos basamos en el marco teórico de Calomiris y Haber, quienes toman en cuenta las motivaciones de todos los participantes en el sistema bancario —a saber, accionistas mayoritarios y minoritarios, depositantes, deudores y agentes gubernamentales— y después consideran las diferentes formas en las que dichos participantes interactúan y pueden negociar entre sí bajo gobiernos tanto autocráticos como democráticos. Estos autores después utilizan este marco teórico para entender las diferencias en la estabilidad y en nivel de créditos en varias sociedades.

A continuación presentaremos algunos de los puntos más importantes del marco teórico de Calomiris y Haber, el cual comienza con la siguiente observación: las transacciones que están en el corazón del negocio de la banca que aparentemente son «simples» —*v. g.* la concentración de capital y depósitos que después se otorgan a los prestatarios— en realidad representan un complejo conjunto de problemas de derechos de propiedad. Primero, los banqueros (gerentes, directores y accionistas mayoritarios) y el grupo que controla el gobierno deben crear mecanismos que evite que éste expropie los bancos, o bien que compense a los banqueros por el riesgo de que en algún momento puedan ser expropiados. Estas expropiaciones pueden ser de distinto

orden: nacionalización directa de los bancos; revocación de préstamos que los bancos hayan hecho al gobierno; aumento de requisitos de reserva y a la vez forzar a los bancos a tenerlos en bonos del gobierno que dejan tasas de interés real negativas; o bien, obligar a los bancos a realizar préstamos a empresas estatales a tasas de interés más bajas que las del mercado. Segundo, los accionistas minoritarios y los depositantes deben crear mecanismos que eviten que los banqueros los expropien a través de fraude o desvío de fondos, o que los compensen por aceptar el riesgo de ser expropiados. Tercero, los bancos deben crear mecanismos que eviten que los prestatarios expropien a los banqueros, a los accionistas minoritarios y a los depositantes, al revocar los contratos de préstamos, o bien, deben crear mecanismos que compensen a estos grupos por el riesgo de expropiación por los prestatarios.

Los tres puntos anteriores no son independientes entre sí, pues resolver el problema de fraude o desvío de fondos por parte de los banqueros, así como el reforzamiento de contratos con los deudores, forzosamente involucra a los poderes regulatorios y policiales del Estado. Sin embargo, cualquier gobierno que tenga un poder policial lo suficientemente fuerte como para poder resolver estos contratiempos, también podría expropiar los bancos.

Como si no hubiese ya una alta complejidad, el gobierno no es un ente independiente y desinteresado; en primer lugar porque los gobiernos regulan bancos a la vez que esperan que éstos los financien. Asimismo, los gobiernos hacen cumplir los contratos crediticios que disciplinan a los deudores (y las autoridades a la vez ayudan a tomar la garantía prendaria de los deudores) a favor de los bancos, pero también necesitan el apoyo político de esos mismos deudores. Finalmente y en caso de bancarrota, los gobiernos distribuyen las pérdidas entre los diferentes acreedores; sin embargo, también pueden pedir apoyo político a los grupos más grandes de esos deudores: los depositantes bancarios. En pocas palabras, los conflictos de interés están entrelazados en las relaciones entre los grupos que controlan el gobierno y los que controlan los bancos.

Según el marco teórico de Calomiris y Haber, la existencia de estos conflictos de interés implicaría que no hay sistemas bancarios completamente «privados»: en todos los sistemas bancarios modernos existe una alianza implícita entre el gobierno y grupos de banqueros. Dicha alianza tiene una base muy sencilla: los gobiernos intercambian valiosos privilegios que se especifican en las actas constitutivas de los bancos a cambio de fuentes de financiamiento para el Estado y también para que éste mantenga el orden político existente. Estas fuentes incluyen la compra de bonos de gobierno —que incluso podría ser un requisito del acta constitutiva—; el depósito de reservas que están a nombre del banco central; participación con capital del gobierno en el banco (con el capital pagado a través de un préstamo del banco) e impuestos sobre el capital bancario y ganancias sobre las transacciones. Como parte de esta alianza, el gobierno también puede pedir a los bancos que distribuyan los créditos a grupos políticamente importantes, tales como agricultores, propietarios de bienes inmuebles, o empresarios industriales. A su vez, los banqueros reciben las actas constitutivas necesarias para operar los bancos.

23

El acta que otorga el gobierno no es sólo una licencia para tener un negocio: ésta representa una concesión valiosa. Otorga a los accionistas de los bancos responsabilidades limitadas; permite que los bancos tengan depósitos gubernamentales y concede preferencia al banco en caso de insolvencia por parte del deudor. De hecho, el gobierno puede decretar que ciertos tipos de préstamo sólo se pueden hacer cumplir por vías legales si son otorgados por un banco autorizado. En el caso de seguro de protección al depósito por parte del gobierno, éste puede restringir la protección a los bancos autorizados. Desde luego, entre menos autorizaciones otorgadas, más aumenta su valía; por lo tanto, el gobierno puede exigir una parte mayor de las rentas resultantes a cambio de la concesión.

Así pues, las políticas regulatorias de los bancos impuestas por el gobierno no se crean para maximizar el bienestar social, sino que reflejan los acuerdos que dan lugar a alianzas entre gobierno, banque-

ros y los grupos cruciales de poder. Estos acuerdos deciden qué leyes pasan, qué grupos tienen licencias para negociar con quiénes, por qué y bajo qué términos. Los bancos se regulan y supervisan de acuerdo con criterios técnicos, y sus contratos se hacen cumplir con base en leyes abstrusas. Estas leyes y criterios no se crean ni se resguardan por antes que maximicen el bienestar social, sino que son el resultado de un proceso político. En otras palabras, se trata de un juego en donde el premio es la riqueza y el poder.

24

Calomiris y Haber se refieren al proceso por el cual se crearon estas alianzas gobierno-banqueros como «El juego de las negociaciones bancarias». Una de sus observaciones es que las reglas del juego varían con base en las instituciones políticas subyacentes de una sociedad. Cuando sus instituciones no limitan la autoridad y la discreción de los oficiales gubernamentales a través de un sistema sólido de controles y contrapesos, por ejemplo, el gobierno es capaz de persuadir a los banqueros para que muevan su capital dentro de un banco. Lo anterior se logra al estructurar un trato que aumente lo suficiente la tasa de retorno de los banqueros, como para poder compensarlos por la probabilidad de que después el gobierno rompa su promesa y los expropie. Del mismo modo, los accionistas minoritarios deben compensarse con altas tasas de retorno sobre capital para así persuadirlos para comprar acciones en el banco, pues no hay garantía de que, en caso de fraude o desvío de fondos por parte de los banqueros, el gobierno los proteja, si es que a éste no le conviene. La forma más directa de hacer que las tasas de retorno crezcan en beneficios de ambos grupos, es limitar el número de concesiones bancarias. Esto significa que bajo una autocracia, la alianza entre gobierno y banqueros hará que el sistema bancario se aleje sobremanera de cualquier noción de eficiencia en la asignación de recursos. La competencia se verá limitada por la necesidad de generar rentas que induzcan a la inversión. Como consecuencia, el sistema será pequeño e inherentemente propenso a sufrir crisis; periódicamente los banqueros expropiarán a los accionistas y depositantes, y con el mismo adverbio, el gobierno también expropiará a todos.

Una de las observaciones del marco teórico de Calomiris y Haber es que cuando el riesgo de expropiación es alto, las «redes de seguridad» creadas por el gobierno podrían llevar a los banqueros y accionistas minoritarios a tener bancos menos capitalizados (para minimizar el capital que ponen en riesgo). Estas redes de seguridad podrían ser, por ejemplo, seguros de protección al depósito extremadamente generosos o rescates bancarios financiados por los contribuyentes. Tales redes de seguridad se pueden considerar como un sustituto de capital con el propósito de lograr que el público confíe en los bancos y deposite sus ahorros en ellos. Cuando los riesgos de expropiación hacen más costoso tener capital en el banco, un acuerdo óptimo debería incluir alguna red de seguridad como parte del trato entre el Estado y banqueros.

25

Desde el punto de vista del gobierno, el problema es que la creación de una red de seguridad generosa viene con sus propios riesgos morales. La red de seguridad pone al gobierno en una posición vulnerable: si el sistema bancario llegara a fallar, los contribuyentes y los votantes considerarán responsable al gobierno y no a los banqueros, y esa responsabilidad podría costar la sobrevivencia del gobierno en turno en el poder. Por lo tanto, los grupos que controlan el gobierno deben escoger con cuidado a sus aliados bancarios.

LITERATURA SOBRE LA HISTORIA ECONÓMICA Y POLÍTICA DE LA BANCA EN MÉXICO

Los marcos teóricos deben comulgar del todo con los hechos para que puedan aportar una interpretación certera. Por fortuna, las últimas décadas han propiciado la creación de una literatura muy desarrollada en temas de política, economía e historia de la banca en México. Gran parte de esta literatura está dedicada al porfiriato y a la Revolución Mexicana. Algunos trabajos sobresalientes son los de Ludlow

y Marichal,²³ Marichal,²⁴ Haber,²⁵ Cerutti y Marichal,²⁶ Haber, Razo y Maurer,²⁷ Maurer y Gomberg,²⁸ Huybens, Jordan y Pratap,²⁹ Maurer y Haber y Razo.³⁰ Cada vez se genera mejor literatura acerca de la historia económica de México en el siglo xx, y muchas de estas fuentes se centran en la banca y en las finanzas, tales como Bazdresch y Levy,³¹ Izquierdo,³² Cárdenas,³³ Del Ángel Mobarak³⁴ y

23 Leonor Ludlow y Carlos Marichal eds. *Banca y poder en México, 1800-1929*, México, Editorial Grijalbo, 1985.

26

24 Carlos Marichal, «El nacimiento de la banca mexicana en el contexto latinoamericano: problemas de periodización», en Leonor Ludlow y Carlos Marichal eds., *Banca y poder en México, 1800-1925*, México, Grijalbo, 1985; *idem*, «The Construction of Credibility: Financial Market Reform and the Renegotiation of Mexico's External Debt in the 1880's», en Jeffrey L. Bortz y Stephen Haber eds., *The Mexican Economy, 1870-1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth*, Stanford, Stanford University Press, 2002.

25 Stephen Haber, «Industrial Concentration and the Capital Markets: A Comparative Study of Brazil, Mexico, and the United States, 1830-1930», *The Journal of Economic History* 51, 1991, 559-580; *idem*, «Financial Markets and Industrial Development: A Comparative Study of Government Regulation, Financial Innovation, and Industrial Structure in Brazil and Mexico, 1840-1930», en Stephen Haber ed., *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford University Press, 1997.

26 Mario Cerutti y Carlos Marichal eds. *La banca regional en México, 1870-1930*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

27 *Ibidem*

28 Noel Maurer y Andrei Gomberg, «When the State Is Untrustworthy: Public Finance and Private Banking in Porfirian Mexico», *The Journal of Economic History*, 64, 2004, 1087-1107.

29 Elisabeth Huybens, Astrid Luce Jordan y Sangeeta Pratap, «Financial Market Discipline in Early-Twentieth-Century Mexico», *Journal of Economic History* 65, 2005, 757-778.

30 *Ibidem*

31 Carlos Bazdresch y Santiago Levy, «Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-82», en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 1991.

32 Rafael Izquierdo, *La política hacendaría del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

33 Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México, 1996; *idem*, «The Process of Accelerated Industrialization in Mexico, 1929-1982» en Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp, eds., *Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*, Vol. 3 of *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, Londres, Palgrave, 2000.

34 Gustavo del Ángel-Mobarak, «La banca mexicana antes de 1982», en Gustavo del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila, eds., *Cuando el estado se hizo banquero: consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

Moreno-Brid y Ros.³⁵ Finalmente, hay más ensayos escritos que plasman otros puntos de vista a partir de otras disciplinas en torno a la nacionalización bancaria de 1982, la privatización de 1991-1992, y el rescate y la reestructuración bancaria subsecuentes. Algunos trabajos importantes son: Mackey,³⁶ Gruben y McComb,³⁷ Del Ángel Mobarak, Bazdresch y Suárez Dávila,³⁸ Murillo,³⁹ Haber,⁴⁰ Loaeza,⁴¹ Del Ángel Mobarak y Suárez Dávila,⁴² Suárez Dávila,⁴³ Espinosa Rugarcía y Cárdenas⁴⁴ y Haber y Musacchio.⁴⁵

En la Sección 4 de este trabajo nos basaremos en estas fuentes.

35 Juan Carlos Moreno-Brid, y Jame Ros, *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

36 Michael W. Mackey, «Report of Michael W. Mackey on the Comprehensive Evaluation of the Operations and Function of the Fund for the Protection of Bank Savings (FOBAPROA) and the Quality of Supervision of the FOBAPROA Program, 1995–1998,» 1999.

37 William C. Gruben, y Robert McComb, «Privatization, Competition, and Supercompetition in the Mexican Commercial Banking System», *Journal of Banking and Finance* 27, 2003, 229-49.

38 Del Ángel-Mobarak, Gusatvo, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila, eds., *Cuando el estado se hizo banquero: consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

39 José Antonio Murillo, «La banca después de la privatización: auge, crisis y reordenamiento,» en Gustavo del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila, eds., *Cuando el estado se hizo banquero: consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

40 Stephen Haber, «Mexico's Experiments with Bank Privatization and Liberalization, 1991-2003», *Journal of Banking and Finance* 29, 2325-53, 2005; *idem*, «Banking with and without Deposit Insurance: Mexico's Banking Experiments, 1884-2004», en Asli Demirguc-Kunt, Edward Kane, and Luc Laeven eds., *Deposit Insurance Around the World: Issues of Design and Implementation*, Cambridge, MIT Press, págs. 219-52, 2008.

41 Soledad Loaeza, *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México, 2008.

42 Gustavo Del Ángel-Mobarak y César Martinelli Montoya, *La estatización de 1982 de la banca en México: un ensayo en economía política*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2009.

43 Francisco Suárez Dávila, *La reprivatización bancaria fracasada: una tragedia nacional en tres actos*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2010.

44 Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez, *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero*, Vol. 3, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011.

45 Stephen Haber y Aldo Musacchio, «Foreign Entry and the Mexican Banking System, 1997-2007», *Economía*, 13, 2012, págs.13-37.

IMPLICACIONES PARA MÉXICO

28

Como lo veremos más abajo, la forma en la que se llevó a cabo el «Juego de las negociaciones bancarias» entre el gobierno y los banqueros a partir de la década de los setenta, significó que más o menos para 1997, encontrar socios nacionales fuese problemático para el grupo que controlaba el gobierno mexicano. En la década anterior a 1982, el gobierno se había hecho cada vez más oportunista a costa de sus socios banqueros: ya que de forma unilateral, alteraba los términos de su alianza, misma que en 1982 rompió al expropiar a los bancos de forma arbitraria. Pasarían sólo nueve años para que de nueva cuenta, el gobierno quisiera vender —intentando maximizar el precio por medio de subastas— los bancos al sector privado. No obstante, los recuerdos de la expropiación de 1982 seguían en la memoria de los potenciales compradores, por lo que en medio de las negociaciones entre banqueros y gobierno, se ideó un trato. En éste, el gobierno podía maximizar el precio que recibiría; a cambio, crearía una generosa red de seguridad. Los compradores, por su parte, podían invertir sólo un poco de su propio capital. Así, el gobierno tuvo éxito al formar una nueva alianza con un grupo de banqueros. Según los términos del acuerdo, los banqueros perderían muy poco en caso de que algo fallara; el gobierno, en cambio, podría perder... y mucho. Esta suma de incentivos al mal comportamiento bancario produjo, en el lapso de 1992 a 1995, un descuidado otorgamiento de créditos, que resultó en la crisis bancaria de 1995-1996. Para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el costo de esta fallida alianza fue inmenso: en la elecciones de 1997 y por primera vez en su historia, perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. Tres años después perdería la presidencia.

Cuando el gobierno de Ernesto Zedillo pensó en cómo construir una alianza estable después del rescate bancario de 1995-1996, fue muy precavido al momento de elegir a sus socios; no quería arriesgarse a otra humillación política. En lugar de escoger socios nacionales, el gobierno de Zedillo escogió un grupo de grandes bancos extranjeros. Des-

de el punto de vista gubernamental, los socios extranjeros tenían cuatro ventajas. Primero, la certeza presidencial de que los bancos extranjeros recapitalizarían los bancos con capital real y no ficticio. Segundo, no poseían empresas no financieras a las que tendrían que salvar desviando fondos de sus propios bancos. Tercero, no podían esperar un rescate gubernamental en caso de una crisis futura. Cuarto, sus gerencias se preocuparían por no quedar mal con los reguladores y accionistas de su país de origen. En pocas palabras, los banqueros extranjeros tenían mucho que perder si no cumplían con su parte del acuerdo.

La alianza entre el gobierno mexicano y los banqueros extranjeros también se fortaleció por lo siguiente: el gobierno local difícilmente hubiera podido expropiar o reducir los derechos de propiedad de las instituciones financieras foráneas. Los banqueros extranjeros en México —en especial los norteamericanos y canadienses— sabían que se podían proteger del gobierno mexicano desde sus propios gobiernos, así como desde los tribunales internacionales bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El artículo 1110(1) del TLCAN es muy específico al respecto: «Ninguna de las Partes podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, una inversión de un inversionista de otra Parte en su territorio, ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión (expropiación), salvo que sea: a. por causa de utilidad pública; b. sobre bases no discriminatorias; c. con apego al principio de legalidad y al Artículo 1105(1); y d. mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 6». El artículo 1139 incluye en esta garantía en contra de la expropiación a «bienes raíces u otra propiedad, tangibles o intangibles, adquiridos o utilizados con el propósito de obtener un beneficio económico o para otros fines empresariales». El TLCAN también creó otras instituciones internacionales con la autoridad para sancionar a gobiernos firmantes que violaran los acuerdos. Los inversionistas que sostienen que el gobierno mexicano ha violado los términos del TLCAN pueden exigir compensación y que su caso sea juzgado por un tribunal del TLCAN, incluso pueden dirigirse a un tribunal del TLCAN para apelar decisio-

nes judiciales hechas en México, que en su opinión están en contra de leyes nacionales o internacionales. Las decisiones de los tribunales pueden apelarse en cortes nacionales pero sólo en el país en el que se suscitó el caso. Lo anterior quiere decir que México no puede usar su poder judicial para revertir de forma sumaria las decisiones de un tribunal del TLCAN, pues si lo hiciera, violaría las estipulaciones de dicho acuerdo, y los otros gobiernos firmantes podrían imponer sanciones comerciales.⁴⁶ En conclusión, los banqueros extranjeros estaban conscientes de que contaban con protecciones ante el Estado mexicano que los banqueros mexicanos no tenían. De no cumplir con su parte de la alianza, el gobierno tenía mucho que perder.

Como veremos en las siguientes páginas, el resultado ha sido un sistema bancario impresionantemente estable. Mientras que Estados Unidos, el Reino Unido, y España pasaron por unas crisis bancarias devastadoras en 2007-2009, los bancos que operaban en México durante ese lapso, continuaron prestando de forma prudente y con tasas positivas de retorno.



46 Bradly Condon y Tapen Sinha, *Drawing Lines in Sand and Snow: Border Security and North American Economic Integration*, Armonk, NY, M.E. Sharpe, 2003, págs. 127-129.

LA INCÓMODA ALIANZA BANCARIA MEXICANA

1920-1996

No es posible entender por qué en 1997 el gobierno mexicano abrió el sistema bancario a los extranjeros sin antes conocer los eventos que llevaron a esa decisión. A continuación presentaremos una breve historia de la difícil alianza entre el gobierno y los banqueros mexicanos desde el final de la Revolución Mexicana hasta la expropiación de 1982, la privatización de 1991-1992 y el colapso y rescate del sistema bancario en 1995-1996.

Aunque no quisiéramos subestimar los detalles, pues creemos que son esenciales, es importante resaltar tres hechos del rescate bancario. Primero, que alrededor de 1995-1996, la mayoría de los bancos mexicanos eran insolventes... y sobre todo el más grande. Segundo, esa insolvencia fue el resultado de los tratos realizados con el gobierno durante el proceso de privatización bancaria en 1991-1992. Lo anterior reflejaba la dificultad de forjar una nueva alianza entre el PRI y los banqueros, gracias al comportamiento tan oportunista del gobierno hacia ellos a lo largo de las dos décadas previas; comportamiento conocido y temido por los nuevos banqueros. Tercero, la insolvencia del sistema bancario tuvo un tremendo costo político para el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El pueblo mexicano estaba profundamente indignado; la crisis bancaria de 1995-1996, había eliminado gran parte de su riqueza, y él mismo, por medio de sus impuestos,

tuvo que pagar la solución. En efecto, las consecuencias políticas del rescate socavaron la legitimidad del PRI y fueron decisivas para los votos a favor del PRD y del PAN en las elecciones de 1997. Las encuestas indican que para el año en cuestión, los votantes ya no creían que el PRI pudiese administrar mejor la economía que la oposición.⁴⁷

UNA ALIANZA COMPLICADA DESDE SU NACIMIENTO

32

Los orígenes del actual sistema bancario se remontan al porfiriato. De hecho, algunos de los mayores bancos mexicanos, como Banamex y Santander Serfín, fueron fundados en esta época. Si bien es imposible hacerle justicia a la voluminosa literatura acerca del sistema bancario pre-revolucionario, sí podemos resaltar tres características principales de este periodo. Primero, para los estándares del México post-revolucionario, el sistema bancario era muy grande; Maurer calcula que en 1910, el crédito bruto de la banca comercial era de 25% del PIB.⁴⁸ El porcentaje de activos totales de la banca comercial e hipotecaria era 38% del PIB, casi al mismo nivel que hoy.⁴⁹ Segundo, era un sistema bancario extraordinariamente estable.⁵⁰ Tercero, estaba basado en una alianza entre un grupo de financieros bien conectados y el gobierno de Porfirio Díaz. Se otorgaban oligopolios segmentados altamente rentables a los banqueros mexicanos a cambio de préstamos tanto para el gobierno federal, como para los estatales.⁵¹

47 Beatriz Magaloni, *Voting for Autocracy: The Politics of Party Hegemony and its Demise in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

48 *Ibidem*, pág. 91

49 Maurer, Haber, *op. cit.*

50 *Ibidem*

51 Algunas obras sobresalientes de este tema son: Ludlow y Marichal, *op. cit.*, Haber, «Industrial Concentration and the Capital Markets»; *ibidem*, «Financial Markets and Industrial Developments»; Carlos Marichal, *op. cit.*; Maurer *op. cit.*; Cerutti y Marichal, La banca regional en México; Haber, Mazo y Maurer, *op. cit.*; Maurer y Gomberg, «When the State is Untrustworthy»; Maurer y Haber «Related Lending and Economic Performance»; Calomiris y Haber, *op. cit.*

Durante la Revolución Mexicana, todos los grupos que se enfrentaron entre sí hicieron uso de este sistema bancario para financiar sus campañas militares. Una de las ironías de la Revolución es que dos de las figuras históricas que se piensa se identificaban más con los intereses de empresarios, Victoriano Huerta y Venustiano Carranza, fueron quienes «sangraron» los bancos de forma más agresiva. Para 1918, México apenas tenía un sistema bancario; prácticamente todos los bancos de la época de Porfirio Díaz se habían disuelto, excepto Banamex y el Banco de Londres y México (hoy Santander Serfín), a los cuales se les había quitado la mayoría de sus activos.⁵²

Con el cese al fuego, los ganadores se percataron de que necesitaban un sistema bancario funcional. No bastaba, pues, la creación de condiciones que propiciaran el crecimiento económico para que el pueblo mexicano apoyara su gobierno, era menester asimismo encontrar mecanismos que lo financiaran. Así también, habría de encontrarse nuevas formas para comprar la lealtad de posibles aliados políticos.

Durante la década de los veinte, el gobierno mexicano no era mucho más que una débil coalición de guerrilleros unidos para corromper a los líderes sindicales. A estos antiguos guerrilleros los lideraban dos militares —ahora políticos— que habían sobresalido en el movimiento de Carranza: Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. El régimen de Obregón-Calles se enfrentó con varias dificultades para sobrevivir, como por ejemplo, dos golpes militares fallidos, una rebelión armada bajo el mando del Secretario de Hacienda y una guerra civil entre la Iglesia y el Estado. Para derrocar estas insurrecciones, Obregón y Calles tuvieron que aliarse con los trabajadores industriales recién sindicalizados, quienes incluso aportaron unidades paramilitares para apoyar al gobierno.⁵³ Dadas estas condiciones, mantener en operación las fábricas que empleaban a estos trabajadores sindicalizados se convirtió en una necesidad política. Para lograrlo, se debía contar con un sistema bancario que pudiera proporcionar sistemas

⁵² Maurer, *op. cit.*

⁵³ Haber, *et al.*, *The Politics of Property Rights*, págs. 70-75.

de pago y capital de trabajo para los dueños de las fábricas. Al tiempo, Obregón y Calles necesitaban fondos para financiar los elementos del ejército que les eran leales, a no ser que se cambiaran de bando. Ambos presidentes intentaron obtener esos fondos aumentando los impuestos a la minería y al petróleo... y ambos fracasaron. Así sucedió porque el pequeño grupo de enormes compañías extranjeras, dueño de la riqueza del subsuelo mexicano, sabía que el gobierno lo necesitaba más que él a éste, por lo que estaba dispuesto a parar la producción para hacérselo ver al Estado.⁵⁴ El gobierno no tenía la opción de pedir prestado en mercados internacionales de capital, pues México incumplía desde 1914 con los pagos de las deudas contraídas durante el régimen de Porfirio Díaz. La situación era clara: Obregón y Calles tenían que crear un sistema bancario que pudiera financiar tanto a su gobierno como al naciente sector industrial, o bien serían reemplazados por alguien que sí lo hiciera.

Como han demostrado Haber, Razo y Maurer,⁵⁵ a principios de los años veinte, Obregón fracasó en todos los intentos por resucitar el sistema bancario, porque nunca cumplió las promesas que hizo a los banqueros. Así pues, Obregón y Calles repensaron un plan para convencer a las financieras privadas del país de invertir su capital en un nuevo sistema bancario. A finales de 1924, el Secretario de Hacienda Alberto Pani convocó una reunión especial de oficiales del gobierno y banqueros. Algunos de ellos jugaron de hecho un papel importante en el sistema bancario pre-revolucionario. En pocas palabras: el gobierno dejó ver explícitamente que deseaba formar una alianza.

Las leyes creadas en la convención de 1924-1925 se diseñaron para dar incentivos a los banqueros en pro de la inversión de su capital. Así se aumentaría la tasa de retornos a través de la creación de barreras de entrada. Primero se hizo una cláusula de exención a todos los bancos preexistentes; es decir, ya no tenían que solicitar nuevas autorizaciones. Segundo y con el fin de complicar a otros bancos

⁵⁴ *Ibidem*

⁵⁵ *Op. cit.*, cap. 4.

la entrada al mercado, el capital mínimo requerido se estableció en \$500,000 pesos (más o menos \$250,000 USD), cantidad aún más alta para aquellos bancos que quisieran operar o abrir una sucursal en la Ciudad de México, donde el capital mínimo era de un millón de pesos (\$500,000 USD). En México, a diferencia de los Estados Unidos, obtener una concesión bancaria declarada en un acta constitutiva no era una tarea administrativa, pues se requería de la aprobación explícita del Secretario de Hacienda y del Presidente. A los banqueros que conseguían concesiones se les asignaba a la recién creada Comisión Nacional Bancaria, lo cual les daba la posibilidad de influir sobre la aprobación de las nuevas concesiones bancarias y sobre otras cuestiones de política cambiaria.

35

La convención también estableció un nuevo banco comercial, el Banco de México (Banxico), cuyas acciones pertenecían tanto a la banca privada como al gobierno. La creación de Banxico tenía tres propósitos: fungir como el agente fiscal de la tesorería, actualizar los billetes de los bancos accionistas y otorgar créditos a empresas de negocios. Como lo ha demostrado Maurer,⁵⁶ Banxico nació gracias a un acuerdo político entre los principales banqueros y políticos de México. Dado que preocupaba a los banqueros una posible expropiación por medio del otorgamiento forzoso de créditos o de incumplimientos escogidos, el monopolio de los créditos del Estado fue otorgado a Banxico. De este modo, el gobierno no podía incumplir en pagos de algunos banqueros y al mismo tiempo pedir préstamos a otros. Para evitar que el gobierno utilizara a Banxico como una prensa para imprimir billetes y así crear déficits, se prohibió que éste prestara al gobierno central más del 10% del valor de su capital, y también se le prohibió absolutamente prestar a los estados y municipios. Resulta de suma relevancia señalar que al momento de su nacimiento, Banxico no era un banco central en el sentido estricto del término. Si bien tenía el monopolio de la impresión de dinero y era el agente fiscal del gobierno, no era

⁵⁶ Op. cit.

necesario que otros bancos estuvieran afiliados a él, no era el prestador de última instancia; por lo tanto no contaba con la autoridad para supervisar el sistema bancario. De hecho, Banxico tenía estrictamente prohibido redescantar las acciones de los bancos comerciales que se vencieran en menos de 90 días, lo cual hubiera dañado sus esfuerzos, de actuar como prestador de última instancia.⁵⁷

36

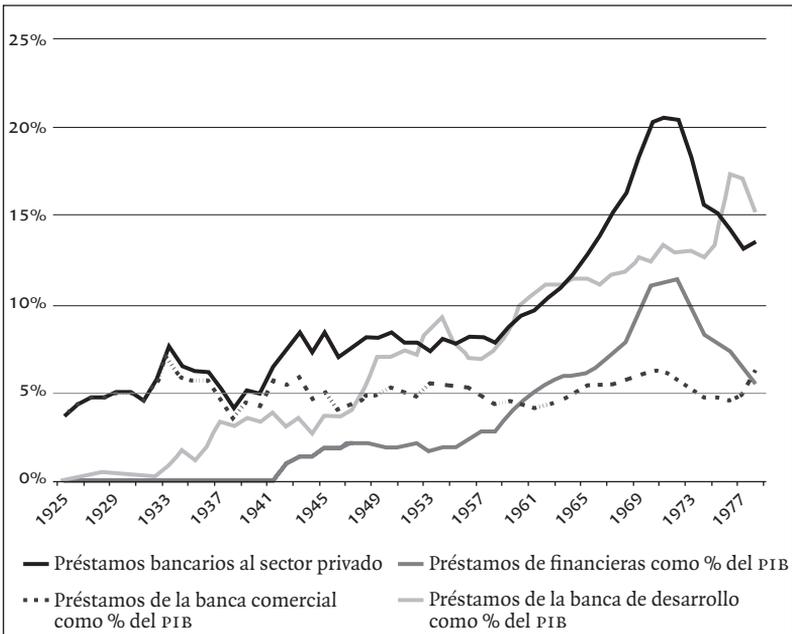
Aunque el trato entre Calles y los banqueros mexicanos no era perfecto, logró inyectar un poco de capital en el sistema bancario; cabe aclarar, no obstante, que el sistema bancario que resultó de este pacto fue diminuto en comparación con aquel anterior a la Revolución. En 1925 —con Banxico fuera de la ecuación— el porcentaje de crédito privado otorgado por bancos comerciales fue de sólo 4%, y en 1929 de 5%. En otras palabras, entre 1910 y 1929 la cantidad de crédito otorgado por el sistema bancario mexicano disminuyó en un 80% (Cfr. Figura 2).

Los banqueros mexicanos tenían buenas razones para preocuparse, pues al poco tiempo habrían de enfrentar una dictadura de partido. En 1929 y a raíz del asesinato de Obregón, Calles organizó a los restantes líderes militares en un partido político, el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Durante el decenio siguiente hubo una serie de reformas que integró al movimiento sindical y a la confederación campesina con la estructura de este partido, y se creó así el Partido Revolucionario Mexicano. En la década de los cuarenta hubo más reformas estructurales y fue entonces que nació el PRI.

En la década de los treinta y tan pronto como empezó a tomar forma esta dictadura de partido, el gobierno tuvo a bien abrogarse parte de la autoridad del establecimiento de políticas que el régimen de Obregón-Calles había delegado a los banqueros. El gobierno también fue menos severo con las restricciones que pendían sobre las operaciones de Banxico, y éste permitió así que fuera el gobierno el que gravara la inflación. En 1932, el gobierno convirtió a Banxico en un banco

⁵⁷ Eduardo Turrent, *Central Bank Autonomy in Mexico: A Historical Overview*, México, Banco de México, 2012, págs. 65-67.

FIGURA 2
LAS FUENTES DE CRÉDITO EN MÉXICO COMO PORCENTAJE DEL PIB,
1925 -1978



Fuente: INEGI y Del Ángel Mobarak (2002).

central. Otra reforma aprobada en 1936 exigía a los bancos comerciales mantener reservas en efectivo en Banxico, lo cual quiere decir que ahora el gobierno, con la manipulación de los requisitos de reserva, podía obligar a los bancos a prestarle parte de su base de depósitos. Esa misma ley transfirió a Banxico varias tareas de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria, que estaba bajo la influencia de los banqueros. En 1941 hubo otra serie de reformas en las que el gobierno obligaba a los bancos comerciales a separar en corporaciones distintas sus operaciones bancarias de inversión. Estas empresas llamadas financieras emitían bonos y después prestaban esos fondos a las empresas controladas por el mismo grupo al que pertenecía la financie-

ra.⁵⁸ Las reformas de 1941 también debilitaron los límites que las leyes previas habían impuesto sobre las políticas de redescuento de Banxico. Como consecuencia, convirtieron a este banco en un vehículo para financiar los déficits del gobierno. Algunos prominentes miembros del sector privado protestaron, pero sin éxito.⁵⁹

38

Mientras se promulgaban estas reformas a la regulación bancaria, en otras áreas de la economía se llevaban a cabo verdaderas expropiaciones. Los industriales habían sufrido amenazas de expropiación cuando quisieron disminuir sus operaciones durante la Gran Depresión de 1930. En 1938, la administración de Cárdenas se había apoderado de compañías petroleras extranjeras y en ese mismo año, el gobierno expropió a la papelera más grande del país para poder controlar la prensa; por supuesto, los agricultores comerciales habían sido expropiados desde la Revolución y privados de sus mejores tierras cuando Cárdenas asumió la presidencia.⁶⁰

Los banqueros mexicanos reaccionaron ante tal ambiente de incertidumbre alejándose del sistema bancario, pues sentían que la alianza forjada con el gobierno en 1924-1925 era cada vez más complicada. Como se puede apreciar en la Figura 2, el ya diminuto sistema bancario se encogía aún más; el crédito otorgado por bancos comerciales se redujo de 7% del PIB en 1933 a 3% en 1939, a pesar de que la demanda del crédito aumentaba, pues la economía creció de forma acelerada a finales de la década de los treinta. Durante los siguientes cuarenta años, el crédito de la banca comercial permaneció en niveles deprimidos. De hecho, de 1939 a 1978, el crédito otorgado por la banca comercial en ningún momento superó su punto máximo de 7% en 1933. Si incluimos el crédito otorgado por las financieras, el patrón cambia, pero no por mucho, ya que hasta los años sesenta, la canti-

58 Robert T. Aubey, *Nacional Financiera and Mexican Industry*, Los Ángeles, Latin American Center, University of California, 1966; Del Ángel-Mobarak, Gustavo, *Paradoxes of Financial Development: The Construction of the Mexican Banking System, 1941-1982*, Tesis de Doctorado, Stanford University, 2002.

59 Turrent, *op. cit.*, 83-92.

60 Haber, Razo y Maurer, *op. cit.*

dad de crédito dado por financieras era trivial; aun en su apogeo, éstas sólo dieron el 11% del PIB en crédito. En resumen, de 1925 a 1978, la cantidad total de crédito (en relación al PIB) otorgado tanto por la banca comercial como por financieras, jamás superó los niveles de 1910 (cuando calculamos la relación era alrededor de 16% del PIB).⁶¹

Combinar en una sola categoría los créditos otorgados por los bancos comerciales y los de las financieras no es una mera simplificación estadística, es un reflejo del hecho de que los conglomerados industriales de México solían ser dueños tanto de una banca comercial como de una financiera, y la cartera de estos bancos estaban compuestas por acciones que poseían empresas que formaban parte de los conglomerados. Los bancos comerciales y las financieras prácticamente eran las tesorerías de los «grupos» empresariales, conglomerados diversificados controlados por poderosas familias. Estos grupos dominaban el sistema financiero a grados tales que en los años sesenta, sólo cinco bancos controlaban tres cuartas partes de todas las acciones de la banca comercial. En otras palabras: en México, unos cuantos —pero muy grandes— conglomerados controlaban la mayor parte del crédito privado. Más efectivo que las estadísticas resulta el siguiente ejemplo para explicar el fenómeno: a principios de los sesenta y con participación en las industrias cervecera, química, acerera, y aseguraciones, el Grupo Legorreta también poseía la banca comercial más grande de México (el Banco Nacional de México) y la tercera financiera más grande (Crédito Bursátil).⁶² Esta característica tan esencial de los negocios mexicanos fue reconocida por el gobierno en 1978 con una reforma que nuevamente permitía a la banca comercial y a las

61 Suponemos que los bancos comerciales de la época de Díaz tuvieron una relación préstamos-acciones estándar de 50%; hipótesis que concuerda con lo que sabemos acerca de la composición de sus balances. Por lo tanto, su proporción de acciones con respecto al PIB —que era de 32% en 1910— se traduciría en una proporción de préstamos con relación al PIB del 16%. Datos de Maurer y Haber, *op. cit.*

62 Robert T Aubey, *Nacional Financiera and Mexican Industry*, Los Ángeles, Latin American Center, University of California, 1966, págs. 74-78.

financieras fusionarse en una sola compañía, llamada multibanco.⁶³

40

Entonces y si así las cosas, ¿cómo se suponía que el resto de la economía tendría acceso al crédito? La respuesta del gobierno a esta pregunta fue la creación de una amplia gama de bancos de desarrollo. El primero de éstos fue el Banco Nacional de Crédito Agrícola fundado en 1926 como fuente de crédito para la agricultura y para otorgar préstamos a generales revolucionarios convertidos en propietarios. Desde los años treinta hasta los cincuenta, el número de bancos de gobierno se multiplicó y llegó a 19 en los sesenta. Cada banco estaba diseñado para proveer de crédito a unos sectores económicos específicos, tales como ejidos, militares, compañías cinematográficas, comerciantes urbanos, compañías de transporte y taxis, sociedades cooperativas y a compañías manufactureras.

Por mucho, el mayor de estos bancos del gobierno era Nacional Financiera que se fundó en 1934. En un inicio, Nacional Financiera fue creada para ayudar al gobierno a colocar sus títulos de deuda pública, pero en los cuarenta fue convertida en un banco de infraestructura y desarrollo comercial.⁶⁴ Logró cumplir sus metas de financiamiento industrial al emitir bonos para el público, los cuales tenían garantías del gobierno, y después usó las ganancias para hacer préstamos directos y para garantizar que los bancos privados también lo hicieran, así como para obtener participación accionaria en empresas manufactureras. Entre 1950 y 1959, los préstamos de Nacional Financiera correspondían al 41% de todo el crédito bancario asignado para las firmas manufactureras.⁶⁵

El plan detrás de los bancos de desarrollo del gobierno era otorgar crédito a largo plazo a pequeñas y medianas empresas, a fin de nivelar

63 Del Ángel-Mobarak, *Paradoxes of Financial*, op. cit.; *idem*, «La banca mexicana antes de 1982», pág. 44.

64 Charles W. Anderson, «Bankers as Revolutionaries: Politics and Development Banking in Mexico», en William P. Glade y Charles W. Anderson, *The Political Economy of Mexico: Two Studies*, Madison, University of Wisconsin Press, 1963; Aubey, op. cit.

65 Arès, Mathieu, «El Estado Empresario: Nacional Financiera durante la industrialización por sustitución de importaciones (1934-1994)», en *Foro Internacional*, 47, 2007, págs. 201-244.

las diferencias con los grandes conglomerados industriales que movilizaban el crédito de la banca comercial y las financieras. En la práctica, sin embargo, los bancos de desarrollo del gobierno —especialmente Nacional Financiera— solían asignar la mayoría de su crédito a los mismos conglomerados industriales que recibían financiamiento de los bancos comerciales y de financieras. La cartera de valores de Nafin estaba especialmente concentrada, para 1964 tenía acciones de 47 compañías diferentes y tenía bonos de solamente otras 15. Los datos de 1962 sugieren que la mitad de esta cartera se concentraba en sólo 17 compañías, y el 30% lo formaban las cuatro compañías más grandes. Presionada por los pequeños y medianos fabricantes, Nacional Financiera sí llegó a hacer préstamos directos y a garantizar créditos, pero estas operaciones eran sólo una parte insignificante de sus negocios. Por ejemplo, en 1962, el total de préstamos a pequeñas y medianas empresas constituyó solamente el 4% de su cartera.⁶⁶ La presión política para prestar a grandes compañías, las cuales generalmente tenían fuerzas laborales grandes, sindicalizadas y con influencia política, era tan grande que socavaba cualquier otra consideración. Esto significó que los grupos de México podían financiar negocios arriesgados por medio de una banca de desarrollo en lugar de dirigirse a los bancos privados que estaban bajo su control.⁶⁷

41

Entonces, tanto la banca comercial como las financieras y la banca de desarrollo colaboraban para financiar las empresas industriales más grandes de México. Además de proporcionar capital de inversión y préstamos directos a fabricantes, los bancos de desarrollo fungían como prestamistas de segunda instancia; adquirían préstamos otorgados por bancos comerciales a través de programas especialmente diseñados para canalizar el crédito a sectores que, en opinión del gobierno, eran cruciales. De hecho, la ley del crédito de 1941 exigía que los bancos comerciales asignaran el 60% de sus créditos a este tipo de

66 Aubey, *op. cit.* pág. 52; Arès, *op. cit.*, pág. 213.

67 Cárdenas, «The Process of Accelerated Industrialization in Mexico, 1929–1982, págs. 190-195.

programas de crédito dirigido.⁶⁸ Estos programas representaban un subsidio gubernamental, pues el riesgo de incumplimiento lo absorbía el banco de desarrollo. No sorprende, pues, que como muestra Del Ángel Mobarak,⁶⁹ el sistema bancario mexicano fuera estable y altamente rentable, a pesar de que tenía un 5% de créditos en cartera vencida.

42

El resultado fue paradójico: México contaba con un sistema bancario estable en tanto que no había crisis sistémicas; sin embargo, alentaba el comportamiento descuidado: accionistas, los compradores de bonos, y los depositantes en bancos comerciales y financieras no cargaban con el riesgo de cartera vencida, éste más bien lo corrían los contribuyentes fiscales: ellos, sin saberlo, cargaban con el costo de financiar los bancos de desarrollo. Peor aún fue que el gobierno llegó a utilizar a Nacional Financiera como una herramienta para rescatar empresas que si bien no eran económicamente viables, sí eran políticamente importantes. El caso más notorio fue quizá el de Miguel Alemán, al adquirir una aerolínea al borde del fracaso. En efecto, esta práctica fue muy popular y no se reduce sólo al mencionado ejemplo.⁷⁰ Aunado a lo anterior, la política de rescates fomentaba el riesgo moral: al saberse rescatados, los empresarios se dedicaron a actividades de alto riesgo con dudosas ganancias esperadas.⁷¹ El resultado final fue que el gobierno mexicano —mejor dicho, los contribuyentes mexicanos— llegaron a poseer un gran número de empresas comerciales de valor incierto; *verbi gratia* azucareras, acereras, compañías mineras, ferrocarriles, aerolíneas y hoteles. Para 1970, el Estado poseía 85 empresas, para 1976 eran 740 empresas, y en 1982 tenía 1155.⁷² Una vez que el gobierno se hizo dueño de esas empresas,

68 Del Ángel-Mobarak, «Paradoxes ...», pág. 299.

69 *Ibidem*

70 Aubey, *op. cit.*, pág. 47.

71 Cárdenas, «The Process of Accelerated Industrialization in Mexico», pág. 195.

72 Valdés Ugalde, Francisco, «From Bank Nationalization to State Reform: Business and the New Mexican Order», en María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook, y Juan Molinar Horcas-

pidió a Nacional Financiera que las mantuviera a flote con inyecciones continuas de crédito fresco.⁷³

EL FINAL DE LA ALIANZA: LA EXPROPIACIÓN BANCARIA DE 1982

La alianza entre los banqueros mexicanos y el PRI siempre fue delicada. Los banqueros más importantes a su vez eran fuertes fabricantes y el PRI necesitaba el apoyo político de trabajadores industriales sindicalizados. Ahora bien, si los líderes del PRI decidían cambiar su cálculo político, no había mucho que los banqueros pudieran hacer para protegerse de una expropiación.

El cambio de cálculo político ocurrió en los setenta, cuando los gastos gubernamentales comenzaron a superar los ingresos por un margen amplio. El resultado fue la disolución de la alianza entre el PRI y los banqueros. Durante la década de los cincuenta, el gobierno mexicano contaba con presupuestos balanceados, pero en los sesenta comenzó a gastar a una velocidad que superó el crecimiento de ingresos. Durante esta década, el promedio del déficit fue 1.9% del PIB, en los setenta los déficits escalaron a un promedio de 6.6% del PIB, mientras los presidentes Luis Echeverría y López Portillo intentaban mantener la cada vez menos popular dictadura del PRI gastando sobremanera en algunos distritos electorales que eran relevantes para las elecciones. Además, era costoso pagar los subsidios de comida y transporte, así como las plazas de trabajo en empresas estatales. Para 1981, el déficit de México había alcanzado ya un asombroso 14% del PIB.⁷⁴

tas eds., *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, La Joya, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, 1994; Cárdenas, *op. cit.*, pág. 195; Smith, Peter H., «Mexico since 1946: Dynamics of an Authoritarian Regime,» en Leslie Bethell ed., *Mexico since Independence*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991, pág. 371.

73 Arès, *op. cit.*, 221.

74 Bazdresch y Levy, «Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982», pág. 249; Haber et al., «The Politics of Property Rights», pág. 58.

El gobierno financió gran parte de estos crecientes déficits pidiéndole al Banco de México que imprimiera dinero para comprar valores del gobierno, lo cual detonó una inflación. En los sesenta, la tasa de inflación promedio era de 2.7%, en los setenta de 16.8%, y para 1981 había llegado a 27.9%. En pocas palabras, el gobierno financiaba sus déficits por medio de un impuesto inflacionario.

44

El impuesto inflacionario es simplemente la pérdida de poder adquisitivo del dinero. Con el impuesto inflacionario, el gobierno gana la cantidad de interés real (donde el interés real es la tasa de interés nominal ajustada por las expectativas de inflación) que las autoridades monetarias obtienen del total de efectivo en circulación y de los depósitos en cuentas corrientes (lo que los economistas llaman *M1*). Como el dinero en efectivo y los depósitos en cuenta corriente, éstos obtienen un interés nominal de cero. Entonces, si el coeficiente de caja de los depósitos del banco central se establece en cero, todos los ingresos del impuesto de inflación obtenidos del efectivo en circulación se pasan al gobierno, y todos los ingresos del impuesto de inflación obtenidos de los depósitos en cuenta corriente se pasan a los bancos comerciales. Esta situación rara vez se presenta, porque los bancos centrales usualmente imponen coeficientes de caja positivos a los bancos comerciales, lo que lleva a los gobiernos a obtener parte de los ingresos del impuesto inflacionario que los bancos comerciales obtienen de sus depositantes.

Las medidas regulatorias de los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo fueron un clásico ejemplo de cómo manejar un impuesto de inflación. El gobierno aumentó de manera drástica los requisitos de reserva de los bancos. Los coeficientes de reserva escalaron de sólo 3% de depósito en 1959 a 46% para 1979.⁷⁵ El banco central pagó intereses sobre esas reservas, pero esa tasa de interés estaba por debajo de la tasa de inflación. Además, el gobierno estableció topes a las tasas de interés.⁷⁶ Puesto que el Banco de México tenía como reserva una gran

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ Del Ángel-Mobarak, «Paradoxes...», pág. 285.

parte de los depósitos de los bancos privados —los cuales obtenían tasas de interés negativas—, los banqueros respondieron ofreciendo tasas de interés (que también eran negativas en términos reales) sobre los depósitos en sus mismos bancos. Como resultado de esto, los depositantes comenzaron a retirar su dinero del sistema bancario. El porcentaje de depósitos con respecto al PIB aumentó de 17% en 1961 a 25% para 1971. Después, el impuesto de inflación provocó desintermediación: para 1979 el porcentaje de depósitos con respecto al PIB cayó otra vez a un 24%.⁷⁷ Para evitar el impuesto a la inflación, muchos de esos depósitos estaban en cuentas denominadas en dólares, las cuales crecieron de 3% del total de depósitos a 21% entre 1975 y 1980.⁷⁸

45

La combinación entre disminución de depósitos y aumento de préstamos para el gobierno (a través de mayores requisitos de reserva) tuvo un efecto predecible: el abastecimiento de crédito bancario para empresas y hogares cayó absoluta y aceleradamente. Como se muestra en la Figura 2, para 1977 la cantidad de crédito otorgado por bancos comerciales y financieras a particulares había disminuido a 11% del PIB, de un 17% en 1970.

Para finales de los setenta, el impuesto a la inflación de los gobiernos de Echeverría y López Portillo no era suficiente para satisfacer las necesidades financieras del gobierno, por lo que los banqueros mexicanos comenzaron a preguntarse si se les expropiaría.⁷⁹ El presidente López Portillo corrió un riesgo grande al pedir préstamos por fuertes sumas de dinero al extranjero. Lo hizo pensando que podría liquidar esa deuda gracias a la combinación de precios de petróleo que iba en aumento y al descubrimiento de nuevos yacimientos petrolíferos en el Golfo de México. Desafortunadamente, la necesidad de importar equipo especializado para la extracción del petróleo absorbió los ingresos obtenidos del alza en exportaciones

77 Banco Mundial, Base de datos de la estructura financiera, actualización, abril de 2013.

78 Guillermo Ortiz, «Currency Substitution in Mexico: The Dollarization Problem», en *Journal of Money, Credit and Banking*, 15, 1983, pág. 176.

79 Del Ángel-Mobarak y Martinelli Montoya, *op. cit.*, pág. 21.

del mismo, por lo que no se liquidaron las deudas, sino que se aplazaron y se contrajeron aún más. Gracias a esto, la deuda del sector público mexicano creció de más o menos 10 mdd que había sido en 1974 a 30 mdd en 1980, y 60 mdd en 1982.⁸⁰ A principios de este año, cuando el precio del crudo colapsó, López Portillo tuvo que pensar qué hacer para no incumplir con los pago de la deuda externa. Las cuentas bancarias con depósitos en dólares que muchas empresas y hogares habían realizado para evadir el impuesto a la inflación eran una clara y evidente fuente de fondos. Entonces y de manera arbitraria, López Portillo convirtió estas cuentas a pesos utilizando el tipo de cambio oficial, que era aproximadamente un tercio más bajo que el del mercado cambiario paralelo. En otras palabras, expropió a empresas y particulares que tuvieran cuentas en dólares. Después, ya que no bastó la medida, declaró que el gobierno suspendería temporalmente los pagos de su deuda externa.

El moratorio en el pago de la deuda hizo que el peso cayera aceleradamente. López Portillo afirmó que la culpa del colapso del tipo de cambio la tenían los banqueros, pues ellos habían ayudado a sus clientes a sacar del país su riqueza líquida. El 1 de septiembre de 1982, el Presidente José López Portillo expropió los bancos. Técnicamente, para que se pudiera llevar a cabo la expropiación, se requería de una enmienda constitucional, pero gracias al monopolio del PRI en el poder, ésta se obtuvo en unos cuantos días sin prácticamente ningún debate de por medio.⁸¹ El Estado compensó a los banqueros mexicanos con bonos del gobierno de dudosa validez; después de todo, éste ya había cesado los pagos de la deuda externa y la inflación crecía aceleradamente. Resultaba difícil confiar en que los bonos serían de hecho pagados.

Durante los siguientes siete años, los bancos de México continuaron con las labores típicas de un banco: recibo de depósitos, pago de cheques etc., pero más de la mitad de sus préstamos se di-

80 Haber et al., «Mexico since 1980...», pág. 76

81 Del Ángel-Mobarak, «La banca mexicana antes de 1982...»

rigían al sector público para financiar los déficits presupuestales del gobierno. ¿La consecuencia? Las empresas y los hogares se vieron privados de crédito. En 1988, cuando Miguel de la Madrid dejó la presidencia, el porcentaje de préstamos al sector privado era de sólo 9% del PIB.⁸² En los tres años posteriores, el crédito bancario al sector privado aumentó rápido; prácticamente se duplicó... pero gran parte de estos préstamos parecen haberse dirigido a grupos de producción y consumo políticamente relevantes. Su otorgamiento se realizó con base en criterios distintos a la posible viabilidad económica de dichos créditos. Como señalaron Gunther, Moore y Short: «El porcentaje de cartera vencida aumentó de menos del 1% que había sido en 1988 a más del 3% para finales de 1991. Además, durante este mismo periodo, el ingreso de los bienes bancarios cayó de casi 1.9% a 1%, mientras que la relación capital-activos de la industria bajó del 7% al 5.4%. Gracias a la práctica habitual en México de integrar los intereses vencidos en los balances crediticios al momento de vencimiento, y de contabilizar como ganancia el interés capitalizado, lo más seguro es que el deterioro observado en estas cifras contabilizadas reflejara importantes dificultades financieras».⁸³

47

¿CÓMO VENDER LO QUE ACABAS DE ROBAR?

A finales de 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari llegó a la presidencia, se encontró con una hiperinflación, una economía con un lento crecimiento, una enorme deuda del sector público, y un gobierno atiborrado de cientos de empresas estatales. Aunado a estos problemas, debía liderar un partido que había perdido gran parte de su legitimidad. La economía mexicana se encontraba en caída libre desde 1982

82 Banco Mundial, Base de datos de la estructura financiera, actualización, abril de 2013.

83 Jeffrey Gunther, Robert B. Moore y Genie D. Short, «Mexican Banks and the 1994 Peso Crisis: The Importance of Initial Conditions», en *North American Journal of Economics and Finance*, 7, 1996, pág. 131.

con la nacionalización de los bancos. Si bien el Presidente Miguel de la Madrid había intentado reavivar el crecimiento al cerrar muchas de las más vergonzosas empresas estatales y al liberalizar el comercio exterior, las medidas no resultaron fructíferas: la inversión no se recuperó y los salarios seguían disminuyendo. En 1986 dentro del sector manufacturero, por ejemplo, los salarios eran solamente el 51% de su nivel de 1981.⁸⁴ Los lazos del partido con los sindicatos y grupos de izquierda se disolvieron, lo que en 1987 ocasionó una división en el partido. El nuevo grupo que nació de esta división propuso a su propio candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, que casi venció a Salinas en las elecciones de 1988; de hecho, se sospecha que la victoria del PRI fue así de cerrada porque se cometió un fraude electoral.⁸⁵ Las elecciones para la Cámara de Diputados fueron igualmente impactantes para el PRI, pues sus candidatos ganaron sólo el 50.4% del total de votos. Hablamos del margen de victoria más cerrado en toda la historia del partido. En pocas palabras, la encomienda del entonces Presidente de la República no era sólo recuperar la economía, también el destino del partido estaba en sus manos.

La primera solución de Salinas a estos retos tanto fiscales como políticos tenía tres aristas. Primero, debía arriesgarse y abrir el comercio y la inversión en México; esto lo afrontó con el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. La segunda arista era acabar con la hiperinflación cortando los déficits presupuestales y renegociando la deuda externa. En tercer lugar, debía vender las empresas del Estado. Desde luego que estas tres aristas se traslapaban: la enajenación de bienes daría al gobierno ingresos extraordi-

84 Haber, *op. cit.*, pág. 66.

85 En la tarde del 6 de julio de 1988, cuando los oficiales electorales comenzaron la cuenta de los votos, los primeros resultados (sobre todo de la Ciudad de México y el área conurbada, donde la oposición al PRI era más fuerte) indicaban que Cuauhtémoc Cárdenas, el líder de la oposición, iba a la delantera. Aun cuando los votos posteriores favorecían al PRI, la Secretaría de Gobernación entró en pánico y declaró que había habido un fallo en las computadoras y no habría resultados preliminares. El PRI declaró a Salinas como ganador y después, al dar a conocer los resultados oficiales la Comisión Federal Electoral, Salinas ya era el nuevo presidente.

narios que después usaría para pagar la deuda externa; además, en el presupuesto anual reducía el peso de esas empresas —que jamás fueron rentables— para controlar así un poco la inflación. La venta de las empresas estatales también dio ingresos al gobierno de Salinas que podían usarse para financiar programas sociales, sobre todo el llamado «Progresas» y para invertir en infraestructura, por ejemplo a través de un fideicomiso administrado por el banco de desarrollo Banobras. Éstos formaban una parte crucial de la estrategia del PRI para ganar las elecciones presidenciales y restablecer su preponderancia política.⁸⁶

Esta combinación entre consideraciones fiscales y políticas significó que el gobierno de Salinas estaba interesado en vender los bancos en el menor tiempo posible y maximizar los ingresos de dicha venta. Así pues, todo el proceso de privatización bancaria se logró en sólo 18 meses. Con esto el gobierno ganó \$14.4 miles de millones de dólares, tres veces el valor en libro de los bancos.

49

LA PRIVATIZACIÓN BANCARIA, ¿CON RIESGOS DE EXPROPIACIÓN?

Uno podría preguntarse por qué un inversionista pagaría por un banco tres veces su valor en libros, sobre todo si el gobierno los había expropiado apenas nueve años atrás... ¿Por qué no les ofrecieron un precio más bajo, para compensarlos por el riesgo de volver a ser expropiados por el gobierno?

Se comprende que los banqueros sintieran cierto temor. Si bien el Presidente Salinas podría haber actuado en favor de las empresas, de cualquier modo no se podría estar seguro de lo que harían sus sucesores. En esos tiempos, además, el poder presidencial era casi plenipotenciario. Hoy en día, México es una democracia de varios partidos, en la que los balances y contrapesos limitan la discreción y

86 Magaloni, *op. cit.*

autoridad del presidente, pero desde la perspectiva de 1991, el desenlace no era tan claro. El gobierno mexicano, además, no necesitaba hacer una expropiación *de iure*, y los banqueros estaban perfectamente conscientes de esto, pues el gobierno contaba con una amplia gama de métodos para poder llevar a cabo una expropiación *de facto*; por ejemplo, éste podía financiar déficits con un incremento al abasto de dinero, lo cual detonaría una inflación que prácticamente llegaría a ser un impuesto para los que tuvieran efectivo, o bien se podían aumentar los requisitos de reserva de los depósitos e imponer topes a la tasa de interés. Asimismo, el gobierno podía exigir que los bancos extendieran el crédito a empresas estatales a tasas de interés que estaban por debajo del mercado, con el fin de financiar a «sectores estratégicos», o exigir que los bancos prestaran a empresarios o a grupos de consumidores políticamente relevantes, y después demorarse cuando los bancos necesitaran de su poder policial para hacer cumplir los contratos de préstamos. En pocas palabras, el gobierno podría expropiar a los bancos gradualmente bajo el argumento de actuar «por el bien de la nación» .

Por lo expuesto anteriormente, se concluye que cimentar una alianza entre el gobierno de Salinas y los banqueros mexicanos no fue un proceso sencillo. El gobierno quería vender algo que había expropiado hacía sólo nueve años; y además buscaba maximizar el precio que recibiría. Los banqueros, por su parte, querían sus bancos de vuelta: pero como regla general, un banquero que tiene un alto riesgo de ser expropiado no va a pagar una prima muy alta por adquirir un banco.

La clave para una alianza gobierno-banquero exitosa era que los banqueros no tuvieran que arriesgar mucho de su propio capital. La forma en la que se logró esto amerita una prolongada discusión acerca del proceso técnico de la subasta bancaria y la forma en la que los ganadores de la subasta compraron los bancos. Antes de adentrarnos en detalles, quisiéramos subrayar que, en teoría, el trato que se estableció, finalmente llevó a un acuerdo para transferir el endeudamiento a

los contribuyentes mexicanos en el caso de que la alianza del gobierno con los banqueros resultase poco provechosa para estos últimos. Lo anterior significa que los banqueros participarían limitando sus pasivos y la cantidad de dinero que estaría en riesgo. A cambio, el gobierno recibiría una gran entrada de efectivo.

Ahora, con el fin de persuadir a empresas y hogares para depositar fondos en un sistema descapitalizado, el gobierno creó una red de seguridad muy generosa, ya que el seguro de protección a los depósitos era ilimitado. El gobierno prácticamente dijo que si algo salía mal, él asumiría los pasivos de parte de la alianza. Como veremos, cuando la alianza colapsó y llegó la hora de pagar, los contribuyentes mexicanos culparon al gobierno de Carlos Salinas y castigaron a su partido votando en masa por la oposición en las elecciones de 1997 y 2000.

51

EL PROCESO DE SUBASTA

¿Cómo fue que el gobierno y los banqueros llegaron a un acuerdo que tuvo como resultado una enorme transferencia de una sola vez para el gobierno, pero que no requería que los banqueros invirtieran demasiado capital? Fueron varias las medidas que se tomaron, pero comencemos con el proceso de subasta.

Al sentar la forma en la que se llevarían a cabo las licitaciones, el gobierno aclaró a los licitadores que estaban comprando bancos que no tendrían que competir fuertemente entre sí, pues en el momento de la privatización en 1991, la industria bancaria mexicana estaba constituida por 18 bancos, cuatro de los cuales controlaban el 70% del total de los bienes bancarios. El gobierno no deshizo estos grupos sino que los mantuvo y así los vendió. Lo que en realidad vendía el gobierno era el derecho a dirigir un oligopolio.

El gobierno asimismo aclaró a los posibles licitadores que no tendrían que competir con bancos extranjeros, dado que éstos tenían

prohibido participar en las subastas bancarias de 1991-1992. Del mismo modo se les excluyó del mercado mexicano en las negociaciones del TLCAN que comenzaron en 1991. El acuerdo final entre México, Estados Unidos y Canadá indica que los negociadores mexicanos se empeñaron en limitar la competencia extranjera dentro de la banca mexicana, pues el TLCAN dice que los bancos norteamericanos y canadienses no podían ser dueños de más del 30% del capital de un banco mexicano, y también proveía que bancos americanos y canadienses no pudieran comprar participaciones mayoritarias en ningún banco mexicano que tuviera una participación en el mercado mayor al 1.5%. Además se especificaba que el total de participación extranjera en el mercado no podía exceder el 8%. Estas restricciones prácticamente excluían a los bancos extranjeros del mercado, ya que sólo había dos cuya participación en el mercado era de 1.5% o menos. Después de un periodo de transición de seis años, los bancos norteamericanos y canadienses podían adquirir gradualmente mayor participación en el mercado, hasta un máximo de 15% para el año 2000. Sin embargo, aún después de esta etapa de transición, el TLCAN permitía al gobierno de México congelar las compras de bancos mexicanos por entidades de Estados Unidos y Canadá por un periodo de tres años, si los bancos extranjeros en grupo controlaban más del 25% del mercado. Así pues, los bancos extranjeros continuaban sujetos a la regla de no poder ser dueños de más del 30% de las acciones de un banco mexicano.⁸⁷

Algunos analistas sostienen que el gobierno de Salinas tomó esta medida no porque quisiera crear un oligopolio seguro para los banqueros mexicanos,⁸⁸ sino porque Salinas creía que el sistema de pagos debía estar en manos mexicanas. Quizá nunca sepamos de cierto cuáles fueron las intenciones del gobierno... quién admitiría que su objetivo era maximizar el precio al vender un oligopolio seguro. Lo que hay que tener en cuenta es que a los posibles banqueros no les im-

⁸⁷ Murillo, *op. cit.*

⁸⁸ Suárez Dávila, *op. cit.*

portaba las intenciones del gobierno. De cualquier modo, ya sea que el gobierno quisiera limitar el ingreso de capital extranjero para maximizar el precio de los bancos en las subasta o que lo hiciera por intereses nacionales, el punto es que el impacto en la estructura bancaria fue el mismo: los posibles banqueros tenían buenas razones para suponer que los bancos extranjeros no afectarían su poder en el mercado.

Al mismo tiempo que el gobierno indicaba a los banqueros que estaban adquiriendo oligopolios seguros, estructuró el proceso de subasta de tal forma que se maximizaron los precios en oferta. Las reglas formales de la subasta especificaban que las licitaciones serían cerradas y que se tomaría en cuenta la experiencia administrativa de los grupos ofertantes.⁸⁹ Sin embargo, esta idea de que el gobierno tendría en cuenta la calidad administrativa de los futuros banqueros fue descartada por la decisión de sólo considerarla si la segunda mejor oferta más alta distaba tres puntos porcentuales de la más alta. Algunos banqueros han declarado que, en efecto, el gobierno no se apegó a las reglas formales acerca de licitaciones cerradas y participó en varias negociaciones *ex parte*. Uno de los banqueros más importantes de México, Agustín Legorreta, dijo: «Todo el teatro de la subasta, sobres cerrados, los notarios y demás fue eso: una pieza de teatro».⁹⁰

Coherente con su objetivo de maximizar los precios en oferta, el gobierno tampoco modificó las normas contables para actualizarlas con respecto a los estándares internacionales, guardándose así la información que revelaba qué tanto estos modelos más permisivos inflaban el valor de las acciones bancarias. Una enorme diferencia que se tenía con respecto a los criterios contables estándares fue que cuando un préstamo estaba en mora, sólo los intereses atrasados se contabilizaban como cartera vencida, mientras que el principal podía renovarse y ser contabilizado como un préstamo sin atraso. Lo peor era que en México, las normas contables permitían que los bancos co-

⁸⁹ Unal, Haluk y Miguel Navarro, «The Technical Process of Bank Privatization in Mexico», en *Journal of Financial Services Research*, 16, 1999, págs. 61-83.

⁹⁰ Amparo Espinosa Rugarcía, Enrique Cárdenas, *op. cit.*, pág. 5

locaran el interés vencido dentro de la renovación del préstamo vencido, y que el interés fuese contabilizado como un activo productivo. Inclusive se podía tomar el interés capitalizado como un ingreso del banco (para contabilizar el aumento de los activos productivos). Estas inusuales normas incrementaron el valor en el mercado de los bancos, pues gracias a ellos, los préstamos en cartera vencida parecían cumplidos, lo cual incrementaba la tasa de retorno de los bancos y los intereses incumplidos parecían ingresos.⁹¹ No es fácil saber qué tanto pudieron haber bajado los precios de los bancos si el gobierno hubiera seguido normas contables menos permisivas; lo que sí se sabe, es que el gobierno contrató consultorías externas para que dieran una valoración de los bancos. También se sabe que después no hizo públicos los resultados de esta valuación.⁹²

Aún más inusual resulta que no se permitió a los bancos compradores llevar a cabo sus propios análisis de las acciones de los bancos en venta antes de ésta; en cambio, se les prometió que una vez adquiridos los bancos, podían recibir un reembolso del gobierno por las acciones que no fueron debidamente valuadas. Un importante banquero incluso llegó a decir «...estábamos como quien compra una casa cerrada nada más habiéndola visto por el exterior».⁹³ Hay pruebas que dicen que el gobierno ni siquiera cumplió esta promesa. Algunos banqueros que participaron en la subasta afirman que el gobierno se rehusó a reembolsarlos por los bienes que no fueron debidamente valuados.⁹⁴

El gobierno vendió los bancos en forma secuenciada. En lugar de llevar a cabo sólo una ronda de subasta con sobres cerrados, hubo seis entre junio de 1991 y julio de 1992. Aparentemente, esto provocó que aumentara la competencia y con ella los precios. Como lo ha demostra-

91 Del Ángel, Haber, Musacchio, «Normas contables bancarias...»

92 Unal y Navarro, *op. cit.*

93 Espinosa Rugarcía, Cárdenas, *op. cit.*, vol. 3, pág. 26.

94 *Ibidem*, págs. 55, 73.

do Haber,⁹⁵ el factor más determinante del precio pagado por un banco —en términos de la relación oferta-valor en libros— fue la ronda en la que se llevó a cabo la compra. Cada ronda adicional de subastas elevaba esa relación en 0.30 puntos porcentuales, la cual se mantiene estable sin importar si se controla por el tamaño de los bancos, su rentabilidad, o el número de grupos que licitan por un banco en particular.

Esta serie de disposiciones institucionales produjo una relación oferta-valor en libros promedio (ponderado) de 3.04, e ingresos de \$12.4 miles de millones de pesos para el gobierno mexicano.⁹⁶ Como lo sugiere la relación oferta-valor en libros de 3.04, el gobierno mexicano recibió una prima considerable. En fusiones de bancos de Estados Unidos, la relación oferta-valor en libros promedio era de 1.89.⁹⁷ También en Europa las relaciones eran más bajas, más o menos de 2.5 y, cabe mencionar, que los banqueros europeos no corrían el mismo riesgo de expropiación e incumplimiento que los banqueros mexicanos. Un análisis llevado a cabo por Unal y Navarro del valor de mercado de las acciones comerciadas en el momento de la subasta,⁹⁸ es consistente con la opinión de que los precios pagados en ésta estaban inflados, pues al parecer los banqueros mexicanos pagaron una prima de 45%. Sorprende que los precios pagados por los bancos mexicanos fueran tan altos, porque incluso las poco confiables fuentes contables de la época —al menos las que estaban disponibles al público— indicaban que los bancos ya pasaban de hecho por dificultades financieras; por ejemplo, durante el periodo de 1988 a 1991, el número de préstamos en cartera vencida se triplicó, la tasa de retorno cayó a la mitad, y la relación capital-acciones disminuyó un cuarto.⁹⁹

95 Haber, «Mexico's Experience with Bank Privatization...»

96 En la literatura suele citarse una relación apuesta-valor en libros de 3.53, que es el promedio no ponderado, pero cuando fueron subastados, los bancos más grandes de México recibieron múltiplos más pequeños de su valor en libros que los bancos pequeños.

97 Unal y Navarro, *op. cit.*, pág. 78.

98 *Ibidem*

99 Gunther, Moore y Short, *op. cit.*, pág. 131.

MONITOREO DÉBIL Y PRÉSTAMOS RIESGOSOS

56

¿Cómo logró el gobierno que los banqueros potenciales apostaran tan generosamente por lo bancos? Una posible respuesta es que los banqueros no sabían lo que hacían; otra es que, quizá, estaban dispuestos a pagar precios caros porque no era su propio dinero el que arriesgaban. Lograron hacer esto último gracias a que cambiaron las normas que regían el plan de pagos para la compra de bancos. El plan de pagos original del gobierno pedía un 30% a los 3 días de que se anunciara quién era el adjudicatario, y el 70% restante habría de liquidarse en los siguientes 30 días. Los ganadores de las subastas; es decir, los accionistas mayoritarios que se convertirían en directores, convencieron al gobierno de cambiar esas normas para que tuvieran tiempo de financiar sus adquisiciones con fondos externos. Bajo el nuevo plan, el primer pago se reducía a 20%; y el 80% restante podría pagarse cuatro meses después. De esta manera usaron el periodo de cinco meses entre el pago inicial y el final para reunir los fondos necesario para comprar bancos.¹⁰⁰ Estos fondos provenían de una variedad de fuentes, como la venta de acciones a accionistas minoritarios, de papel comercial y préstamos de otros bancos mexicanos. Una de estas fuentes fue particularmente preocupante, pues algunos accionistas lograron financiar las compras de sus acciones con préstamos del mismo banco que intentaban comprar, y la garantía del préstamo eran las acciones adquiridas. En el caso de Bancomer, que era el banco más grande del sistema, el 20% del primer pago que los adjudicatarios hicieron al gobierno fue financiado por un préstamo otorgado por el banco mismo, hecho al que se refirió el antiguo dueño del banco, Manuel Espinosa Yglesias como «simplemente monstruoso».¹⁰¹ En otro caso, un grupo de compradores financió el 75% del precio total del banco a

100 Unal y Navarro, *op. cit.*

101 Espinosa, Cárdenas, *op. cit.*, vol. 3, págs. 11-12

través de un préstamo del mismo banco que estaban por comprar.^{102 103}

No podemos menospreciar la seriedad del problema que suscitó la decisión del gobierno de permitir compras apalancadas de los bancos, pues removió uno de los pilares esenciales que contribuye a la buena administración bancaria. Este pilar esencial es el capital social, que cumple con dos importantes funciones dentro de la gerencia de un banco. Primero, da a éste un respaldo de capital para otorgar los préstamos: si los prestatarios incumplen con el banco, esa pérdida será absorbida por los accionistas, no por los depositantes. Sin este respaldo de capital, los depositantes dudarán antes de confiarle al banco sus ahorros, y el banco carecerá de fondos. Segundo, precisamente porque los accionistas han puesto en riesgo su dinero, tienen un incentivo para monitorear a los gerentes del banco, asegurándose de que éstos no otorguen préstamos que pongan en riesgo su capital. El amortiguador de capital otorgado por los accionistas no sólo crea un mecanismo *ex post* para absorber las pérdidas, también crea un mecanismo *ex ante* para evitar que las haya. Sin embargo, si el capital de los accionistas es prestado, como cuando las acciones son financiadas por un préstamo del mismo banco que se desee adquirir, ninguno de estos mecanismos entra en juego. Los administradores tienen la capacidad de otorgar préstamos riesgosos, y los depositantes son los que tendrían que absorber las pérdidas.

Estos defectos en la enajenación de bienes bancarios eran claros para algunos de los cuentahabientes mexicanos. Quizá los pequeños ahorradores no se percataron del riesgo que corrían, pero al parecer las grandes corporaciones que necesitaban de los bancos para poder pagarles a sus proveedores, trabajadores, los impuestos y liquidar otros gastos, sí comprendieron que el trato realizado entre el gobier-

102 Mackey, *op. cit.*, págs. 55, 61, 141, 216.

103 En el caso de Banca Serfín (el tercero más grande de México), el capital del director estuvo en riesgo probablemente porque el gobierno no se apegó a sus estipulaciones iniciales. A diferencia de lo que ocurrió en el resto de las subastas, el gobierno retuvo 16% de las acciones del proceso de apuesta, que fue una opción al momento de la compra del grupo que adquirió el banco, que más adelante podía utilizar.

no y los banqueros ponía en un riesgo considerable sus depósitos. Como resultado, el gobierno mexicano tomó una medida extraordinaria: garantizó sin límite alguno los depósitos y muchos otros pasivos bancarios. Técnicamente, en México los depósitos bancarios estaban asegurados por los recursos disponibles del FOBAPROA, el fideicomiso gubernamental del seguro de protección de depósitos. Estos recursos estaban muy limitados porque se financiaron con la venta de los bancos, pero en la práctica, el FOBAPROA podía pedir prestado al Banco de México. Según la Ley de Instituciones Crediticias de México, el Comité Técnico del FOBAPROA (del cual formaban parte representantes de la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México) hacía recomendaciones que serían enviadas al gobernador del Banco de México, que después actuaría a favor del banco, en su capacidad de representante legal del FOBAPROA.¹⁰⁴

Como consecuencia de su relación fiduciaria con el FOBAPROA, la garantía del Banco de México no sólo era implícita; también era una promesa explícita. Se suponía que cada diciembre, el Banco de México debía publicar la cantidad máxima de pasivos que al año siguiente serían protegidos por el FOBAPROA, pero en 1993 y en 1994 sus declaraciones no especificaron cantidades y anunciaron lo siguiente: «Basado en la sección IV del artículo 22 de la Ley de Instituciones Crediticias, y considerando que ha sido una tradición que las autoridades financieras de México intenten proteger a los inversionistas de cualquier pérdida en el caso de insolvencia de las instituciones crediticias, el Comité Técnico del FOBAPROA ha decidido continuar dicha tradición, y por esta razón se ha acordado que el FOBAPROA intentará honrar todos los pasivos cobrados a instituciones financieras que participan en el fondo, siempre y cuando estos pasivos se deriven de sus operaciones, excluyendo los pasivos que se susciten de pasivos subordinados a obligaciones, y de operaciones ilícitas, irregulares o realizadas de mala fe».^{105 106}

¹⁰⁴ *Ibidem*, pág. 44.

¹⁰⁵ Tomado de Mackey, *op. cit.*, pág. 53.

¹⁰⁶ De 1995 a 1997 se agregó a la declaración la siguiente frase: «y de pasivos derivados de

La gravedad del problema causado por estas declaraciones del Banco de México resulta insoslayable; garantizaba no sólo todos los depósitos —los interbancarios incluidos— sino que además garantizaba todos los pasivos bancarios (depósitos, préstamos, créditos) con la excepción de las deudas subordinadas. Con esto, el gobierno removía otro importante pilar de la buena administración bancaria: la supervisión prudencial de los depositantes. Cuando éstos corren el riesgo de perder su riqueza, tienen incentivos para vigilar el comportamiento de los gerentes bancarios, pues bajo la sospecha de procedimientos imprudentes, retiran sus fondos. Dado que los administradores de los bancos son el punto de contacto con los depositantes, ellos deben decidir: o se actúa con prudencia o se ve al banco colapsar cuando los retiros de los depositantes superen su habilidad de conseguir más prestatarios. A menos de que los banqueros modifiquen su forma de actuar, la fuga de depósitos los obligará a utilizar los recursos propios de los accionistas para pagar a los depositantes. Esta medida acabará con los recursos de los accionistas y obligará a los bancos a cerrar sus puertas, pues no habrá dinero para cuando los depositantes exijan lo suyo. La importancia de los depositantes sobre otros acreedores, el derecho de los depositantes de retirar su dinero, y la transferencia de derechos de control sobre bancos en liquidación tienen una función esencial en la administración de los bancos; a saber, alentar a los banqueros a la prudencia y honestidad con la administración del riesgo.

La decisión del Banco de México de garantizar prácticamente todos los pasivos bancarios sin ningún límite destruyó los incentivos de los depositantes para monitorear los bancos, y por lo tanto también los incentivos que tienen los gerentes bancarios para invertir en gestión de riesgo. Un análisis de Martínez Peria y Schmukler muestra

préstamos otorgados entre instituciones bancarias que participan en el sistema de transferencia de fondos administrado por el Banco de México, para respaldar obligaciones pagaderas por el Banco de México, así como pasivos a favor de intermediarios que pertenezcan al mismo grupo financiero que dicho banco.» cfr. *ibidem*.

que, durante el lapso que va de 1991 al final de 1995, las diferentes mediciones del riesgo de un banco no influyeron en el crecimiento de depósitos,¹⁰⁷ pues al parecer, los depositantes no se interesaban por lo que hicieran los banqueros. El análisis concuerda con las remembranzas de gerentes de bancos mexicanos durante ese periodo. Uno de ellos dijo: «El ahorrador tenía la conciencia de que, en el último de los casos, el gobierno estaba detrás de las instituciones y sabía que no importaba en qué banco lo depositara, al final le iban a pagar su dinero. Entonces, no diferenciaba entre un banco con una buena calidad de capital y uno con capital medio ficticio».¹⁰⁸

Debido a la falta de monitoreo de depósitos, no debería sorprendernos que los banqueros mexicanos no hayan invertido en un sistema interno de análisis crediticio. Según ha señalado Mackey,¹⁰⁹ los sistemas de análisis crediticios internos de los bancos eran tan débiles que rozaban la inexistencia. Lo anterior sorprende de manera particular, porque los historiales crediticios de los prestatarios hechos por burós de créditos privados no pudieron ser utilizados por instituciones con estructuras débiles; ¿la razón? En México no había un buró de crédito no gubernamental.¹¹⁰

Los débiles incentivos que tenían los accionistas y depositantes para monitorear a los gerentes significó que en México, sólo quedaba uno de los pilares para evitar el colapso del sistema bancario: la regulación y supervisión gubernamental. De hecho, existe una conocida relación inversa entre la magnitud de seguros para la protección de los depósitos y la necesidad de una supervisión gubernamental de los bancos: cuando los depositantes no tienen suficientes incentivos para

107 *Op. cit.*

108 Espinosa Rugarcía y Cárdenas Sánchez, *op. cit.*, vol. 3, pág. 57.

109 *Op. cit.*, pág. 56.

110 Negrín, «Mecanismos para compartir información crediticia: evidencia internacional y la experiencia mexicana», Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, *Working Paper* No. 2000-05, Ciudad de México, Banco de México, 2000; Mackey, *op. cit.*, pág. 25.

monitorear a los gerentes y directores bancarios, un generoso seguro de depósito presenta una fuerte carga para los supervisores gubernamentales. El problema es que ellos no pueden monitorear todo lo que sucede en un banco, y aun cuando observen algún comportamiento imprudente, sus jefes pueden pedir «que se hagan de la vista gorda», tal como sucedió en Estados Unidos durante la Crisis de ahorros y préstamos de los ochenta y la Crisis de Subprime de 2007-2009.¹¹¹ No es sorprendente que en la práctica, un seguro generoso de protección de depósitos esté asociado con sistemas bancarios inestables.¹¹²

Si el hecho de contar sólo con supervisores bancarios para asegurarse de un buen comportamiento por parte de los banqueros no siempre funciona adecuadamente en países con normas y reglas fuertemente institucionalizadas, ¿qué probabilidades tenía México de que funcionara a principios de los años noventa? Tomemos en cuenta que durante los ochenta, cuando los bancos eran del Estado, no había mucha necesidad de supervisión: la mayoría de los préstamos eran adquisiciones de bonos de gobierno o préstamos a empresas del Estado. Resulta natural, pues, que a principios de los noventa, los supervisores bancarios carecieran de experiencia; además, las normas contables que debían hacer cumplir los supervisores eran extremadamente laxas. Aunado a lo anterior, antes de 1996, la Comisión Nacional Bancaria (CNB) no contaba con la suficiente tecnología informática para poder reunir información de los bancos

61

111 Barth, James R., *The Great Savings and Loan Debacle*, Washington Dc, American Enterprise Institute Press, 22, 1991; Barth, James R., Gerard Caprio y Ross Levine, *Guardians of Finance: Making Regulators Work for Us*, Cambridge Mass., MIT Press, 2012.

112 Demirgüç-Kunt, Asli y Edward J. Kane, «Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?», en *Journal of Economic Perspectives*, 16, 2002, págs. 175-195; Demirgüç-Kunt, Asli y Enrica Detragiache, «Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation», en *Journal of Monetary Economics*, 49, 2002, págs. 1373-1406; Demirgüç-Kunt, Asli y Enrica Detragiache, «Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation», en *Journal of Monetary Economics*, 49, 2002, págs. 1373-1406; Cull, Robert, Lemma Senbet y Marco Sorge, «Deposit Insurance and Financial Development», en *Journal of Money, Credit and Banking*, 37, 2005, págs. 43-82; Barth, Caprio y Levine, *op. cit.*; Cull, Robert, Stephen Haber y Masami Imai, «Related Lending and Banking Development», en *Journal of International Business Studies*, 42, 2011, págs. 406-26.

en tiempo razonable, además de que carecía de autoridad y autonomía para supervisar satisfactoriamente los bancos.¹¹³

LAS CONSECUENCIAS DE UN MONITOREO DÉBIL

62

La falta de un monitoreo efectivo redundó en que los banqueros mexicanos no tenían incentivos suficientes para manejar sus bancos de una forma prudente. Según demuestra la Tabla 3, el total de préstamos bancarios reales prácticamente se duplicó entre 1991 y 1994, y los créditos hipotecarios crecieron aún más: de diciembre 1991 a diciembre 1994, los préstamos para casas y bienes raíces casi se triplicaron.

El crecimiento de depósitos no fue tan veloz como lo fue el de los préstamos. En 1993, 1994 y 1995, éstos sobrepasaron en un 20% a los depósitos y la diferencia se financió a través de préstamos interbancarios, sobre todo de bancos extranjeros en divisas extranjeras.¹¹⁴ Por lo tanto, en diciembre de 1991, los pasivos en divisas extranjeras rápidamente pasaron de un 11% del total de pasivos bancarios mexicanos, a 27% en diciembre 1994. Como señala Mishkin,¹¹⁵ la costumbre que tenían los bancos mexicanos de unir estos pasivos en divisas extranjeras con activos también con denominaciones foráneas (que eran préstamos en dólares realizados a compañías mexicanas) no redujo el riesgo cambiario del banco. Para poder lidiar adecuadamente con el riesgo cambiario, los bancos hubieran tenido que restringir los préstamos en divisas extranjeras a prestatarios que tuvieran fuentes de ingreso foráneos, una práctica que no siguieron.¹¹⁶

113 Mackey, *op. cit.*, pág. 97.

114 *Ibidem*, págs. 60, 98.

115 Mishkin, Frederic, «Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective», *National Bureau of Economic Research, Working Paper*, 5600, Cambridge Mass., National Bureau of Economic Research, 1996.

116 Krueger, Anne O. y Aaron Tornell, «The Role of Bank Restructuring in Recovering from Crises: Mexico, 1995–1998», en *National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 7042*, Cambridge Mass., National Bureau of Economic Research, 1999.

Aún más rápido que el crecimiento de préstamos fue el de carteras vencidas. La Tabla 2, basada en diferentes formas de tratar las renovaciones y reestructuraciones permitidas bajo diferentes normas contables mexicanas, presenta estimados de préstamos incumplidos. Aun al considerar las declaraciones financieras de los bancos sin un análisis pertinente, las carteras vencidas aumentaron de un ya elevado 3.6% en diciembre de 1991 a 6.1% en diciembre 1994. Las cifras aunque altas, no ejemplifican la totalidad del problema. Hay que recordar que los modelos contables de México permitieron que los bancos trataran los intereses atrasados de forma diferente al préstamo vencido. Los intereses vencidos se reportaban como cartera vencida, mientras que el principal podía ser «redescotado» (renovado) en un nuevo préstamo. Si sumamos estos redescuentos al interés atrasado que se declaró, entonces es claro que los bancos tenían serios problemas al momento de la privatización, pero la situación empeoraba rápidamente: el porcentaje ajustado de cartera vencida habría sido de 13.5% en diciembre 1991 y de 17.1% en diciembre 1994. Ambas cifras exceden la tasa de préstamos hipotecarios incumplidos en la Crisis de Subprime (11%). Estas cifras americanas están sesgadas hacia arriba, porque sólo se refieren a viviendas y porque consideran que una hipoteca está en mora con sólo 30 días de retraso.¹¹⁷

63

El sistema bancario mexicano estaba por lo tanto destinado al fracaso incluso antes de la devaluación del peso en diciembre de 1994 (la llamada Crisis del Tequila). González-Hermosillo, Pazarbasioglu y Billings han demostrado lo anterior al usar un modelo de valuación de peligros para predecir un fracaso bancario.¹¹⁸ Ellos demostraron que no fue el impacto macroeconómico de la crisis del peso lo que llevó al fracaso bancario, más bien fue la Crisis del Tequila la que detonó el decaimiento de los bancos.

Hipótesis de cómo llegó el sistema bancario a tan precaria si-

¹¹⁷ Calomiris y Haber, *op. cit.*, pág. 323.

¹¹⁸ Brenda Gonzalez-Hermosillo, Ceyla Pazarbasioglu y Robert Billings, «Determinants of Banking System Fragility: A Case Study of Mexico,» en *IMF Staff Papers* 44, 1997, págs. 295-314.

TABLA 2
PERFIL DE RIESGO DECLARADO Y ESTIMADO DE LAS CARTERAS DE PRÉSTAMOS BANCARIOS, 1991-2003

| CARTERA VENCIDA (NPL) DECLARADA COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE PRÉSTAMOS | DECLARADO NPL + REDESCONTADO COMO % DEL TOTAL DE PRÉSTAMO | DECLARADOS NPL + REDESCONTADOS + RENOVADOS Y REESTRUCTURADOS COMO % DEL TOTAL DE PRÉSTAMOS | FOBAPROA O IPAB COMO % DEL TOTAL DE PRÉSTAMOS | DECLARADO NPL + REDESCONTADO + REESTRUCTURADO Y FOBAPROA-IPAB COMO % DEL TOTAL DE PRÉSTAMOS | |
|--|---|--|---|---|--------|
| 1991 | 3.60% | 13.50% | 13.50% | 0% | 13.50% |
| 1992 | 4.70% | 14.70% | 14.70% | 0% | 14.70% |
| 1993 | 6.00% | 16.20% | 16.20% | 0% | 16.20% |
| 1994 | 6.10% | 17.10% | 17.10% | 0% | 17.10% |
| 1995 | 6.20% | 13.30% | 26.80% | 9.50% | 36.30% |
| 1996 | 5.70% | 10.80% | 32.50% | 20.10% | 52.60% |
| 1997 | 10.20% | 10.20% | 10.20% | 28.90% | 39.00% |
| 1998 | 10.20% | 10.20% | 10.20% | 29.50% | 39.70% |
| 1999 | 8.20% | 8.20% | 8.20% | 35.30% | 43.50% |
| 2000 | 5.50% | 5.50% | 5.50% | 28.90% | 34.40% |
| 2001 | 4.90% | 4.90% | 4.90% | 27.80% | 32.70% |
| 2002 | 4.40% | 4.40% | 4.40% | 22.70% | 27.10% |
| 2003 | 3.20% | 3.20% | 3.20% | 21.00% | 24.10% |

Fuente: Cálculo de datos de México. Comisión Nacional Bancaria. Banca Múltiple.1982-1993, y México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Boletín Estadístico de Banca Múltiple, 1993-2004.

Nota: Préstamos incumplidos declarados (NPL) sólo incluye interés vencido hasta 1997. Después de 1997 esta figura incluye también el capital. Pero los NPL limpiados como parte del programa de rescate FOBAPROA no se incluyen en esta figura. Por lo que en la última columna estimamos el total de préstamos incumplidos como la suma de NPL declarados, reestructurados y la suma total de los bonos del FOBAPROA.

tuación hay muchas. Existe no obstante, consenso de que la causa inicial fue que los accionistas, depositantes y supervisores gubernamentales monitorearon a los gerentes bancarios de una forma muy poco efectiva... si es que lo hicieron. Sin embargo y en lo que no hay unanimidad, es si el ineficiente monitoreo permitió que banqueros inexpertos y demasiado optimistas actuaran de manera imprudente, o si más bien dio pauta a que los banqueros con experiencia participaran en desvíos de fondos.¹¹⁹ Ambas hipótesis no son excluyentes y quizá haya espacio para ambas.

La hipótesis de que los banqueros mexicanos eran inexpertos y optimistas se basa en lo siguiente: el nivel de penetración financiera en México era extremadamente bajo (en 1991, el porcentaje de crédito bancario para propósitos privados era de sólo 17% del PIB), y los banqueros pensaron que habría enormes ingresos al entrar al «hambreado» mercado mexicano.¹²⁰ La hipótesis que apoya la «inexperiencia» también se basa en el hecho de que un sistema bancario compuesto por 18 bancos, a final de cuentas, no es un oligopolio tan seguro; la realidad es que existía competencia en los mercados

119 El desvío de fondos ocurre cuando los directores de los bancos expropián a accionistas minoritarios, a depositantes, y cuando hay un seguro de protección de depósitos con pocos fondos para los contribuyentes. Esto lo hacen al prestarse a sí mismos o a compañías que ellos controlan, y después incumplen esos préstamos. Los incentivos para este tipo de fraude son más fuertes durante una crisis económica, cuando las personas vinculadas con la compra, como los directores bancarios, tienen razones para usar los recursos de los bancos para rescatar otras compañías en las que su inversión es mayor que la que tienen en los bancos. La literatura de este fenómeno es enorme, cfr. George A. Akerlof, y Paul M. Romer, «Looting: The Economic Underworld of Bankruptcy for Profit», en *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1993, págs. 1-60; Raghuram Rajan y Luigi Zingales, «Which Capitalism? Lessons from East Asian Crisis», en *Journal of Applied Corporate Finance*, 11, 1998, págs. 40-48; Simon Johnson, Peter Boone, Alasdair Breach y Eric Friedman, «Corporate Governance in the Asian Financial Crisis», en *Journal of Financial Economics*, 58, 1-2, 2000, págs. 141-186.; Simon Johnson, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrei Shleifer, «Tunnelling», en *American Economic Review*, 90, 2, 2000, págs. 22-27; Luc Laeven, «Insider Lending and Bank Ownership: The Case of Russia», en *Journal of Comparative Economics*, 29, 2, 2001, págs. 207-229; Kee-Hong Bae, Jun-Koo Kang y Jin-Mo Kim, «Tunneling or Value Added: Evidence from Mergers by Korean Business Groups», en *Journal of Finance* 57, 6, 2002, págs. 2695-2740.

120 Catherine Mansell-Carstens, «The Impact of Mexican Bank Privatizations,» en William Glade ed., *Bigger Economies, Smaller Governments: Privatization in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1996, págs. 294-96.

bancarios. Según esta hipótesis, los banqueros tenían que pelear para participar en el mercado. Como lo han demostrado Gruben y McComb,¹²¹ la razón de los banqueros para competir de una manera tan sangrienta fue la de poder participar en el mercado que operaron más allá del punto en el que sus costos marginales igualaban sus ingresos asimismo marginales.

66

Este punto de vista también enfatiza que los banqueros mexicanos no sabían lo difícil que sería aquilatar *ex ante* los riesgos de incumplimiento del prestatario, ni recuperar la garantía *ex post*. Los deudores podían postergar la reposición al declararse en bancarrota, y después entretener al banco en un laberíntico juicio de bancarrota. Aun cuando la corte finalmente emitiera un juicio, éstos no siempre se hacían cumplir. Como consecuencia, el esfuerzo por recuperar la garantía por medios legales podría demorar entre tres y siete años.¹²² Las tasas de recuperación de garantías eran increíblemente bajas: en 1991 y 1992 las recuperaciones llegaban al 5% de la cartera vencida, 7% en 1993 y 9% en 1994. De hecho, estas tasas de recuperación están muy sesgadas para arriba, pues el denominador es el valor declarado de los préstamos incumplidos. Si en su lugar usáramos nuestros propios estimados ya ajustados de carteras vencidas, la recuperación de garantía sería de más o menos un tercio de los valores anteriores.

La segunda hipótesis, que llamaremos «hipótesis del saqueo», recalca el hecho de que los banqueros mexicanos eran hombres de negocio con experiencia que comprendían el ambiente donde operaban. Estas personas compraron los bancos con sólo un poco de su propio dinero, y después hicieron uso de las instituciones bancarias adquiridas para financiar sus empresas no financieras en condiciones privilegiadas. Quienes apoyan esta opinión argumentan que

121 William C Gruben y Robert McComb, «Liberalization, Privatization, and Crash: Mexico's Banking System in the 1990's», en *Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review*, 1997, págs. 21-30; *idem*, «Privatization, Competition, and Supercompetition in the Mexican Commercial Banking System», en *Journal of Banking and Finance*, 27, 2003, págs. 229-49.

122 Mackey, *op. cit.*, pág. 101.

los banqueros crearon una alianza con el gobierno que les permitía comprar los bancos con fondos de esos mismos bancos. Esta opinión se ayuda de un estudio de La Porta, López-de-Silanes y Zamarripa.¹²³ Éste muestra que durante el periodo 1995-1998, justo cuando el gobierno intervenía los bancos insolventes, el 20% de todos los grandes préstamos, de 1995 a 1998, fueron para directores de bancos. Estos préstamos relacionados tenían intereses más bajos que los préstamos a precio de mercado (cuatro puntos porcentuales); tenían 33% de probabilidad más alta de no pago, y tenían una tasa de recuperación de la garantía 30% más baja.

No contamos con la evidencia suficiente para juzgar entre estas dos hipótesis. La hipótesis del banquero inexperto se respalda con el hecho de que en 1996 había más o menos 1.75 millones de deudores que participaron en varios programas del gobierno de apoyo al deudor.¹²⁴ La implicación es que los banqueros mexicanos otorgaron préstamos de manera descuidada. Resulta complicado imaginar que hayan realizado los procedimientos de análisis de crédito de manera acuciosa en millones de préstamos otorgados en un espacio de sólo unos años, especialmente si no podían usar información del buró de crédito. La hipótesis del saqueo se apoya en la investigación de La Porta et al., misma que sostiene que los préstamos relacionados eran más propensos a convertirse en cartera vencida. Sin embargo, este estudio se concentra en el periodo en el que los bancos ya habían sido intervenidos y/o rescatados por el gobierno. Quizá los banqueros mexicanos se dieron cuenta de que estaban a punto de perder el control de sus bancos, y se otorgaron préstamos a sí mismos que jamás pensaban pagar. Un análisis de la cartera de préstamos durante 1991-1995 ayudaría al lector a elegir la hipótesis más certera.

.....
123 *Ibidem*

124 *Ibidem*, pág. 92.

COLAPSO Y RESCATE

68

Esperamos que para este punto haya quedado claro que incluso antes de la Crisis del Tequila de diciembre de 1995, el sistema bancario mexicano estaba destinado al colapso, y que la forma en la que el gobierno manejó la tasa cambiaria sólo aceleró lo inevitable. La política cambiaria del gobierno de Salinas de realizar periódicamente una micro devaluación se había establecido para combatir la inflación, y fue muy exitosa en el cumplimiento de su propósito. Sin embargo, para finales de 1994, cada vez era más evidente que el tipo de cambio estaba sobrevaluado. En diciembre y una vez que el peso comenzó a caer, el gobierno del nuevo Presidente Ernesto Zedillo, desesperado, trató de evitar una devaluación aumentando la tasa de interés del banco central para atraer inversionistas a comprar bonos gubernamentales. El esfuerzo fracasó. En unos cuantos días el peso perdería casi la mitad de su valor.

El colapso del tipo de cambio creó tres problemas convergentes en el sistema bancario. Primero, el colapso del peso hizo que casas y negocios convirtieran sus cuentas bancarias denominadas en pesos a dólares lo más rápido posible. Como resultado, la base de depósitos de los bancos se encogió rápidamente. Segundo, los préstamos en divisas extranjeras representaba más o menos un tercio del total de los otorgados por bancos mexicanos, pero muchos de estos préstamos se habían hecho a firmas que no tenían fuentes de ingreso en divisas extranjeras.¹²⁵ La consecuencia fue que el valor en pesos de estos préstamos se duplicó en el espacio de dos días, lo que llevó a la insolvencia a varias firmas. Tercero, para poder defender el peso de un mayor deterioro, el gobierno tuvo que elevar las tasas de interés del banco central para poder atraer a inversionistas de cartera extranjera y que compraran títulos de deuda en pesos. La tasa de préstamos interbancarios, en su apogeo, llegó al 114%. La tasa de interés sobre hipotecas —mismas que eran prácticamente de

125 Anne O. Krueger, y Aaron Tornell, «The Role of Bank Restructuring in Recovering from Crises: Mexico, 1995–1998», en *National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 7042*, Cambridge Mass., National Bureau of Economic Research, 1999.

tasa variable— se disparó y llegó a 74% para marzo de 1995. Cinco meses antes era de apenas 22%.¹²⁶ El acelerado crecimiento de la tasa de intereses obligó a que muchos de los préstamos hipotecarios —riesgosos pero que no presentaban atraso— no cumplieran. Para 1995, casi un tercio de todos los préstamos hipotecarios estaban en cartera vencida.¹²⁷ Así, los bancos mexicanos estaban atrapados entre dos males: una base de depósitos que se encogía y una cartera vencida que aumentaba; no faltaba mucho para que carecieran de liquidez y fuesen insolventes.

Las dimensiones del colapso del sistema bancario mexicano se pueden observar a través de varias mediciones de desempeño bancario. En la Tabla 2 estimamos la relación entre préstamos totales y los incumplidos. Si tomamos la cartera vencida declarada de los bancos y lo sumamos a las antes discutidas renovaciones de capital, y eso lo sumamos al valor de los pagarés de FOBAPROA que el gobierno intercambió con los bancos por los préstamos al comienzo de febrero de 1995, entonces la relación de préstamos incumplidos creció de un 17% a finales de 1994, a 34% para el final de 1995, y a 53% al final de 1996. El ingreso de los bancos cayó precipitadamente. Los márgenes netos de interés (el margen entre lo que los bancos cobraron por los préstamos y lo que le pagaron a los depositantes) se volvieron negativos desde diciembre de 1995 hasta septiembre de 1997.¹²⁸

69

LA RESPONSABILIDAD ILIMITADA DEL GOBIERNO MEXICANO

El colapso del sistema bancario descontroló la economía mexicana. Precisamente porque el gobierno había creado una red de seguridad generosísima para inducir a las compañías y hogares a depositar su riqueza en bancos que no estaban lo suficientemente capitalizados, ahora era

126 Guben y McComb, *op. cit.*

127 Joseph B Lipscomb, y Harold Hunt, «Mexican Mortgages: Structure and Default Incentives, Historical Simulation, 1982 to 1998», en *Journal of Housing Research*, 10, 1999, pág. 235

128 Haber, «Mexico's Experiments...», *op. cit.*

su responsabilidad arreglar las cosas. Debía rescatar a los depositantes que habían perdido sus ahorros, a deudores arruinados por el aumento de intereses y a compañías que tenían préstamos en dólares y se dirigían a la bancarrota porque sus deudas se duplicaron con la devaluación del peso. El gobierno de Zedillo también debía restaurar el funcionamiento del sistema financiero, o la economía se colapsaría completamente.

70

La respuesta del gobierno de Zedillo fue un rescate del sistema bancario, y los detalles de éste ameritan nuestra atención. Primero, los bancos mexicanos tenían cantidades significativas de deudas a corto plazo denominadas en dólares. Entonces el gobierno abrió una ventanilla especial en el Banco de México, la «Ventanilla de Liquidez», que contaba con dólares para resolver esos pasivos.

Segundo, el gobierno fortaleció los bancos dándoles el capital necesario para mantener reservas suficientes. El Banco de México dio fondos al FOBAPROA para crear el fideicomiso PROCAPTE y éste, a su vez, prestó esos fondos a los bancos para que mantuvieran un coeficiente de 9% de capital en relación a sus activos (en realidad la relación es capital a activos ponderados por riesgo). A cambio y por parte de los bancos, PROCAPTE recibió bonos subordinados de cinco años que se podían convertir en acciones ordinarias, mismas que el gobierno podía vender para recuperar los préstamos en caso de falta de pago. Durante el periodo en el cual participaron en el PROCAPTE, se prohibió a los bancos emitir dividendos o emitir títulos adicionales de deudas para capitalizar los bancos.¹²⁹ El programa PROCAPTE involucraba un poco de prestidigitación: el gobierno solamente convertiría los bonos en acciones ordinarias si los bancos no lograban pagar los préstamos PROCAPTE, pero es difícil imaginar que los bancos cumplirían sus obligaciones PROCAPTE si llegaran a la insolvencia. Si esto sucedía, los préstamos serían convertidos a acciones ordinarias y éstas prácticamente carecerían de valor. En términos prácticos y para los bancos, el programa PROCAPTE era un préstamo sin garantía de parte de los contribuyentes.

.....
129 Mackey, *op. cit.*, pág. 65.

Tercero, el gobierno protegió a los deudores de los bancos. Hubo varios programas de protección al deudor. Con el paso del tiempo, tanto la magnitud como los términos de estos programas se hicieron cada vez más laxos. El gobierno creó, como primera medida, unidades de inversión indexadas (UDIS) y permitió que los préstamos se redenominaran en estas unidades. Después se autorizó a los banqueros que transfirieran estos préstamos denominados en UDIS a un fideicomiso del gobierno. Estos préstamos llevaban una tasa de interés real de 4% más un margen para reflejar el riesgo crediticio del prestatario. En efecto, los contribuyentes mexicanos compraron al banco préstamos denominados en pesos, que pagaron en Bonos de la Tesorería de la Federación (CETES); por lo que eximieron a los bancos de posibles pérdidas. La baja tasa de interés y el calendario extendido de amortizaciones de estos préstamos en UDIS, significó que había mayores probabilidades de que los prestatarios pudieran seguir pagando esas deudas.¹³⁰ A éste rápidamente siguieron otros programas. Cada uno estaba dirigido a un grupo diferente de deudores (incluyendo consumidores, quienes hipotecaron sus casas, pequeños negocios, y los agricultores). Con el tiempo, cada uno de estos programas fue reformado para ofrecer a los deudores aún mayores descuentos sobre sus pagos.¹³¹

Cuarto, el gobierno limpió la cartera vencida de los balances generales de los bancos a través de un programa del FOBAPROA para readquisición de préstamos. A cambio de sus activos incumplidos, los bancos recibieron un pagaré intransferible del FOBAPROA a 10 años, con una tasa de interés ligeramente menor a la tasa de los CETES. Los banqueros acordaron que por cada peso recibido en bonos del FOBAPROA, ellos inyectarían 50 centavos de capital nuevo para recapitalizar sus bancos. A éstos se encargó que reunieran el capital y el interés de los préstamos transferidos al FOBAPROA... pero en la práctica no lo hicieron.¹³² Como lo discutiremos más adelante, gracias a este pro-

130 Lipscomb y Hunt, *op. cit.*, pág. 236.

131 Mackey, *op. cit.*, págs. 82-86.

132 Krueger y Tornell, *op. cit.*; Murillo, *op. cit.*

grama los banqueros transfirieron sus préstamos incumplidos a los contribuyentes mexicanos.

Los bancos con serios problemas financieros fueron intervenidos por la CNBV. Cuando se intervenía un banco, la CNBV tomaba el control, suspendía los derechos de los accionistas y reemplazaba la gerencia con un interventor de la Comisión. Esta persona quitaba los préstamos incumplidos del balance con ayuda del programa FOBAPROA y después inyectaba nuevo capital a través del programa PROCAPTE. El gobierno, a través del FOBAPROA, también garantizaba todos los depósitos bancarios. Finalmente, el FOBAPROA coordinaba la venta del banco a otra institución. De no ser posible lo anterior, entonces se liquidaba el banco. En algunos casos, la CNBV llevaba a cabo una intervención *de facto*, en la que removía a la gerencia del banco para que después otra institución financiera invirtiera o adquiriera el control de éste. En total se intervinieron formalmente 12 bancos, de los cuales sólo tres tuvieron una intervención *de facto*; es decir, que en total 15 de los 18 bancos mexicanos fueron intervenidos de alguna forma por el gobierno.

El anuncio de estas medidas parecía una buena solución; sin embargo, el resultado fue lo que los economistas llaman «riesgo moral». Una vez que un gobierno anuncia que utilizará los recursos de los contribuyentes para rescatar un sistema bancario, ya no le es fácil dejar de hacerlo. Si no hace algo para que continúen fluyendo fondos al sistema bancario —como aparentan las circunstancias— entonces corre el riesgo político de que lo culpen por no haber hecho lo suficiente para evitar el derrumbamiento de toda la economía de su país. Problemas de este tipo pueden seducir a los individuos y compañías para que exploten la situación en su propio beneficio económico.

El programa de readquisición de préstamos del FOBAPROA fue un claro ejemplo del riesgo moral en acción. Al instituir el programa en 1995, el gobierno declaró que algunos préstamos no serían intercambiados por bonos del FOBAPROA, tales como préstamos con atraso, préstamos de compañías en bancarrota, préstamos descontados con bancos de desarrollo, préstamos denominados en UDIS, y préstamos

a participantes emparentados (a directores, sus familiares, o a otras compañías de éstos). Conforme se deterioraba la situación del sistema bancario, el Comité Técnico del FOBAPROA abandonó estas restricciones.¹³³ Como resultado, el intercambio del FOBAPROA no fue un evento aislado —como originalmente se pensó en 1995—, más bien se convirtió en un mecanismo de constante rescate bancario, mismo que llegó hasta 1999, cuando todavía los bancos pasaron parte de sus activos vencidos al FOBAPROA. Desde luego que esto creó incentivos para que los banqueros salvaran sus empresas no financieras al otorgar préstamos generosos contratos que incluían muchas concesiones y que no tenían una garantía prendaria suficiente. Después los banqueros cambiaron estos préstamos a sus empresas por pagarés del FOBAPROA, práctica discutida anteriormente. El porcentaje de las carteras de préstamos bancarios compuestos por bonos del FOBAPROA creció de un 9% en 1995 a 20% en 1996, 29% en 1997 y 1998, y finalmente llegó hasta 35% en 1999.¹³⁴ Para junio 1999, el costo total de los programas de rescate bancario fue de 692 miles de millones de pesos (equivalente al 15% del PIB mexicano).¹³⁵

73

El hecho de que el rescate del sistema bancario fuera prácticamente una transferencia implícita de dinero de los contribuyentes a los accionistas bancarios —entre quienes se encontraban los hombres más ricos de México— produjo una tormenta política... y el que esta transferencia ocurriera en medio de una severa recesión inducida por la crisis bancaria sólo sirvió para «echar más leña al fuego». El PIB per cápita real, ajustado por la paridad de poder compra, cayó un 7% durante 1995-1996. Finalmente, el hecho de que la crisis bancaria fuese provocada por la manera en la que se estructuró el acuerdo de privatización entre banqueros y gobierno, fue como echar gasolina a la llamarada.

Grandes grupos del electorado mexicano culparon al PRI por lo sucedido. Los partidos políticos de oposición, tanto de izquierda como

133 Mackey, *op. cit.*, pág. 70.

134 Cfr. Tabla 2

135 Murillo, *op. cit.*

de derecha, se aprovecharon de la bancarrota de millones de pequeños negocios y familias de clase media. En las elecciones de 1997, y por primera vez en casi 70 años, el PRI no logró obtener una mayoría en la Cámara de Diputados. Los representantes de los partidos de oposición no perdieron tiempo en exigir indagaciones sobre los rescates del Fondo Bancario Para la Protección al Ahorro. Decidieron dismantlar el FOBAPROA y reemplazarlo con el IPAB, una nueva y más autónoma agencia de seguros de protección al ahorro. Casi todos los bonos del FOBAPROA fueron cambiados por bonos IPAB, y al IPAB se le encomendó la tarea de recobrar y liquidar los activos respaldados por esos bonos. Esto fue un reconocimiento *de facto* de que los préstamos que habían sido cambiados por pagarés del FOBAPROA eran irrecuperables. El Congreso también aprobó una ley que estipulaba que el costo anual de un rescate del sector bancario tendría que ser pagado por el gobierno como parte del presupuesto anual.¹³⁶ De este modo, se admitía que los nuevos bonos del IPAB tenían el estatus de deuda pública.

¿QUÉ TAN INUSUAL ES LA HISTORIA DE LA INESTABILIDAD BANCARIA EN MÉXICO?

Quizá el lector se pregunte si la historia mexicana de una crisis bancaria inducida por una expropiación, seguida por una crisis bancaria motivada por el mal manejo de una privatización es común, al menos desde el punto de vista de las experiencias de otros países. Dejemos a un lado los particulares acerca de la expropiación y privatizaciones fallidas, preguntémosnos, pues, lo siguiente: en los años ochenta y noventa, ¿cuántos países han sufrido crisis bancarias una después de la otra?

Para responder, nos apoyamos en la base de datos de Laeven y Valencia acerca de crisis bancarias y su resolución,¹³⁷ integramos ésta

136 Elizabeth McQuerry, «The Banking Sector Rescue in Mexico», en *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, 84, 1999, págs. 14–29.

137 Luc Laeven y Fabian Valencia, «Resolution of Banking Crises Resolution of Banking

con la Base de Datos sobre Estructura Financiera del Banco Mundial para poder comparar países con y sin crisis.¹³⁸ Excluimos a países que alguna vez fueron comunistas —porque no está claro qué significa tener un sistema bancario cuando no hay precio y tasas de interés—, así como a países que no tienen soberanía, o bien que no dan información al Banco Mundial sobre sus bancos. Nos restan 144 países.

De los mencionados 144 países, sólo 14 de ellos; es decir, más o menos el 10%, tuvieron una crisis después de la otra en los ochenta y noventa. El grupo de países de crisis múltiple no se tomó al azar, ya que incluye a algunos de los países peor gobernados del planeta; a saber: Camerún, Chad, la República Democrática del Congo, Guinea, Kenya, Filipinas, Marruecos, Bolivia, Argentina, Ecuador, Colombia, Costa Rica, y por supuesto, México. ¿Fue inusual la situación de México antes de 1997? La respuesta es un categórico e inequívoco «sí» .

75

EN BUSCA DE NUEVOS SOCIOS

Para salvar el sistema bancario mexicano no sólo se requirió de un rescate financiado por los contribuyentes, también se necesitó que el gobierno del Presidente Zedillo encontrara una forma para dar bases más sólidas al sistema bancario. En otras palabras, tenía que encontrar nuevos socios para formar su alianza. Ahora bien, ¿quiénes podrían ser esos socios?, ¿bajo qué reglas se respetarían las preferencias de cada grupo?

Además de restaurar el sistema bancario, el gobierno de Zedillo tenía la tarea de reposicionar al PRI como un partido político viable. El PRI legitimó su monopolio en el poder bajo el argumento de ser el único dirigente responsable de la economía. La «década perdida» de 1980 dañó de forma considerable esta aseveración, y la crisis bancaria

Crisis: The Good, the Bad, and the Ugly», *IMF Working Paper*, 2010.

de 1955-1997 la socavó totalmente.¹³⁹ Por lo tanto, el gobierno de Zedillo tuvo que forjar una nueva alianza gobierno-banqueros; una que no obligara ni a él ni a futuros presidentes a asumir la responsabilidad civil de las crisis bancarias.

Con estas cartas en la mesa, el gobierno zedillista se dio a la tarea de implementar una serie de reformas de regulación y supervisión para el sistema bancario mexicano. Primero, hizo que fuera un tanto más difícil que los banqueros se prestaran al desvío de fondos al exigir a los bancos que publicaran estados financieros consolidados y que incluyeran las operaciones de sus empresas filiales. Asimismo, se prohibía a los instituciones bancarias otorgar préstamos a sus gerentes y empleados si éstos no formaban parte de sus prestaciones. Se permitieron préstamos relacionados, pero no podían exceder el capital neto del banco. Antes de estas reformas, se permitió de hecho que en los préstamos relacionados se otorgara hasta el 20% del total de la cartera de la institución. Aparentemente los bancos ignoraron del todo este límite.¹⁴⁰

Segundo, se exigía a los bancos que diversificaran el riesgo. Para junio de 1988, los préstamos bancarios no podían exceder el 30% del capital neto del banco, sin importar quién fuera el prestatario. Esta misma ley también prohibía a los bancos otorgar a compañías préstamos que excediesen el 30% del capital neto del banco, ó 6% del capital neto total de todos los bancos.

Tercero, el gobierno aumentó las estipulaciones de capital e introdujo un sistema regulatorio que establecía mínimos de reserva conforme a los riesgos de la cartera del banco. En especial, se pedía a los bancos que accedieran al historial crediticio de los prestatarios por medio de un buró de crédito. Para otorgar préstamos sin revisar el historial crediticio (o sí, aunque los prestatarios resultasen muy bajos) los bancos tenían que tener reservas de 100% para créditos dudosos.¹⁴¹

Cuarto, para el 1ro de enero de 1997, entraron en vigor nuevas

139 Magaloni, *op. cit.*, pág. 7.

140 Mackey, *op. cit.*, pág. 141.

141 *Ibidem*, pág. 117.

normas contables más parecidas a las normas estándares internacionales. Por ejemplo, la forma contable en la que se trataban la cartera vencida se reformó para que tanto el interés como el principal se contabilizaran como incumplidos. Además, los acuerdos de recompra o reportos ya no serían considerados activos, y los préstamos interbancarios tenían que agruparse por separado en estados financieros.¹⁴² Aun así, los bancos mexicanos no se apegaron a todas las normas contables estándares, ya que todavía permitían que los bancos declararan impuestos diferidos como capital de Grado I, característica de la ley bajo la cual, seguramente los bancos podían sobrevalorar la cantidad y el capital de sus amortiguadores de capital.¹⁴³

77

Finalmente, el gobierno reformó las reglas que regían los seguros de protección de depósitos bancarios. La forma en la que se administró el FOBAPROA resultó ser un cheque en blanco para los banqueros, pues se responsabilizó a los contribuyentes de prácticamente todos los pasivos de los bancos. La nueva institución de seguros de protección al depósito bancario —IPAB— especificó claramente los límites. Para enero de 2005, los seguros de protección de depósitos se limitaba a 400,000 UDIS (más o menos \$100,00 USD según el tipo de cambio de aquel entonces). Resulta relevante señalar que esta cobertura era sólo para los depósitos; otros pasivos bancarios no estaban asegurados.

Un tema era cambiar estas normas y leyes, y otro el apegarse a esas leyes en caso de una futura crisis. Después de todo, el gobierno de Salinas rompió las reglas de la privatización de 1991-1992 al cambiar los términos en los que se realizarían los pagos y al permitir que los banqueros financiaran sus adquisiciones por medio de compras apalancadas. En 1993-1994, las reglas que regían el sistema de seguros de protección de depósitos volvieron a cambiar con la firma de un cheque en blanco para muchos tipos de pasivos bancarios. De manera subsecuente, el gobierno de Zedillo se vio obligado a cambiar

¹⁴² Del Ángel-Mobarak, Haber, Musacchio, *op. cit.*

¹⁴³ Mackey, *op. cit.*, 127-129.

las reglas que regían el programa de intercambio de préstamos del FOBAPROA, permitiendo que los bancos transfirieran a los contribuyentes su cartera vencida y aquellos préstamos que se otorgaron a sí mismos y a sus empresas.

78 Por lo tanto, el gobierno necesitaba hacerse de nuevos socios, unos que financiaran los bancos con capital real, no ficticio, que no ejercieran tanta presión sobre el gobierno mexicano, y que tuvieran que apegarse a regulaciones internacionales respecto a estándares de conducta y de administración de riesgos. La solución obvia fue aliarse con bancos de extranjeros. En febrero de 1995, el gobierno zedillista comenzó a remover restricciones sobre las adquisiciones de bancos mexicanos por banqueros extranjeros y permitió que éstos compraran bancos mexicanos que tuvieran una participación en el mercado de 6% o menos. Los bancos mexicanos más grandes aún estaban fuera de su alcance. En 1996, se removieron todas las restricciones de compra de bancos por parte de extranjeros (las nuevas normas entraban en vigor en 1997). A raíz de esto, los bancos foráneos comenzaron a comprar participaciones mayoritarias en los bancos más grandes de México. En diciembre de 1996 y justo antes de las nuevas reglas acerca de la extranjerización bancaria, los bancos extranjeros sólo controlaban un 7% del total de activos bancarios en México. Más o menos la mitad de estos bancos controlados por extranjeros estaban en operaciones bancarias autónomas, que de hecho contribuyeron en buena medida a la banca de menudeo. Para diciembre de 1999, el 20% de los activos bancarios estaban bajo control extranjero. Para 2003, el porcentaje aumentó a 82%.¹⁴⁴

La estabilización del sistema bancario mexicano gracias a la extranjerización se puede apreciar en las Tablas 5 y 6, mismas que presentan datos acerca de la relación capital-activos, así como el porcentaje de cartera vencida con respecto al total de préstamos. Según muestra la Tabla 4, la relación de capital aumentó sólidamente de

144 Cfr. Tabla 1 y Figura 1.

9% para finales de 1997 a 13% para el final de 2006. Los mayores aumentos sucedieron en los bancos que fueron adquiridos por extranjeros, en los que el porcentaje de capital brincó del 4% en 1997 a 14% en 2007. La implicación es clara: los bancos mexicanos estaban seriamente descapitalizados cuando fueron adquiridos por los bancos extranjeros, adquisición que logró su recapitalización. Al mismo tiempo, la relación de préstamos incumplidos con respecto a préstamos totales cayó drásticamente de un 11% en 1997 a 2% en 2005.¹⁴⁵ La disminución más importante sucedió en los bancos nacionales, en los que el porcentaje era de 12% en 1997 y llegó a sólo 1% en 2004. Lo que impulsaba esta disminución era la compra de bancos nacionales por extranjeros (después de la compra, los antes bancos nacionales ahora aparecen como MA Foráneos en la Tabla 5, por lo que sus porcentajes de cartera vencida (NPL) se mueven inversamente de uno a otro de 1997 a 2002). Los datos sugieren, es decir, que los bancos extranjeros adquirieron a los nacionales con carteras de préstamos más débiles y después se dieron a la tarea de limpiarlas, hazaña que confirmaremos en la siguiente sección por medio de un análisis econométrico.¹⁴⁶

La evidencia también indica que la inclusión de bancos extranjeros fue contemporánea al regreso de la rentabilidad del sistema bancario mexicano. Como demuestra la Tabla 6, los rendimientos del capital y de los activos han aumentado sostenidamente desde 1997; tan es el caso, que a pesar de la crisis bancaria de 2008-2009 que afectó a los países desarrollados —sobre todo a los vecinos del Norte—, los bancos en México continuaron con rendimientos positivos sobre el capital, sin importar quiénes fueran los dueños de los bancos.

145 Cfr. Tabla 5.

146 Quizá el lector podría preocuparse por la disminución en los porcentajes de capital que aparentemente ocurrió después de 2006 (cfr. Tabla 5). Sin embargo, los datos de los préstamos incumplidos (Tabla 5) indican que para 2006, los bancos no tenían que tener grandes reservas en caso de pérdidas por préstamos.

TABLA 4
CAPITALIZACIÓN POR TIPO DE BANCO, MÉXICO, 1997-2011
(Capital contable con relación a los activos ponderados por riesgo)

| | TODOS LOS BANCOS | DOMÉSTICOS | DENOVO | MA FORÁNEO |
|------|---------------------|------------|--------|------------|
| 1997 | 9% | 9% | 10% | 4% |
| 1998 | 9% | 9% | 10% | 7% |
| 1999 | 10% | 10% | 10% | 8% |
| 2000 | 10% | 13% | 21% | 7% |
| 2001 | 10% | 12% | 10% | 8% |
| 2002 | 11% | 13% | 10% | 10% |
| 2003 | 11% | 12% | 11% | 11% |
| 2004 | 11% | 13% | 11% | 10% |
| 2005 | 12% | 14% | 12% | 12% |
| 2006 | 13% | 14% | 10% | 13% |
| 2007 | 13% | 13% | 10% | 14% |
| 2008 | 10% | 9% | 10% | 10% |
| 2009 | 11% | 10% | 15% | 11% |
| 2010 | 11% | 10% | 9% | 11% |
| 2011 | 10% | 10% | 15% | 11% |
| 2006 | 77% | | 5% | 82% |
| 2007 | 75% | | 5% | 80% |
| 2008 | 70% | | 5% | 74% |
| 2009 | 70% | | 4% | 74% |
| 2010 | 58% | | 9% | 67% |
| 2011 | 65% | | 9% | 74% |

Fuente: Calculado por los autores con México. CNBV. Boletín Estadístico de Banca Múltiple, disponible en línea www.cnbv.org, consultada el 28 de abril de 2012.

TABLA 5
CARTERAS VENCIDAS COMO PORCENTAJE DE LA CARTERA TOTAL,
POR TIPO DE BANCO, 1997-2011

| | TODOS LOS BANCOS | DOMÉSTICOS | DE NOVO | MA FORÁNEO |
|------|---------------------|------------|---------|------------|
| 1997 | 11% | 12% | 3% | 4% |
| 1998 | 10% | 12% | 2% | 2% |
| 1999 | 8% | 9% | 2% | 2% |
| 2000 | 6% | 4% | 1% | 5% |
| 2001 | 4% | 5% | 2% | 4% |
| 2002 | 5% | 3% | 2% | 5% |
| 2003 | 3% | 2% | 1% | 4% |
| 2004 | 3% | 1% | 1% | 3% |
| 2005 | 2% | 1% | 2% | 2% |
| 2006 | 2% | 2% | 2% | 2% |
| 2007 | 3% | 2% | 3% | 3% |
| 2008 | 3% | 2% | 4% | 3% |
| 2009 | 3% | 3% | 5% | 3% |
| 2010 | 3% | 2% | 4% | 3% |
| 2011 | 2% | 3% | 2% | 2% |
| 2007 | 75% | | 5% | 80% |
| 2008 | 70% | | 5% | 74% |
| 2009 | 70% | | 4% | 74% |
| 2010 | 58% | | 9% | 67% |
| 2011 | 65% | | 9% | 74% |

Fuente: Calculado por los autores con México, CNBV. Boletín Estadístico de Banca Múltiple, disponible en línea en www.cnbv.org, visitada abril 28, 2012.

TABLA 6
 RENDIMIENTOS DE LOS BANCOS EN MÉXICO, 1997-2011

| | RENDIMIENTOS SOBRE ACTIVOS (ROA) IN % | | | RENDIMIENTO SOBRE CAPITAL (ROE) IN % | | | | |
|------|---------------------------------------|------------|------------|--------------------------------------|------------------|------------|------------|-----------------|
| | TODOS LOS BANCOS | DOMÉSTICOS | MA FORÁNEO | FORÁNEO DE NOVO | TODOS LOS BANCOS | DOMÉSTICOS | MA FORÁNEO | FORÁNEO DE NOVO |
| 1997 | 0.1 | 0.2 | -0.3 | -0.8 | 1.0 | 2.3 | -3.1 | -20.8 |
| 1998 | 0.5 | 0.7 | -0.1 | -0.3 | 6.9 | 8.9 | -0.8 | -15.4 |
| 1999 | 0.1 | 0 | 0.4 | 1.0 | 1.2 | -0.4 | 3.6 | 13.7 |
| 2000 | 0.9 | 1.7 | -0.7 | 0.3 | 8.8 | 9.6 | -1.8 | 11.1 |
| 2001 | 1.0 | 0.8 | 0.6 | 1.2 | 10.4 | 6.9 | 7.8 | 15.4 |
| 2002 | 0.5 | 1.5 | -0.2 | 0.4 | 5.2 | 4.5 | -2.1 | 6.7 |
| 2003 | 1.4 | 0.7 | 0.8 | 1.6 | 12.7 | 5.8 | 8.9 | 14.5 |
| 2004 | 1.2 | 1.2 | 0.2 | 1.3 | 12.0 | 9.6 | 2.5 | 13.0 |
| 2005 | 2.2 | 2.0 | 1.3 | 2.3 | 18.7 | 14.2 | 11.5 | 20.3 |
| 2006 | 2.5 | 1.7 | 0.8 | 2.8 | 20.1 | 12.4 | 8.3 | 22.8 |
| 2007 | 2.1 | 1.5 | 0.6 | 2.3 | 15.9 | 11.3 | 6.1 | 17.6 |
| 2008 | 1.2 | 1.0 | 1.1 | 1.3 | 12.2 | 11.9 | 12.3 | 12.4 |
| 2009 | 1.3 | 1.1 | 0.5 | 1.6 | 12.9 | 11.5 | 5.6 | 14.7 |
| 2010 | 1.3 | 1.3 | 0.3 | 1.5 | 11.8 | 12.6 | 3.6 | 13.0 |
| 2011 | 1.2 | 1.2 | 0.3 | 1.5 | 12.3 | 12.0 | 4.5 | 13.9 |

Fuente: Calculada por los autores con México. Comisión Nacional Bancaria. Banca Múltiple, Diciembre 1982-diciembre 1994, CNB, mayo 1994, para 1982-1993; México. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Boletín Estadístico de Banca Múltiple. CNBV, diciembre 1995, para 1992-1995; y el Boletín Estadístico de Banca Múltiple disponible en línea en www.cnbv.org, visitada abril 28, 2012.

¿ACASO LA EXTRANJERIZACIÓN CONTRIBUYÓ A MEJORAR EL BIENESTAR SOCIAL EN MÉXICO?

Ahora que comprendemos los hechos que llevaron al gobierno a permitir la entrada de bancos foráneos para la compra de los mayores bancos mexicanos, así como para abrir el mercado a una participación más amplia de extranjeros, estamos listos para hacer uso de la literatura acerca de economía financiera para diseñar así una estrategia econométrica que estime los efectos de la extranjerización en el comportamiento y desarrollo del sistema bancario.¹⁴⁷

Para sugerir una hipótesis acerca del impacto de la extranjerización en el volumen, precio o la volatilidad del crédito, el investigador primero debe preguntarse con qué se está comparando el aumento o disminución en el volumen, precio y volatilidad del crédito. Sencillamente, no podemos comparar la industria bancaria mexicana de 2012 con la que hubiese podido existir en ese mismo año sin la liberalización, porque esa industria bancaria es hipotética, no existe.

Tampoco podemos comparar a la industria bancaria mexicana de 2012 con la de algún otro país (o grupo de países) parecido al México anterior a 1997. Como se explicó en la sección anterior, la expropiación de los bancos en 1982, la fallida privatización de 1991-1992 y la crisis bancaria de 1995-1996 fueron todos eventos particu-

¹⁴⁷ Esta sección se basa en métodos y datos inicialmente desarrollados por Haber y Musacchio (*op. cit.*), que analizaban una versión preliminar de la base de datos aquí empleada.

lares. Un caso lo suficientemente compatible necesitaría el mismo nivel y distribución de ingresos que tiene México, así como un sistema bancario anterior al de 1997 que fuese semejante en cuestiones de estructura e instituciones. Asimismo, necesitaría haber pasado por una crisis bancaria como aquella a mediados de los noventa, pero sin haber enfrentado dicha crisis abriendo el mercado a los extranjeros. La popular frase «como México no hay dos» tiene, en este caso, un profundo significado analítico.

84

Por si faltasen complicaciones, la modificación de las leyes que regulaban la entrada de capital extranjero sólo fue una pequeña parte de una serie de cambios que se llevaron a cabo en México después de 1997. La industria bancaria se vio de hecho afectada por dichos cambios. Entre 1997 y 2001, por ejemplo, el gobierno cambió los criterios contables de los estados financieros de los bancos, hizo más difícil el otorgamiento de créditos emparentados, aumentó los límites establecidos de los seguros de protección de depósitos, aumentó los requisitos que regían las pérdidas por préstamos, y cambió la base legal de los contratos hipotecarios para poder hacerlos cumplir más fácilmente. Otros cambios fueron de carácter más general, muy importante sobre todo fue que México se democratizó, y gracias a eso el gobierno jugó un papel mucho más activo al apoyar préstamos a particulares del mercado inmobiliario a través de la Sociedad Hipotecaria Federal. Por sí mismos, sin la entrada de capital extranjero, estos cambios habrían afectado el comportamiento y desarrollo de los bancos mexicanos. Por eso, no podemos comparar sólo el sistema bancario anterior a 1997 con el posterior a ese año y suponer que cualquier diferencia observada se debe a la extranjerización; hacerlo implicaría la especificación de un México hipotético en el que no hubo una privatización bancaria desastrosa, un rescate financiado por los contribuyentes, y una subsecuente exigencia por parte de los ciudadanos para que las reglas que gobernaban el sistema bancario y las del sistema político cambiaran.

Aún más complicado todavía, es que la liberalización de las leyes bancarias mexicanas no sólo dio pie a una única ola de entrada de

capital extranjero o a un cambio inmediato en el comportamiento de los bancos. Los efectos del ingreso de bancos foráneos se sintió gradualmente y afectó a los bancos locales en forma asimétrica. Todas las instituciones financieras adquiridas por extranjeros modificaron su comportamiento; pero obsérvese que no todas se compraron al mismo tiempo. Los bancos que no se compraron, los que permanecieron en manos mexicanas, después habrían de enfrentar un ambiente competitivo distinto y reaccionaron modificando su comportamiento. Estos cambios incluyen fusiones con otros bancos nacionales. En conclusión, cualquier estrategia de identificación que busque ser razonable, debe considerar los cambios en el sistema bancario en su totalidad, así como cambios en ciertos tipos de bancos dentro de ese mismo sistema.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la decisión de abrir la industria bancaria mexicana a la competencia extranjera, no se tomó en vano, así como tampoco la de quién adquiriría qué bancos. El gobierno mexicano modificó las reglas que regulaban la extranjerización para poder recapitalizar una industria bancaria insolvente, que a su vez debía ser rescatada de un desastroso programa de privatización. Entonces cabría aquí una suposición: podría haber sucedido que el gobierno mexicano permitiera a los bancos extranjeros comprar los bancos que tenían los mayores problemas. Aunque los investigadores siempre hacen comparaciones simples entre el comportamiento y desarrollo de bancos extranjeros con bancos mexicanos, al hacerlo siempre se corre el riesgo de sacar inferencias espurias. No es razonable suponer que si los mayores bancos mexicanos hubieran permanecido en manos de dueños nacionales, entonces se habrían comportado del mismo modo en cuestiones del volumen de crédito que ofrecerían, el precio al que lo ofrecerían, y la distribución de ese crédito en diferentes tipos de préstamos, como los bancos más pequeños que permanecieron en manos de nacionales. Quizá también se habrían vendido a extranjeros porque sólo de esa forma el gobierno se habría asegurado de su adecuada recapitalización.

Entonces, la extranjerización ¿aumentó el bienestar en México? ¿lo

disminuyó? Para responder de manera inteligente, debemos considerar dos fuentes de varianza. La primera es varianza *dentro* de los bancos adquiridos por extranjeros, controlando por los cambios que ocurrieron en todos los bancos. En otras palabras, comparamos los bancos entre sí antes y después de ser comprados y lo hacemos construyendo una base de datos única a nivel de cada banco que cubre los 54 trimestres entre mediados de 1997 y el final de 2011. Por ende, controlamos por los inobservables y la distribución no aleatoria de tipos de bancos usando efectos fijados en bancos. Como los bancos mexicanos se compraron en diferentes momentos, y porque podemos controlar por los cambios que afectaron a todos los bancos, nos es posible inferir en torno al impacto de ser adquirido por un banco extranjero. La segunda es varianza *entre* bancos extranjeros de diferentes tipos, controlando por los cambios que le ocurrieron a todos los bancos; a saber, comparamos los bancos adquiridos por extranjeros (MA Foráneos) con los bancos extranjeros que se establecieron como instituciones nacientes (De Novo).

DATOS

Con el fin de examinar los efectos de la extranjerización en México, usamos una base de datos de estados financieros bancarios que incluyen: balances y estados de resultados, así como las carteras de préstamos para cada banco comercial en México entre septiembre de 1997 a diciembre de 2011. Los datos se obtuvieron por medio de la página web de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), o directamente de los boletines trimestrales de la CNBV (Boletín Estadístico de Banca Múltiple).¹⁴⁸

La clave de nuestra estrategia de identificación es localizar aquellos

148 www.cnbv.gob.mx Los lectores que deseen replicar o extender nuestros resultados deben tener cuidado en no basarse solamente en la página, porque la CNBV elimina los historiales de datos de bancos que se fusionaron con otros o que salieron del mercado. Si sólo bajan los datos de la página tendrán una muestra truncada de los bancos sobrevivientes. Asimismo hubo que arreglar los datos de 1997 y los de 2007-2011, pues estaban reportados de forma acumulativa, cada cuartil agregaba los cuantiles anteriores.

bancos que hayan sido objetos de fusiones y adquisiciones (bancos tanto nacionales como foráneos). Esto lo hacemos buscando las actas constitutivas de los bancos y las reformas de actas compiladas de 2003 a 2010 por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), con esto tenemos una base de datos que nos permite seguir a los bancos a través del tiempo, sin importar cambios en el nombre o en propietario.¹⁴⁹ Después y por cada trimestre codificamos los bancos como «Nacionales», «MA Foráneo» (para los bancos mexicanos adquiridos por extranjeros), o «Foráneo de Novo» si son bancos nuevos de extranjeros, o un banco extranjero que adquirió a otro extranjero que ya operaba en México.¹⁵⁰ La Tabla 7 identifica los bancos en nuestra base de datos y muestra cómo fueron codificados.

87

Como mencionamos antes, la liberalización del sistema bancario en 1997 no provocó un cambio inmediato de propietarios, por lo que nuestro estudio no se centra en el antes o después de 1997. De hecho, a propósito no incluimos observaciones anteriores a 1997 porque para evitar que la crisis bancaria volviera a suceder, el gobierno reformó las normas contables bancarias en 1997. Esto quiere decir que, antes de septiembre de 1997, no es posible unificar con información posterior a este periodo.¹⁵¹

Sin embargo, nuestra base de datos captura el lapso dentro del cual ocurrieron los mayores cambios en la propiedad de los bancos mexicanos. A comienzos del periodo a estudiar (septiembre de 1997), la gran mayoría de los bancos extranjeros en México eran extremadamente

149 El URL de esta página ha cambiado a lo largo del tiempo, su ubicación actual es: <http://sipres.condusef.gob.mx/home/SQLsectoresSHCP.asp?ID=40>

150 El MA Foráneo fue codificado como 1 si un banco extranjero compraba acciones mayoritarias de un banco doméstico. Esto quiere decir que el banco mexicano aún existe como un ente que entrega reportes, aunque a veces se altera su nombre para reflejar el cambio de dueños. Por ejemplo, cuando el Banco de Bilbao y Vizcaya compró acciones mayoritarias de Bancomer, el nombre del banco fusionado fue BBVA Bancomer. Algunos bancos extranjeros incluso compraron dos bancos mexicanos, por ejemplo, Serfín está codificado como MA Foráneo desde el inicio de la base de datos porque adquirió Banco Mexicano. Sin embargo, cuando Santander compró Serfín, codificamos a Serfín y sus observaciones subsecuentes como MA Foráneo; es decir, la idea de nuestro código de MA Foráneo es rastrear los derechos bancarios una vez que se hacen extranjeros.

151 Del Ángel, Haber y Musacchio, *op. cit.*

TABLA 7
BANCOS OPERANDO EN MÉXICO, POR TIPO DE PROPIETARIO,
SEPTIEMBRE 1997 A DICIEMBRE 2011

| BANCOS NACIONALES | FECHAS EN LA MUESTRA (AÑO: TRIMESTRE) | | BANCO FORÁNEO DE NOVO | FECHAS EN LA MUESTRA |
|-------------------|---------------------------------------|------------|------------------------------------|----------------------|
| Amigo | 2007:03:00 | 2011:04:00 | ABN AMRO/Royal Bank of Scotland | 1997:03:00 |
| Ahorro Famsa | 2007:01:00 | 2011:04:00 | American Express | 1997:04:00 |
| Autofin | 2006:04:00 | 2011:04:00 | Ve Por Mas (antiguo Dresdner Bank) | 2004:02:00 |
| Afirme | 1997.3 | 2011:04:00 | Bank of America | 1997:03:00 |
| Banamex | 1997:03:00 | 2002:03:00 | Bank One | 1998:01:00 |
| BANCEN | 1997:03:00 | 2006:02:00 | BankBoston | 1997:03:00 |
| Banco Azteca | 2002:04:00 | 2011:04:00 | BNP Mexico | 1997:03:00 |
| Bancomer | 1997:03:00 | 2000:03:00 | Chase Manhattan | 1997:03:00 |
| Bancoppel | 2007:03:00 | 2011:04:00 | Citibank | 1997:04:00 |
| Banorteeb | 1997:03:00 | 2011:04:00 | Comerica/ Monex | 1997:03:00 |
| Banpaís | 1998:01:00 | 1999:04:00 | Deutsche | 2000:04:00 |
| BanRegio | 1997:03:00 | 2011:04:00 | Dresdner Bank | 1997:03:00 |
| Bansí | 1997:03:00 | 2011:04:00 | HSBC | 1997:03:00 |
| Bital | 1997:03:00 | 2002:03:00 | ING Bank | 1997:03:00 |
| Compartamos | 2006:02:00 | 2011:03:00 | J. P. Morgan | 1997:03:00 |
| Del Bajío | 1997:03:00 | 2011:04:00 | BBVA/ Probursa (Acquired 1995) | 1997:03:00 |
| Fácil | 2007:03:00 | 2011:04:00 | Prudential/Actinver | 2008:01:00 |
| Inbursa | 1997:03:00 | 2011:04:00 | Nations Bank | 1997:03:00 |
| Interacciones | 1997:03:00 | 2011:04:00 | Société Générale | 1997:03:00 |
| Invex | 1997:03:00 | 2011:04:00 | Tokio Mitsubishi | 1997:03:00 |
| IXE | 1997:03:00 | 2011:04:00 | | |
| Mifel | 1997:03:00 | 2011:04:00 | | |
| Multiva | 2007:02:00 | 2011:04:00 | | |
| Regional | | | | |
| | 2008:04:00 | 2011:04:00 | | |
| Quadrum | 1997:03:00 | 2001:03:00 | | |
| Serfin | 1997:03:00 | 2000:02:00 | | |

a. Codificamos los bancos mexicanos como MA Foráneos en el día que el banco fusionado comenzó a operar.

| (AÑO: TRIMESTRE) | MA FORÁNEO (COMPRADOR – BANCO COMPRADO) | FECHAS EN LA MUESTRA (AÑO: TRIMESTRE) | |
|------------------|---|--|------------|
| 2011:04:00 | BBVA – Bancomer | 2000:04:00 | 2011:04:00 |
| 2011:04:00 | Citibank – Banamex | 2002:04:00 | 2011:04:00 |
| 2011:04:00 | GE Capital Bank – Alianza | 1997:04:00 | 2011:04:00 |
| 2011:04:00 | HSBC – Bital | 2002:04:00 | 2011:04:00 |
| 2004:03:00 | Santander – Banco Mexicano | 1997:04:00 | 2004:04:00 |
| 2004:02:00 | Santander Mexicano – Serfín | 2000:03:00 | 2011:04:00 |
| 2000:04:00 | Scotiabank Inverlat – Inverlat | 2000:04:00 | 2011:04:00 |
| 2001:01:00 | | | |
| 1998:03:00 | | | |
| 2011:04:00 | | | |
| 2001:04:00 | | | |
| 2003:02:00 | | | |
| 2003:01:00 | | | |
| 2011:04:00 | | | |
| 2011:04:00 | | | |
| 2000:03:00 | | | |
| 2011:04:00 | | | |
| 1998:04:00 | | | |
| 1999:04:00 | | | |
| 2011:04:00 | | | |

b. Banorte desde diciembre 2008 reporta sus estados financieros como Banco Mercantil del Norte.

pequeños en cuanto a sus operaciones. De hecho, en septiembre de 1977, sólo había un banco MA Foráneo operando en México (Banco Santander, que en 1993 había comprado un pequeño banco mexicano), con una participación en el mercado de 7.7%. Quince bancos Foráneos de Novo formaban un 8.3% adicional del mercado de préstamos. Para finales de 2007, había seis bancos MA Foráneos que operaban en territorio mexicano (Banamex, BBVA Bancomer, Santander, Serfín, GE Capital Bank, Bital y Scotiabank Inverlat) con una combinada participación en el mercado de 74.2%, que después, a finales de 2011, bajó a 65%. Entre 2004 y 2011, los bancos Foráneo de Novo formaban un 1.85 adicional del mercado de préstamos. En resumen, la participación extranjera total en el mercado, medida que usa el volumen de préstamos, se elevó de 16% en septiembre 1997 a 67% en diciembre de 2011.

MÉTODOS

Estudiamos el impacto de la extranjerización sobre una serie de variables. Para hacer esto, seguimos el método de Martínez Peria y Mody,¹⁵² quienes estudian los márgenes de las tasas de interés en bancos extranjeros de América Latina.¹⁵³ Nosotros imitamos su modelo básico, pero agregamos efectos fijos de los bancos y luego agregamos los controles para las características de las carteras de préstamos. El mé-

¹⁵² Op. cit.

¹⁵³ Su marco teórico se basa en dos tendencias en la literatura: el modelo de concesiones de márgenes bancarios de Thomas Ho y Anthony Saunders, «The Determinants of Bank Interest Margins: Theory and Empirical Evidence», en *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 4, 1981, págs. 581-600; Linda Allen, «The Determinants of Bank Interest Margins: A Note», en *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 3, 1988, págs. 231-235; Lazarus Angbazo, «Commercial Bank Net Interest Margins, Default Risk, Interest-rate Risk and Off-Balance Sheet Banking», en *Journal of Banking and Finance*, 21, 1997, págs. 55-87; y Philip L. Brock, y Lilliana Rojas Suárez, «Understanding the Behavior of Bank Spreads in Latin America», en *Journal of Development Economics*, 63, 2000, pp. 113-34, y el modelo teórico de márgenes bancarios centrado en compañías desarrollado por Emilio R. Zarruck, «Bank Margin with Uncertain Deposits and Risk Aversion», en *Journal of Banking and Finance*, 14, 1989, págs. 803-820; y Kit Pong Wong, «On the Determinants of Bank Interest Margins under Credit and Interest Rate Risks», en *Journal of Banking and Finance*, 21, 1997, págs. 251-271.

todo de los primeros fue exclusivamente para comparar márgenes de interés netos de bancos nacionales y foráneos en una sección transversal, mientras que nuestra estrategia de identificación es comparar los bancos mexicanos antes y después de que se hicieran extranjeros, controlando por el comportamiento de todos los otros bancos, así como por las acciones ordinarias que afectan a todas las instituciones bancarias. Entonces, utilizamos la siguiente especificación con y sin efectos fijos por banco:

$$NIM_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Liquidez}_{i,t} + \alpha_2 \text{Costos Admin}_{i,t} + \alpha_3 \text{NPL}_{i,t} + \alpha_4 \text{Capital}_{i,t} + \alpha_5 \text{Participación bancario en mercado}_{i,t} + \alpha_6 \text{MA Foráneo}_t + \alpha_7 \text{MA Foráneo}_t \times \text{tendencia lineal} + \alpha_8 \text{Foráneo De Novo}_t + \alpha_9 \text{Foráneo De Novo}_t \times \text{tendencia lineal} + \alpha_{10} \text{Préstamos hipotecarios}_{i,t} + \alpha_{11} \text{Préstamos comerciales}_{i,t} + \alpha_{12} \text{Préstamos al consumo}_{i,t} + \alpha_{13} \text{FOBAPROA-IPAB}_{i,t} + \alpha_{14} \text{Banco}_i + \alpha_{15} \text{dummy por trimestre}_t + e_{i,t} \quad (1)$$

91

en la que i es la identificación del banco y t se refiere al periodo de tiempo considerado. NIM , márgenes netos de interés o margen de préstamos, se calcula con el total de ingresos por intereses de préstamos sobre el total de éstos, menos el interés pagado a los depositantes sobre el total de depósitos (es decir, es la diferencia entre la tasa media cobrada a los préstamos y la tasa media pagada a los depositantes). $Capital$ es la relación entre el capital del banco a sus activos. En teoría, porcentajes más elevados de capital deberían desalentar los préstamos riesgosos, porque hay más dinero de accionistas que está en riesgo. $Liquidez$ es la relación de efectivo (incluyendo depósitos en otros bancos o en el banco central) con respecto a los activos. $Costos Admin$ es la relación entre costos administrativos con respecto al total de activos, y NPL es la relación entre cartera vencida con respecto al total de préstamos (por sus siglas en inglés). $Participación bancaria en mercado$ es la proporción entre préstamos de cada banco al total de préstamos en el sistema. Utilizamos errores estándares robustos.

Nuestras variables de interés son MA Foráneas, que es una variable

dummy que tiene un valor de 1 en cada punto del tiempo en el que un banco pertenece a un banco extranjero y 0 cuando es mexicano. Foráneo de Novo, que es una variable que toma un valor de 1 en cada punto del tiempo en el que un banco es una operación naciente de extranjero, y 0 cuando el banco es o nacional o MA Foráneo.¹⁵⁴ Esto nos permite comparar bancos MA Foráneos y Foráneos de Novo con bancos nacionales. Incluirlos por separado nos permite sacar conclusiones acerca de un comportamiento directamente ligado con su estatus de extranjero: si los coeficientes de estas variables tienen el mismo signo y significado, esto implica que los propietarios extranjeros tienen un acercamiento diferente al mercado mexicano que los bancos nacionales; si los coeficientes tienen diferente signo y significado, esto implica que las diferencias entre estos tipos de bancos y los bancos nacionales están motivadas por alguna otra característica no observada, diferente a su carácter de extranjero. También interactuamos con cada una de estas variables con una tendencia en el tiempo, para ver si el comportamiento de bancos extranjeros cambia con el paso del tiempo.

Nuestros modelos también controlan por las características de carteras de préstamos bancarios al incluir el porcentaje de préstamos hipotecarios, comerciales y al consumidor con respecto a los activos. Además, controlamos por el hecho de que los bancos tenían bonos FOBAPROA-IPAB al incluir el porcentaje de esos bonos con respecto al activo total en cada banco (FOBAPROA-IPAB). También controlamos en alguna especificación por la nacionalidad del banco, para ver si bancos MA Foráneos se comportan diferente a los bancos Foráneos de Novo por cuestiones de nacionalidad, más que por el hecho mismo de ser extranjeros. Aquí no los incluimos porque la nacionalidad de los bancos que adquirieron la banca mexicana no es determinante para nuestras conclusiones.

Los bancos mexicanos comprados por los extranjeros eran grandes, estaban descapitalizados y en problemas: precisamente por eso,

154 No agregamos controles adicionales para adquisiciones y fusiones entre bancos domésticos porque la variación es tan poca que no lo amerita.

el gobierno permitió que fueran comprados por extranjeros; estas características pueden estar relacionadas con el resultado de su desempeño. Nuestras especificaciones controlan por este posible problema incluyendo variables de relación de capital, liquidez y la composición de la cartera de préstamos, y la relación de activos formados por bonos de rescate (FOBAPROA e IPAB) con el resto de los activos totales. Para controlar por posible autocorrelación en los errores, agrupamos los errores estándares robustos a nivel de cada banco.

La Tabla 8, que presenta estadísticas descriptivas, sugiere que puede haber diferencias en el comportamiento y desarrollo de bancos MA Foráneos y bancos nacionales. Al parecer, los bancos MA Foráneos cobran márgenes netos de interés más bajos, ganan tasas más altas de rendimiento sobre acciones y participan más agresivamente en el mercado de préstamos hipotecarios; por otro lado, se involucran menos en el mercado de préstamos comerciales. No parece que los bancos Foráneos de Novo reflejen el comportamiento y el desarrollo de bancos nacionales. En resumen, los datos sugieren que estos tres tipos de bancos pueden operar en diferentes segmentos del mercado crediticio.

ESTADÍSTICAS DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO, SEPTIEMBRE 1997-DICIEMBRE 2011

TABLA 8

| VARIABLE | TODOS LOS BANCOS | | | BANCOS DOMÉSTICOS | | | MA FORÁNEOS | | | FORÁNEOS DE NOVO | | |
|--------------------------------|------------------|----------|----------|-------------------|-------|-------|-------------|--------|--------|------------------|--------|-------|
| | OBS | MEDIA | DE | OBS | MEDIA | DE | OBS | MEDIA | DE | OBS | MEDIA | DE |
| Activos (actual p\$) | 1747 | 81602.25 | 177638.6 | 876 | 50198 | 93781 | 289 | 291684 | 316928 | 582 | 24552 | 71371 |
| NIM | 1742 | 0.029 | 0.074 | 876 | 0.03 | 0.055 | 289 | 0.019 | 0.029 | 577 | 0.032 | 0.106 |
| ROA (%) | 1747 | -0.001 | 0.023 | 876 | 0.001 | 0.024 | 289 | 0.002 | 0.007 | 582 | -0.005 | 0.027 |
| ROE (%) | 1747 | 0.01 | 0.083 | 876 | 0.015 | 0.091 | 289 | 0.026 | 0.064 | 582 | -0.005 | 0.078 |
| Efectivo/activos | 1747 | 0.16 | 0.129 | 876 | 0.135 | 0.098 | 289 | 0.157 | 0.068 | 582 | 0.199 | 0.175 |
| Costs admin/activos | 1747 | 0.03 | 0.054 | 876 | 0.032 | 0.047 | 289 | 0.023 | 0.03 | 582 | 0.032 | 0.071 |
| NPL/Préstamos | 1747 | 0.034 | 0.066 | 876 | 0.043 | 0.067 | 289 | 0.031 | 0.026 | 582 | 0.022 | 0.077 |
| Relación capital | 1747 | 0.176 | 0.154 | 876 | 0.172 | 0.154 | 289 | 0.141 | 0.105 | 582 | 0.199 | 0.169 |
| Préstamos hipotecarios/activos | 1710 | 0.037 | 0.09 | 869 | 0.039 | 0.083 | 287 | 0.085 | 0.108 | 554 | 0.009 | 0.077 |
| Préstamos FOBAPROA/activos | 1184 | 0.06 | 0.144 | 567 | 0.072 | 0.174 | 217 | 0.109 | 0.14 | 400 | 0.016 | 0.066 |
| Préstamos comerciales/activos | 1710 | 0.307 | 0.237 | 869 | 0.359 | 0.236 | 287 | 0.236 | 0.168 | 554 | 0.261 | 0.25 |
| Préstamos al consumo/activos | 1710 | 0.09 | 0.204 | 869 | 0.099 | 0.214 | 287 | 0.088 | 0.116 | 554 | 0.077 | 0.224 |

Nota: Excluimos observaciones de nuestro análisis cuando los bancos tenían márgenes netos de interés de 100% o menos -100%.

RESULTADOS ECONOMÉTRICOS

Dividimos nuestras pruebas econométricas en tres grandes categorías. Primero vemos los efectos de la extranjerización sobre el precio de préstamos usando nuestras regresiones de márgenes de interés netos (NIM). Segundo, vemos los efectos de la extranjerización de la banca en la estabilidad del sistema. Lo anterior al observar el riesgo en carteras de préstamos bancarios (según fue medida por la proporción entre préstamos incumplidos y préstamos totales). Finalmente, estudiamos los efectos de la extranjerización de la banca en el volumen de crédito disponible para el sector privado.

EFFECTOS DE LA EXTRANJERIZACIÓN DE LA BANCA EN EL PRECIO DEL CRÉDITO

La extranjerización de la banca en México, ¿ha hecho que los márgenes de interés netos aumenten o disminuyan? La Tabla 9 presenta los resultados de las regresiones sobre los márgenes de interés netos que especificamos en la Sección 4. La especificación 1 está estimada con efectos aleatorios e incluye *dummies* trimestrales; por lo tanto y de manera principal, señala diferencias, en promedio, entre cada tipo de bancos. Esto sugiere que una vez que se haya controlado por la composición y el riesgo de carteras de préstamos, costos administrativos, porcentajes de capital, porcentajes de liquidez e impactos comunes

que afectan a todos los bancos, no hay diferencia entre los márgenes netos de interés cobrados por los bancos MA Foráneos y los márgenes netos de interés cobrados por bancos nacionales. Los bancos Foráneos de Novo cobran márgenes de interés netos que son casi 2% más bajos que los de los nacionales. Dado que la media de la muestra es de sólo 0.029, estos resultados son tanto estadística como económicamente significativos. La regresión también sugiere que no hay diferencia entre bancos Foráneos MA, bancos Foráneos de Novo y bancos nacionales en el movimiento en el tiempo de los márgenes de interés netos (la tendencia en el tiempo, así como la interacción de esta tendencia con MA Foráneo y Foráneo de Novo, están perfectamente estimadas en cero, o no son estadísticamente significativas). Esto sugiere que los bancos nacionales no están «cerrando la brecha» entre lo que ellos cobran y lo que cobran los bancos extranjeros.

Dado que la tendencia de tiempo y sus interacciones con tipos de propietarios bancarios no registró nada, y le podrían representar un costo al modelo, nosotros reestimamos la regresión en la Especificación 2 eliminando las tendencias e interacciones. El coeficiente en la variable *dummy* Foráneo de Novo es aún estadístico y económicamente significativo. El coeficiente de MA Foráneo es negativo (ellos cobran márgenes de interés netos más bajos que los bancos nacionales), pero no es estadísticamente significativo en los niveles convencionales.

La Especificación 3 de la Tabla 9 se estima usando efectos fijos de bancos. El coeficiente del MA Foráneo ahora recibe el impacto de los márgenes de interés de un banco mexicano que es comprado por un banco extranjero. Esto sugiere que una vez que se controla por la composición y el riesgo de carteras de préstamo, costos administrativos, porcentajes de capital, relaciones de liquidez e impactos comunes a todos los bancos, y el comportamiento de otros, entonces el ser comprado por otro banco no tiene ningún efecto en los márgenes netos de interés. En resumen, no hay evidencia de que al incrementar el precio del crédito, la extranjerización haya reducido el bienestar; sin embargo, tampoco la hay de que éste haya aumentado.

TABLA 9
REGRESIONES PARA EXPLICAR LOS MÁRGENES NETOS DE INTERÉS

| VARIABLES | 1 | 2 | 3 |
|--------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| | NIMS EFECTOS ALEATORIOS | NIMS EFECTOS ALEATORIOS | NIMS EFECTOS FIJOS |
| Dummy MA Foráneo | -0.008 (0.005) | -0.009* (0.005) | 0.001 (0.005) |
| Tendencia MA foráneo* | -0.000 (0.000) | | |
| Dummy Foráneo De Novo | -0.019** (0.008) | -0.014** (0.005) | -0.009 (0.006) |
| Tendencia* Foráneo De Novo | 0.000 (0.000) | | |
| Tendencia | 0.000 (0.000) | | |
| Efectivo sobre activos | -0.025 (0.021) | -0.029 (0.022) | -0.012 (0.017) |
| Costos admin sobre activos | 0.456* (0.250) | 0.346 (0.254) | 0.057 (0.345) |
| NPL sobre préstamos | -0.064 (0.045) | -0.056 (0.046) | -0.036 (0.048) |
| Relación de capital | -0.038* (0.023) | -0.045* (0.024) | -0.084* (0.047) |
| Préstamos hipotecarios sobre activos | 0.027 (0.037) | 0.035 (0.035) | -0.047 (0.029) |
| Préstamos FOBAPROA sobre activos | -0.019** (0.009) | -0.020* (0.011) | -0.018 (0.034) |
| Préstamos comerciales sobre activos | -0.010 (0.011) | -0.010 (0.011) | -0.019 (0.014) |
| Préstamos al consumo sobre activos | 0.062** (0.024) | 0.064*** (0.022) | 0.013 (0.022) |
| Constante | 0.017 (0.012) | 0.023** (0.011) | 0.047** (0.019) |

| | | | |
|----------------------|-------|-------|-------|
| Observaciones | 1,035 | 1,039 | 1,039 |
| Número de bancos | 40 | 41 | 41 |
| R2 total | 0.41 | 0.35 | 0.13 |
| R2 en el tiempo | 0.45 | 0.5 | 0.02 |
| R2 entre bancos | 0.13 | 0.09 | 0.16 |
| Chi2 (RE)/F-stat(FE) | 98.63 | 34.26 | 6.927 |
| Chi2/F valor p | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| ARI-test F stat | 0.03 | 0.28 | 0.28 |
| ARI-test pval | 0.86 | 0.6 | 0.6 |

98

La variable dependiente son los márgenes netos de interés (NIMS), donde NIMS es igual a interés y comisiones de préstamos sobre el total de préstamos menos interés y comisiones pagadas en depósitos sobre total de depósitos. La muestra va de septiembre 1997 a diciembre 2011. Todas las estimaciones incluyen dummies trimestrales. Errores estándares robustos agrupados a nivel de bancos. Significancia de 1, 5 y 10 por ciento denotado por ***, ** y *, respectivamente.

EFFECTOS DE LA EXTRANJERIZACIÓN EN LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA

Wong creó un modelo teórico acerca de los márgenes netos de interés que sugiere que cuando un banco cobra márgenes de interés menores,¹⁵⁵ lo hace porque su cartera de préstamos es menos riesgosa, o porque los bancos son menos adversos al riesgo. La naturaleza detallada de nuestros datos nos permite evaluar directamente la hipótesis de que en México hay diferencias en el riesgo de carteras de préstamo entre los bancos nacionales y los foráneos. Podemos simplemente usar el marco teórico de regresión anteriormente mencionado, pero sustituyendo los márgenes netos de interés como variable dependiente por la variable NPL, la relación entre cartera vencida y cartera total de préstamos.

La Tabla 10 presenta los resultados, y éstos sugieren que los bancos extranjeros tienen carteras de préstamo menos riesgosas. La Especificación 1 de la Tabla 10 estima la regresión NPL usando efectos

155 Wong, *op. cit.*

aleatorios y *dummies* trimestrales. Así, la especificación capta principalmente diferencias entre tipos de bancos. Esto indica que al controlar por la distribución de la cartera de préstamos, costos administrativos, porcentajes de capital, relaciones de liquidez e impactos comunes a todos los bancos y el comportamiento de otros bancos, los préstamos otorgados por bancos MA Foráneos no son ni más ni menos propensos a convertirse en préstamos incumplidos que aquéllos de los bancos nacionales. También sugiere que los préstamos realizados por los bancos Foráneos de Novo son mucho menos probables de convertirse en cartera vencida: el coeficiente de -0.071 indica que, en promedio, su porcentaje de préstamos incumplidos es 7 puntos porcentuales menor que el de los bancos nacionales. Dado que la misma media es de sólo 0.034 , se trata de un efecto económicamente importante.

La Especificación 2 de la Tabla 10 incluye efectos bancarios fijos, y por lo tanto la variable MA Foráneo ahora detecta el efecto de que un banco cambie de nacional a extranjero (controlando por la distribución de la cartera de préstamos, costos administrativos, porcentajes de capital, relaciones de liquidez e impactos comunes a todos los bancos, y el comportamiento de otros). El coeficiente de -0.065 sugiere que después de que un banco local fue adquirido por uno extranjero, su porcentaje de préstamos incumplidos cae 6.5 puntos porcentuales. Este resultado no sólo es estadísticamente significativo (al nivel de 1%), a nivel económico tiene una magnitud muy grande. En resumen, las regresiones señalan una disminución considerable en el riesgo de la cartera de préstamos de un banco doméstico después de que es adquirido por un banco extranjero.

Los resultados de estas regresiones son consistentes con entrevistas que hicimos a banqueros e industriales mexicanos. Según sus estados de cuenta, después de comprar un banco doméstico, los bancos extranjeros suelen centralizar la aprobación de créditos y mejorar el sistema de calificación del historial crediticio. Anteriormente, bancos mexicanos como Banamex, Bancomer, y Serfín se apoyaban en comités crediticios regionales que incluían a industriales locales con lar-

gas relaciones con los bancos. Esos industriales daban información superficial a los comités crediticios y a los gerentes regionales de los bancos. Pero después de ser adquiridos por un banco extranjero, esos comités perdieron importancia y desaparecieron.

100 Las Tablas 9 y 10 sugieren que los bancos nacionales que después fueron adquiridos por los bancos extranjeros, otorgaron préstamos que tenían altas probabilidades de incumplimiento, pero no cobraban márgenes de interés netos equivalentes a ese grado de riesgo, por lo tanto, nuestros resultados son consistentes con los de La Porta, López de Silas y Zamarripa,¹⁵⁶ quienes encontraron que entre 1995 y 1998, los banqueros mexicanos solían otorgar créditos a sus propias empresas a bajo interés y con un garantía inadecuada, y después incumplían estos préstamos. Nuestros resultados pueden explicar por qué, después de que fueron intervenidos, el gobierno mexicano no los volvió a vender a sus antiguos dueños nacionales.

100 TABLA 10
REGRESIONES PARA ESTUDIAR LOS DETERMINANTES
DE LA CARTERA VENCIDA

| VARIABLES | 1 | 2 |
|-----------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| | NPLS EFECTOS ALEATORIOS | NPLS EFECTOS FIJOS BANCARIOS |
| Dummy MA Foráneo | -0.017 (0.014) | -0.065*** (0.021) |
| Tendencia MA Foráneo * | -0.000 (0.000) | |
| Dummy Foráneo De Novo | -0.071*** (0.020) | -0.078*** (0.022) |
| Tendencia * Foráneo De Novo | 0.002*** (0.000) | |
| Tendencia | -0.000* | |

156 Op. cit.

5 RESULTADOS ECONÓMICOS

| | | |
|--------------------------------------|----------|---------|
| | (0.000) | |
| Efectivo sobre activos | 0.075 | 0.064 |
| | (0.080) | (0.094) |
| Costos admin sobre activos | -0.345 | 0.477 |
| | (0.388) | (0.384) |
| Relación de capital | 0.123* | 0.116* |
| | (0.073) | (0.062) |
| Préstamos FOBAPROA sobre activos | 0.061 | 0.003 |
| | (0.072) | (0.160) |
| Préstamos hipotecarios sobre activos | 0.137*** | 0.081* |
| | (0.051) | (0.046) |
| Préstamos comerciales sobre activos | -0.054 | -0.058 |
| | (0.048) | (0.046) |
| Préstamos al consumo sobre activos | 0.032 | 0.030 |
| | (0.030) | (0.070) |
| Constante | 0.039 | 0.037 |
| | (0.033) | (0.056) |
| Observaciones | 1,035 | 1,039 |
| Número de bancos | 40 | 41 |
| R ² total | 0.27 | 0.09 |
| R ² en el tiempo | 0.21 | 0.000 |
| R ² entre bancos | 0.17 | 0.20 |

IOI

La variable dependiente es la cartera vencida (NPL) como porcentaje del total de préstamos. La muestra va de septiembre 1997 a diciembre 2011. Todas las estimaciones incluyen dummies trimestrales y errores estándares robustos agrupados a nivel de bancos. Significancia de 1, 5 y 10 por ciento denotado por ***, **, y *, respectivamente.

LOS EFECTOS DE LA EXTRANJERIZACIÓN SOBRE LA OFERTA DEL CRÉDITO

Finalmente, vemos el efecto de la extranjerización en el volumen de créditos para el sector privado, en el que «préstamo de sector privado» se define como la suma de créditos para inmuebles, al consumo, y para fines comerciales, como porcentaje de los activos totales de un

banco. Nuestras regresiones incluyen los controles usuales para las Tablas 9 y 10, pero también agregan controles para los márgenes netos de interés, porque suponemos que el volumen de préstamos no es independiente de la tasa de interés cobrada sobre los préstamos. Los resultados, presentados en la Especificación de la Tabla 11, indican que una vez que hayamos controlado por cambios en las estructuras bancarias, así como impactos comunes que afectan a todos los bancos, bancos MA Foráneos y Foráneo de Novo, los bancos extranjeros no prestan ni más ni menos que los nacionales.

102

Dado que la tendencia en el tiempo y sus interacciones con tipos de propietarios bancarios no captó nada, y podrían estar afectando al modelo, reestimamos la regresión en la Especificación 2 al eliminar las tendencias e interacciones. El coeficiente del *dummy* Foráneo de Novo aún es estadísticamente insignificante. Sin embargo, el coeficiente de MA Foráneo es negativo pero no estadísticamente significativo a niveles convencionales. No obstante, sugiere (débilmente) que los bancos MA Foráneos asignan menos créditos que los nacionales.

La Especificación 3 añade efectos bancarios fijos. Entonces la variable MA Foráneo ahora refleja el efecto de pasar de propietario doméstico a uno extranjero, lo cual produce un coeficiente negativo, pero que a niveles convencionales no es estadísticamente significativo. Sugiere —apenas— que cuando un banco cambia de dueños nacionales a extranjeros (controlando por cambios en estructuras bancarias, impactos comunes a todos los bancos, y el comportamiento de otros tipos de bancos), podría asignar menos crédito al sector privado.

Lo anterior no quiere decir que el crecimiento crediticio ha disminuido en México; de hecho, ha aumentado y así lo muestra la Tabla 3: entre 1999 y 2011 los préstamos al sector privado prácticamente se duplicaron. En otras palabras, los bancos que cambiaron de dueños nacionales a extranjeros no aumentaron el crédito (como porcentaje de activos) ya sea comparados con los nacionales o con ellos mismos antes de ser vendidos, pero aumentaron sus activos totales.

TABLA 11
REGRESIONES DE LOS DETERMINANTES DE PRÉSTAMOS
AL SECTOR PRIVADO

| VARIABLES | 1 EFECTOS ALEATORIOS | 2 EFECTOS ALEATORIOS | 3 EFECTOS FIJOS |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|
| Dummy MA Foráneo | -0.062 (0.067) | -0.051* (0.027) | -0.054* (0.030) |
| Tendencia MA foráneo ⁺ | 0.000 (0.001) | | |
| Dummy Foráneo De Novo | 0.038 (0.109) | 0.079 (0.088) | 0.077 (0.133) |
| Tendencia ⁺ Foráneo De Novo | 0.002 (0.002) | | |
| Tendencia | -0.000 (0.000) | | |
| NIM | -0.122 (0.274) | -0.115 (0.222) | -0.123 (0.245) |
| Efectivo sobre activos | -0.600*** (0.128) | -0.597*** (0.125) | -0.594*** (0.128) |
| Costos admin sobre activos | 0.643 (0.518) | 0.547 (0.472) | 1.021** (0.503) |
| NPL sobre préstamos | -0.163 (0.116) | -0.153 (0.114) | -0.176 (0.114) |
| Relación de capital | 0.163 (0.155) | 0.159 (0.154) | 0.171 (0.164) |
| Constante | 0.542*** (0.073) | 0.470*** (0.060) | 0.518*** (0.053) |
| Observaciones | 1,035 | 1,039 | 1,039 |
| Número de bancos | 40 | 41 | 41 |
| R ² general | 0.15 | 0.21 | 0.21 |
| R ² en el tiempo | 0.11 | 0.09 | 0.07 |
| F-test | 0.23 | 0.23 | 0.23 |

103

La variable dependiente es el total de préstamos al sector privado como porcentaje del total de activos (préstamos al sector privado es el total de préstamos comerciales, hipotecarios y al consumo). La muestra va de septiembre 1997 a diciembre 2011. Todas las estimaciones incluyen dummies trimestrales y errores estándares robustos, agrupados a nivel de bancos. Significancia de 1, 5 y 10 por ciento denotado por ***, **, y *, respectivamente.

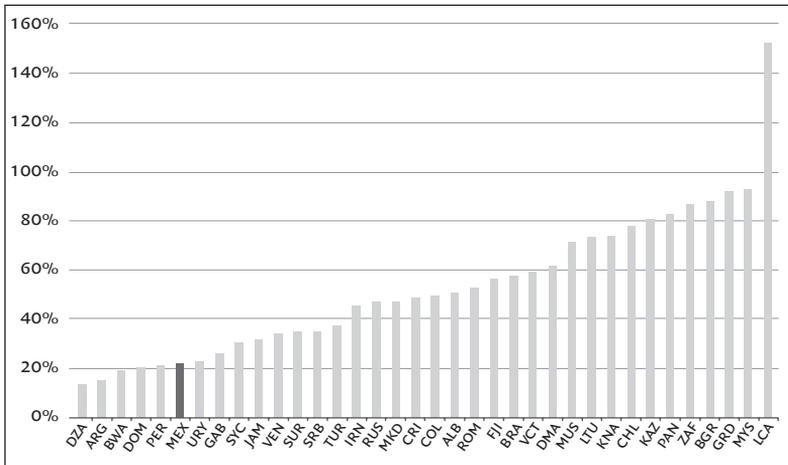
CONCLUSIONES

Para los estándares de países de ingreso medio, México tiene un sistema bancario extraordinariamente pequeño. Como muestra la Figura 3, en 2009 los créditos de la banca comercial para compañías y hogares en México sólo llegó al 22% del PIB. Esto fue más de una desviación estándar bajo la media para otros países de esta categoría, colocando a México muy por debajo de la media, junto con países como Botswana, Algeria, República Dominicana, Perú y Argentina. También sucede que bajo cualquier parámetro, una proporción extraordinariamente grande del sistema bancario mexicano es propiedad de extranjeros.

Generalmente no lleva a buen puerto la confusión de correlación con causalidad; el sistema bancario mexicano no sale de la norma. Con excepción del breve periodo de 1991-1994, cuando los bancos mexicanos prestaban casi de manera salvaje porque sólo una pequeña parte de su capital estaba en juego, por lo que a la historia de refiere, México ha tenido un sistema de banca comercial muy pequeño. La razón de la pequeñez de la banca comercial en México fue la naturaleza de la alianza entre el gobierno y los banqueros de México, como hemos demostrado en este trabajo. La tensión que se generó no sólo dio lugar a niveles modestos de crédito por parte de la banca comercial, sino también a un sistema bancario inestable. En efecto, cualquier modesto crecimiento que haya ocurrido de los veinte a los noventa fue ofuscado por la represión financiera durante la segunda mitad de los setenta, cuando el gobierno decidió financiar sus déficits por medio de un impuesto

de inflación y tasas altas de depósito. Después, el gobierno expropió directamente el sistema bancario en 1982. Cuando éste intentó formar una nueva alianza con un grupo de banqueros durante la privatización de 1991-1992, la naturaleza del acuerdo que idearon prácticamente garantizó que en poco tiempo colapsara el sistema bancario. En resumen, si es que podemos hablar de los «buenos tiempos» de la banca mexicana, parece que son precisamente éstos, los de hoy.

FIGURA 3
CRÉDITO DE LA BANCA DE MENUDEO A EMPRESAS Y HOGARES COMO
% DEL PIB EN PAÍSES DE INGRESO MEDIO



Fuente: Base de datos del World Bank Financial Structure, consultado en noviembre de 2012
Notas: Promedio = 53, Desviación estándar = 29, México = 22

La banca posterior a 1997 tiene varias características que la distinguen del sistema bancario que existió en México durante la mayor parte del siglo xx. Estamos frente a uno extremadamente estable, en parte porque hay menos riesgo moral engranado en la relación entre banqueros y gobierno. Los banqueros extranjeros de México cuentan con fuertes incentivos para no faltar a su parte del trato. El capital que ellos tienen en juego es real, no ficticio, también es importante que no tienen sufi-

cientes motivos para desviar fondos hacia sus propias empresas, pues no son dueños de empresas no financieras. Además, están sujetos a una mayor supervisión, porque al tiempo al que el gobierno abrió el mercado, reformó las normas contables. Tampoco pueden esperar un rescate por parte del contribuyente mexicano; ya que si se comportan de manera imprudente, es poco probable que reciban las ilimitadas garantías que recibieron los banqueros mexicanos en 1995-1996. Finalmente, no sólo son responsables ante los reguladores mexicanos, sino también ante accionistas en todo el mundo, así como ante reguladores en sus propios países. En resumen, tienen mucho que perder y poco que ganar si se convierten en aliados oportunistas.

107

La alianza entre el gobierno de México y los banqueros extranjeros también se fortalece por el hecho de que el gobierno no puede fácilmente expropiar bancos a extranjeros o reducir sus derechos de propiedad. Los banqueros extranjeros en México, especialmente los de Estados Unidos y Canadá, pueden protegerse del gobierno mexicano desde sus propios gobiernos, así como por medio de tribunales internacionales y bajo el TLCAN. En conclusión, los banqueros extranjeros están protegidos del gobierno de México a través de medidas con las que la banca nacional no cuenta.

Finalmente, el sistema bancario se ha vuelto cada vez más estable y eficiente por otra razón, una que es independiente de la nacionalidad de los banqueros: el gobierno mexicano ya no tiene una autoridad y discreción ilimitada porque los partidos que controlan el gobierno ahora operan conforme a las reglas de la democracia. Sería una exageración decir que el estado de derecho es tan fuerte en México como en Suecia; pero también sería poco atinado afirmar que la democratización en 1996 no ha fortalecido al país. Ya no basta una mera firma para expropiar a los banqueros en México, sin importar su nacionalidad. Además, los contribuyentes mexicanos en 1997 dejaron claro que pueden castigar —y lo hacen— a los gobiernos que formen alianzas destinadas al fracaso y que les pasen la cuenta de un rescate bancario millonario. El «juego de los regateos bancarios» ha cambiado. ☞

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson, «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation», en *American Economic Review*, 91, 2001.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson, «Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth», en *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A, ed. Philippe Aghion y Steven Durlauf eds., Amsterdam, Elsevier Science, 2005.
- Akerlof, George A. y Paul M. Romer, «Looting: The Economic Underworld of Bankruptcy for Profit», en *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1993.
- Allen, Linda, «The Determinants of Bank Interest Margins: A Note», en *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 3, 1988.
- Anderson, Charles W., «Bankers as Revolutionaries: Politics and Development Banking in Mexico», en William P. Glade y Charles W. Anderson, *The Political Economy of Mexico: Two Studies*, Madison, University of Wisconsin Press, 1963.
- Angbazo, Lazarus, «Commercial Bank Net Interest Margins, Default Risk, Interest-rate Risk and Off-Balance Sheet Banking», en *Journal of Banking and Finance*, 21, 1997.
- Arès, Mathieu, «El estado empresario: Nacional Financiera durante la industrialización por sustitución de importaciones (1934-1994)», en *Foro Internacional*, 47, 2007.
- Aubey, Robert T., *Nacional Financiera and Mexican Industry*, Los Ángeles,

- Latin American Center, University of California, 1966.
- Bae, Kee-Hong, Jun-Koo Kang y Jin-Mo Kim, «Tunneling or Value Added: Evidence from Mergers by Korean Business Groups», en *Journal of Finance* 57, 6, 2002.
- Barajas, Adolfo, Roberto Steiner y Natalia Salazar, «The Impact of Liberalization and Foreign Investment in Colombia's Financial Sector», en *Journal of Development Economics*, 63, 2000.
- Barth, James R., *The Great Savings and Loan Debacle*, Washington DC, American Enterprise Institute Press, 1991.
- IIO Barth, James, Gerard Caprio Jr. y Ross Levine, *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.
- Barth, James R., Gerard Caprio y Ross Levine, *Guardians of Finance: Making Regulators Work for Us*, Cambridge Mass., MIT Press, 2012.
- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy, «Populism and Economic Policy in Mexico, 1970–1982», en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Beck, Thorsten y María Soledad Martínez Peria, «Foreign Bank Participation and Outreach: Evidence from Mexico», en *Journal of Financial Intermediation*, 19, 2010.
- Berger, Allen N., Leora Klapper y Gregory F. Udell, «The Ability of Banks to Lend to Informationally Opaque Small Businesses», en *Journal of Banking and Finance*, 25, 2001.
- Brock, Philip L. y Liliana Rojas Suárez, «Understanding the Behavior of Bank Spreads in Latin America», en *Journal of Development Economics*, 63, 2000.
- Calomiris, Charles W. y Stephen Haber, *Fragile By Design: The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit*, Princeton, Princeton University Press, 2014.
- Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950–1994*, México, El Colegio de México, 1996.
- Cárdenas, Enrique, «The Process of Accelerated Industrialization in

- Mexico, 1929–1982», en Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp eds., *Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*, vol. 3 of *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, Londres, Palgrave, 2000.
- Cardim de Carvalho, Fernando J., «The Recent Expansion of Foreign Banks in Brazil: First Results», en *Latin American Business Review*, 34, 2002.
- Cerutti, Mario y Carlos Marichal eds., *La banca regional en México, 1870-1930*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Claessens, Stijn, Asli Demirgüç-Kunt y Harry Huizinga, «How Does Foreign Entry Affect Domestic Banking Markets», en *Journal of Banking and Finance*, 25, 2001.
- Clark, George, Robert Cull, María Soledad Martínez Peria y Susana M. Sánchez, «Foreign Bank Entry: Experience, Implications for Developing Economies, and Agenda for Further Research», en *World Bank Research Observer*, 18, 1, 2003.
- Clark, George, Robert Cull, María Soledad Martínez Peria y Susana M. Sánchez, «Bank Lending to Small Businesses in Latin America: Does Bank Origin Matter», ponencia inédita, 2004.
- Clarke, George, Robert Cull y Soledad Martínez Peria, «Foreign Bank Participation and Access to Credit across Firms in Developing Countries», en *Journal of Comparative Economics*, 34, 2006.
- Clarke, George, Robert Cull, Laura D'Amato y Andrea Molinari, «The Effect of Foreign Entry on Argentina's Domestic Banking Sector», en Stijn Claessens y Marion Jansen eds., *Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*, Londres, Kluwer Law, 2000.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Boletín Estadístico de Banca Múltiple, varios volúmenes.
- Condon, Bradley y Tapen Sinha, *Drawing Lines in Sand and Snow: Border Security and North American Economic Integration*, Armonk, M. E. Sharpe, 2003.
- Cull, Robert, Stephen Haber y Masami Imai, «Related Lending and

- Banking Development», en *Journal of International Business Studies*, 42, 2011, pp. 406-26.
- Cull, Robert, Lemma Senbet y Marco Sorge, «Deposit Insurance and Financial Development», en *Journal of Money, Credit and Banking*, 37, 2005.
- Del Ángel-Mobarak, Gustavo, *Paradoxes of Financial Development: The Construction of the Mexican Banking System, 1941–1982*, Tesis doctoral, Stanford University, 2002.
- Del Ángel-Mobarak, Gustavo, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila eds., *Cuando el Estado se hizo banquero: consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Del Ángel Mobarak, Gustavo, Stephen Haber y Aldo Musacchio, «Normas contables bancarias en México. Una guía de los cambios para legos diez años después de la crisis bancaria de 1995», en *El Trimestre Económico*, 73, 2000.
- Del Ángel-Mobarak, Gustavo y César Martinelli Montoya, *La estatización de 1982 de la banca en México: un ensayo en economía política*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2009.
- Demirgüç-Kunt, Asli y Enrica Detragiache, «Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation», en *Journal of Monetary Economics*, 49, 2002.
- Demirgüç-Kunt, Asli y Harry Huizinga, «Market Discipline and Deposit Insurance», en *Journal of Monetary Economics*, 51, 2004.
- Demirgüç-Kunt, Asli y Edward J. Kane, «Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work», en *Journal of Economic Perspectives*, 16, 2002.
- Denizer, Cevdet, «Foreign Entry in Turkey's Banking Sector, 1980-97», *World Bank Working Paper*, Washington DC, 1999.
- Detragiache, Enrica, Theiry Tressel y Poonam Gupta, «Foreign Banks in Poor Countries: Theory and Evidence», en *Journal of Finance*, 63, 2006.
- Engerman, Stanley L., y Kenneth L. Sokoloff, «Factor Endowments,

- Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States», en Stephen Haber ed., *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford, Stanford University Press, 1997.
- Engerman, Stanley y Kenneth L. Sokoloff, con la contribución de Stephen Haber, Elisa Mariscal, y Eric Zolt, *Economic Development in the Americas Since 1500: Endowments and Institutions*, Nueva York, Cambridge University Press, 2012.
- Espinosa Rugarcía, Amparo y Enrique Cárdenas Sánchez, *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero*, vol. 3, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011.
- Galindo, Arturo, Alejandro Izquierdo y Liliana Rojas-Suárez, «Financial Integration and Foreign Banks in Latin America: How do they Impact the Transmission of External Financial Shocks», *IDB Working Paper*, 116, 2010.
- Galindo, Arturo, Alejandro Micco y Andrew Powell, «Loyal Lenders or Fickle Financiers: Foreign Banks in Latin America», *Working Paper 08/2004*, Centro de Investigación en Finanzas, Universidad Torcuato di Tella, 2004.
- Gonzalez-Hermosillo, Brenda, Pazarbasioglu, Ceyla y Billings, Robert, «Determinants of Banking System Fragility: A Case Study of Mexico» en *IMF Staff Papers* 44, 1997.
- Gruben, William C. y Robert McComb, «Liberalization, Privatization, and Crash: Mexico's Banking System in the 1990's», en *Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review*, 1997.
- Gruben, William C. y Robert McComb, «Privatization, Competition, and Supercompetition in the Mexican Commercial Banking System», en *Journal of Banking and Finance*, 27, 2003.
- Gruben, William C. y Welch, John H., «Distortions and Resolutions in Mexico's Financial System», en Laura Randall ed., *The Changing Structure of Mexico: Political, Social, and Economic Perspectives*, Armonk, ME Sharpe, 1996.

- Gunther, Jeffrey W., Robert B. Moore y Genie D. Short, «Mexican Banks and the 1994 Peso Crisis: The Importance of Initial Conditions», en *North American Journal of Economics and Finance*, 7, 1996.
- Haber, Stephen, «Industrial Concentration and the Capital Markets: A Comparative Study of Brazil, Mexico, and the United States, 1830-1930», en *The Journal of Economic History*, 51, 1991.
- Haber, Stephen, «Financial Markets and Industrial Development: A Comparative Study of Government Regulation, Financial Innovation, and Industrial Structure in Brazil and Mexico, 1840-1930», en Stephen Haber ed., *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford, Stanford University Press, 1997.
- Haber, Stephen, «Mexico's Experiments with Bank Privatization and Liberalization, 1991-2003», en *Journal of Banking and Finance*, 29, 2005.
- Haber, Stephen, «Banking with and without Deposit Insurance: Mexico's Banking Experiments, 1884-2004», en Asli Demirgüç-Kunt, Edward Kane, y Luc Laeven eds., *Deposit Insurance Around the World: Issues of Design and Implementation*, Cambridge, MIT Press, 2008.
- Haber, Stephen, Herbert S. Klein, Noel Maurer y Kevin J. Middlebrook, *Mexico Since 1980*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.
- Haber, Stephen, Noel Maurer y Armando Razo, «When the Law Does Not Matter: The Rise and Decline of the Mexican Oil Industry», en *The Journal of Economic History*, 63, 2003.
- Haber, Stephen y Aldo Musacchio, «Foreign Entry and the Mexican Banking System, 1997-2007», en *Economía*, 13, 2012.
- Haber, Stephen, Douglass C. North y Barry R. Weingast, *Political Institutions and Financial Development*, Stanford, Stanford University Press, 2007.
- Haber, Stephen, Armando Razo y Noel Maurer, *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.

- Havrylchyk, Olena, «Efficiency of the Polish Banking Industry: Foreign versus Domestic Banks», en *Journal of Banking and Finance*, 30, 2006.
- Ho, Thomas y Anthony Saunders, «The Determinants of Bank Interest Margins: Theory and Empirical Evidence», en *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 4, 1981.
- Huybens, Elisabeth, Astrid Luce Jordan y Sangeeta Pratap, «Financial Market Discipline in Early-Twentieth-Century Mexico», en *Journal of Economic History*, 65, 2005.
- IMF, International Financial Statistics Database, Washington DC, IMF, 2006.
- INEGI, *Estadísticas históricas de México*, Aguascalientes, 4ta ed., INEGI, 2009.
- Izquierdo, Rafael, *La política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958–1970*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Johnson, Simon, Peter Boone, Alasdair Breach y Eric Friedman, «Corporate Governance in the Asian Financial Crisis», en *Journal of Financial Economics*, 58, 1-2, 2000.
- Johnson, Simon, Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes y Andrei Shleifer, «Tunnelling», en *American Economic Review*, 90, 2, 2000.
- Knack, Stephen y Philip Keefer, «Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures», en *Economics and Politics*, 7, 1995.
- Krueger, Anne O. y Aaron Tornell, «The Role of Bank Restructuring in Recovering from Crises: Mexico, 1995–1998», en *National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7042*, Cambridge Mass., National Bureau of Economic Research, 1999.
- Laeven, Luc, «Insider Lending and Bank Ownership: The Case of Russia», en *Journal of Comparative Economics*, 29, 2, 2001.
- Laeven, Luc y Fabian Valencia, «Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly», *IMF Working Paper*, 2010.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes y Guillermo Zamarripa, «Related Lending», en *Quarterly Journal of Economics*, 118, 2003.

- Lees, Francis, James Botts y Rubens Penha Cysne, *Banking and Financial Deepening in Brazil*, Londres, Palgrave Macmillan, 1991.
- Lensink, Robert y Niels Hermes, «The Short-Term Effects of Foreign Bank Entry on Domestic Bank Behaviour: Does Economic Development Matter», en *Journal of Banking and Finance*, 28, 2004.
- Lipscomb, Joseph B y Harold Hunt, «Mexican Mortgages: Structure and Default Incentives, Historical Simulation, 1982 to 1998», en *Journal of Housing Research*, 10, 1999.
- Loaeza, Soledad, *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México, 2008.
- Ludlow, Leonor y Carlos Marichal eds., *Banca y poder en México, 1800-1929*, México, Grijalbo, 1985.
- Mackey, Michael W., «Report of Michael W. Mackey on the Comprehensive Evaluation of the Operations and Function of the Fund for the Protection of Bank Savings (FOBAPROA) and the Quality of Supervision of the FOBAPROA Program, 1995-1998», 1999.
- Magaloni, Beatriz, *Voting for Autocracy: The Politics of Party Hegemony and its Demise in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.
- Mansell-Carstens, Catherine, «The Impact of Mexican Bank Privatizations», en William Glade ed., *Bigger Economies, Smaller Governments: Privatization in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1996.
- Marichal, Carlos, «El nacimiento de la banca mexicana en el contexto latinoamericano: problemas de periodización», en Leonor Ludlow y Carlos Marichal eds., *Banca y poder en México, 1800-1925*, México, Grijalbo, 1985.
- Marichal, Carlos, «The Construction of Credibility: Financial Market Reform and the Renegotiation of Mexico's External Debt in the 1880's», en Jeffrey L. Bortz y Stephen Haber eds., *The Mexican Economy, 1870-1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth*, Stanford, Stanford University Press, 2002.
- Martínez Peria, María Soledad y Ashoka Mody, «How Foreign Participation and Market Concentration Impact Bank Spreads: Evidence from Latin America», en *Journal of Money, Credit and Banking*, 36, 2004.

- Martínez Peria, María Soledad y Sergio L. Schmukler, «Do Depositors Punish Banks for Bad Behavior? Market Discipline, Deposit Insurance, and Banking Crisis», en *Journal of Finance*, 56, 2001.
- Maurer, Noel, *The Power and the Money: The Mexican Financial System, 1876–1932*, Stanford, Stanford University Press, 2002.
- Maurer, Noel y Andrei Gomborg, «When the State Is Untrustworthy: Public Finance and Private Banking in Porfirian Mexico», en *The Journal of Economic History*, 64, 2004.
- Maurer, Noel y Stephen Haber, «Related Lending and Economic Performance: Evidence from Mexico», en *The Journal of Economic History*, 67, 2007.
- McQuerry, Elizabeth, «The Banking Sector Rescue in Mexico», en *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, 84, 1999.
- Mian, Atif, «Distance Constraints: The Limits of Foreign Lending in Poor Economies», en *Journal of Finance*, 61, 2006.
- Micco, Alejandro y Eduardo Levy Yeyati, «Concentration and Foreign Penetration in Latin American Banking Sectors: Impact on Competition and Risk», en *Journal of Banking and Finance* 31, 2007.
- Mishkin, Frederic, «Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective», *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 5600, Cambridge Mass., National Bureau of Economic Research, 1996.
- Mitton, Todd, «A Cross-Firm Analysis of the Impact of Corporate Governance on the East Asian Financial Crisis», en *Journal of Financial Economics*, 64, 2002.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jame Ros, *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Negrín, José Luis, «Mecanismos para compartir información crediticia: evidencia internacional y la experiencia mexicana», Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, *Working Paper*, 2000-05, México, Banco de México, 2000.
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change, and Economic Perfor-*

- mance, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.
- North, Douglass C. y Barry R. Weingast, «Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England», en *The Journal of Economic History*, 49, 1989.
- Ortiz, Guillermo, «Currency Substitution in Mexico: The Dollarization Problem», en *Journal of Money, Credit and Banking*, 15, 1983.
- Quintyn, Marc y Genevieve Verdier, «Mother, May I Trust the Government? Sustained Financial Deepening - A Political Institutions View», en *IMF Working Paper 10/210*, 2010.
- 118 Rajan, Raghuram y Luigi Zingales, «Which Capitalism? Lessons from East Asian Crisis», en *Journal of Applied Corporate Finance*, 11, 1998.
- Razo, Armando, *Social Foundations of Limited Dictatorship: Networks and Private Protection during Mexico's Early Industrialization*, Stanford, Stanford University Press, 2008.
- Smith, Peter H., «Mexico Since 1946: Dynamics of an Authoritarian Regime», en Leslie Bethell ed., *Mexico since Independence*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.
- Suárez Dávila, Francisco, *La reprivatización bancaria fracasada: una tragedia nacional en tres actos*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2010.
- Summerhill, William R., *Inglorious Revolution: Political Institutions, Sovereign Debt, and Financial Underdevelopment in Imperial Brazil*, New Haven, Yale University Press, (en prensa).
- Turrent, Eduardo, *Central Bank Autonomy in Mexico: A Historical Overview*, México, Banco de México, 2012.
- Unal, Haluk, y Miguel Navarro, «The Technical Process of Bank Privatization in Mexico», en *Journal of Financial Services Research*, 16, 1999.
- Unite, Ángelo A., y Michael J. Sullivan, «The Effect of Foreign Entry and Ownership Structure on the Philippine Domestic Banking Market», en *Journal of Banking and Finance*, 27, 2003.
- Valdés Ugalde, Francisco, «From Bank Nationalization to State Reform: Business and the New Mexican Order», en María Lorena

- Cook, Kevin J. Middlebrook, y Juan Molinar Horcasitas eds., *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1994.
- Wong, Kit Pong, «On the Determinants of Bank Interest Margins under Credit and Interest Rate Risks», en *Journal of Banking and Finance*, 21, 1997.
- World Bank, Financial Structure Database, (actualizaciones de noviembre 2010 y abril 2013).
- Zarruck, Emilio R., «Bank Margin with Uncertain Deposits and Risk Aversion», en *Journal of Banking and Finance*, 14, 1989.



ÍNDICE ANALÍTICO

- accionistas bancarios 12, 21-25, 29, 42, 56-57, 59-60, 65, 65n119, 72-73, 91, 107.
- activos bancarios 9-11, 32-33, 47, 54, 62, 70-71, 73-74, 77-80, 82, 91-94, 97, 101-03.
- administración bancaria 17, 57, 59; costo de la 14-15, 91, 95-96, 99.
- ahorro 25, 57, 61, 70, 74.
- Banamex 32-33, 39, 88-90, 99.
- banca comercial 9, 12, 32, 35-39, 41-42, 44-45, 86, 105.
- banca extranjera 3, 9-12, 14-17, 28-29, 51-53, 62, 78-83, 85, 87, 87n150, 88-94, 96-100, 102-03.
- banca nacional 12, 15-17, 17n11, 79-82, 85, 91-92, 92n154, 93-94, 96, 98-100, 107.
- banco central 23, 35, 44, 68, 91, ver también Banco de México.
- banco de desarrollo 12, 37, 40-42, 49, 72, ver también gobierno.
- Banco de México (Banxico) 35-36, 36n57, 37-38, 44, 58-59, 59n106, 60n110, 70, 117-18.
- Banco Mundial 45n77, 47n82, 75.
- Banco Nacional de Crédito Agrícola 40.
- Banco Nacional de México, ver Banamex.
- Banobras, 49.
- bienestar 96; económico 14; social 11, 18, 23-24, 83, 85.
- bonos gubernamentales 22-23, 40-42, 44, 46, 61, 64, 68, 71.
- buró de crédito 60, 67, 76.
- Cámara de Diputados 28, 48, 74.

- Canadá 9, 29, 48, 52, 107.
- capital extranjero 13, 29, 52-53, 84-85.
- capital bancario 12, 16, 21, 23-25, 26n25, 28, 32n51, 34-36, 41, 47, 50-52, 55, 57, 57n103, 60, 64, 69-72, 76-79, 79n146, 80, 82, 91, 93-97, 99, 101, 103, 105.
- Cárdenas, Cuauhtémoc 38.
- cartera vencida 12, 42, 47, 53-55, 63-64, 66-69, 71-72, 77-79, 91, 95, 98-101.
- Certificados de tesorería (CETES), ver bonos gubernamentales.
- Comisión Nacional Bancaria 35, 37, 58, 61, 64, 82.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) 86, 111, ver también Comisión Nacional Bancaria.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) 87, 87n149,
- Competencia 14, 17, 24, 54, 65; extranjera 9, 52, 85.
- concesión bancaria 23-24, 35, 73.
- crédito 11-13, 15-16, 21, 23, 28, 32, 35-43, 50, 59, 67, 76, 83-85, 95-96, 99, 101-02, 105; al sector privado 12, 15, 35-36, 39-42, 45, 47, 60, 62, 65, 95, 100-02, 105-06; disponibilidad de 12, 95; hipotecario 32, 62-63, 68-69, 71, 84, 91-94, 97, 101, 103; público 22, 38, 40, 47; volumen de 11-12, 83, 85, 90, 95, 101-02.
- crisis bancaria 24, 27n44, 29, 73-77, 84, 87, 117; asiática 65n119, 115, 117-18; de Estados Unidos (Subprime) 31-31, 61, 63, 79; del Tequila (1995-1996) 28, 63, 68, 83, 112-13.
- crisis económica 47, 114.
- déficit público 38, 44, 47-48, 50, 105, ver también gasto público.
- depositantes (ahorradores) 12, 12n2, 21-22, 24, 42, 44-45, 57, 59-60, 65, 65n119, 69-70, 91.
- derechos de propiedad 18, 21, 29, 107.
- desvío de fondos 22, 24, 65n119.
- deuda; externa 34, 46, 48-49, 68; privada 70-71; pública 34, 40, 45-46, 50, 68, 74.
- empresas; de banqueros 29, 37, 39, 66, 73, 76, 78, 100, 107; estatales

- 22, 43, 47-50, 61; grandes 23, 40-41, 50; pequeña y mediana 15, 40-41, 45-47, 51, 106.
- Estados Unidos 9, 29-30, 35, 48, 52, 55, 61, 63, 107.
- estatización, ver nacionalización bancaria.
- Europa 9, 55.
- expropiación 38; bancaria 21-22, 24-25, 29, 35, 49-50, 55, 107; bancaria de 1982, 13-14, 27n41, 28, 31, 43, 45-46, 49-50, 74, 83, 116.
- extranjerización bancaria 11-17, 17n11, 78, 83, 85-86, 90, 95-96, 98, 101.
- financieras 34, 37-42, 45.
- Fondo Bancario de Protección al Ahorro, (FOBAPROA) 27n36, 58, 64, 69-74, 77-78, 91-92, 94, 97, 101, 116; bonos 69, 71-74, 92-93; pagarés del 69, 71, 73-74.
- Foráneo de Novo 10-11, 82, 87-88, 90-92, 96-97, 100, 102-03.
- fraude, ver desvío de fondos.
- gasto público 43, ver también déficit público.
- gobierno; de Alemán, Miguel 42; de Calles, Plutarco Elías 33-34, 36; de Cárdenas, Lázaro 38; de De la Madrid 47-48; de Díaz, Porfirio 32-34, 39n61; de Díaz Ordaz, Gustavo 9n1; de Echeverría, Luis 43-45; de López Portillo, José 43-46, de Obregón, Álvaro 34; de Salinas, Carlos 13-14, 31, 47-48, 48n85, 49-59, 67-68, 77; de Zedillo, Ernesto 13, 31, 68-77, 83-85, 87, 93, 100; estatal 32; federal 32.
- Gran Depresión 38.
- hiperinflación 47-48, ver también inflación.
- inflación 36, 44, 46, 49-50, 68; impuesto a la 44-46, 50, 106.
- Instituto para la protección al Ahorro (IPAB) 64, 74, 77, 91-93.
- interés; atrasado 53-54, 63; capitalizado 47, 54; margen neto de 12, 12n2, 14-15, 17, 69, 90n153, 91, 93-98, 100, 102, 109, 115, 119; tasa de 16, 17n11, 22, 44-45, 50, 54, 67-71, 75, 90, 90n153, 91, 100, 102, 109, 119; vencido 47, 54, 63-64, 77.
- intervención bancaria 67, 72, 110, ver también rescate bancario.
- Leyes bancarias 74, 76-77; de Instituciones Crediticias 58; de 1941 41; de 1924-1925 34, 38; de 1932 37; liberalización de 13, 84.

- liberalización bancaria 13-14, 27n40, 66n121, 78, 83, 85, 87, 110, ver también leyes bancarias.
- Liquidez 16, 69, 91, 93, 95, 96, 99.
- López Portillo, José, ver gobierno.
- ESNacional Financiera 38n58, 39-40, 40n65, 41-43, 109; ver también banco de desarrollo.
- nacionalización bancaria 14, 22, 26n34, 27, 27n38-39, 27n42, 29, 48, 112; ver también expropiación bancaria.
- normas contables 53-54, 54n91, 61, 63, 77, 87, 107, 112.
- Partido Acción Nacional (PAN) 32.
- Partido de la Revolución Democrática (PRD) 32, 48.
- Partido Nacional Revolucionario (PNR) 36; ver también Partido Revolucionario Institucional.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI) 28, 31-32, 36, 43, 46-48, 48n85, 49, 51, 73-75; ver también Partido Nacional Revolucionario.
- Petróleo 34, 38, 45.
- privatización bancaria 13-14, 27, 27n37, 27n39-40, 27n43-44, 31, 49, 51, 53n89, 55n95, 63, 65n120, 66n121, 73-74, 77, 83-85, 106, 113-14, 116, 118.
- producto interno bruto (PIB) 32, 37-39, 39n61, 43, 45, 47, 65, 73, 105-06; per cápita 73.
- programa de capitalización temporal (PROCAPTE) 70, 72.
- regulación bancaria 13, 15, 17-18, 19n18, 22-24, 26n25, 27n36, 29, 37-38, 44, 59-61, 61n111, 62, 65, 76, 78, 107, 110, 114, 116.
- rendimiento de capital 15, 24, 79, 82, 93.
- rescate, bancario 13-14, 25, 27, 27n44, 28-29, 31-32, 42, 64, 65n119, 67-68, 70, 72-74, 74n136, 75, 84, 93, 107, 113, 117.
- rescate de empresas 42, 65n119, 70.
- reservas bancarias 13, 70; requisitos de 22-23, 37, 44-45, 50, 76, 79n146.
- Revolución Mexicana 25, 31-33, 36, 38.
- riesgo, administración de 59, 76, 78; cambiario 62; crediticio 12, 16, 42, 55, 64, 66, 69, 71, 78, 80, 91, 95-96, 98-100; de expropiación

- 18, 21-22, 25, 49-50, 55; moral 25, 42, 56-57, 72, 76, 106.
 Salinas de Gortari, Carlos, ver gobierno.
 Secretaría de Hacienda, 33-35, 58.
 seguro de protección a depósitos 23, 51, 58, 60-61, 65n119, 69, 74,
 77, 84.
 sindicatos 48.
 sistema bancario, desempeño del 9, 11-12, 14, 24, 42, 69, 79, 94, 107;
 estabilidad del 9, 11-13, 16, 21, 28, 30, 32, 42, 61, 74, 78, 95, 98,
 105-07.
 subasta de bancos, 28, 50-55, 55n96, 56, 57n103.
 tipo de cambio 18, 46, 68, 77.
 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) 29-30, 48,
 52, 107.
 unidades de inversión indexadas (UDIS) 71-72, 77.
 valor en libros de los bancos, 49, 55, 55n96.
 ventanilla de liquidez 70.
 Zedillo, Ernesto, ver gobierno.



LOS BUENOS TIEMPOS SON ÉSTOS

La incursión de los bancos extranjeros en México
después de un siglo de crisis bancarias

*se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, S.A.
de C.V., calle 2 número 21, San Pedro de los Pinos, ciudad de México, en el mes de
octubre de 2014. Para componer el libro se utilizó el programa Adobe InDesign CS4
y las tipografías Quadraat y Formata.*

Diseñado por el Centro de Estudios Avanzados de Diseño, A.C.:

www.cead.org.mx.