

LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO Y LA APERTURA ECONÓMICA

Carlos Fong Reynoso

De la misma manera que durante la década de los ochenta era prácticamente imposible tratar de entender la economía mexicana sin tomar en cuenta las condiciones generadas por la crisis de la deuda de 1982 y sus efectos posteriores, en 1992 una de las variables que determina en mayor medida el comportamiento y las expectativas de los agentes económicos en México es el proceso de apertura económica, centrado en su objetivo más trascendental, el tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá. La apertura del sistema financiero mexicano a los intermediarios externos y su integración con la economía mundial, condiciona y es causa, a la vez, de la reforma del sistema bancario mexicano. Por ello debe observarse con claridad, ya que es un elemento clave para el cambio estructural de México. Esta apertura implica riesgos en términos de soberanía y de control de la política económica, por lo que si no se negocia correctamente podría transformarse de un estímulo al desarrollo económico, a un obstáculo para el mismo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha establecido que "la internacionalización de los servicios financieros mexicanos es una decisión en la que existe consenso y que propiciará la capitalización y crecimiento de los intermediarios, promoverá la competencia, incrementará el volumen de los recursos operados, y dará acceso a tecnología moderna y nuevos productos. El proceso de consolidación del sistema financiero mexicano ha facilitado que en 1991 los recursos intermediados por el sistema financiero hayan sido cercanos al 45 por ciento del producto interno bruto (PIB), la cifra más alta de la historia económica. En los últimos 12 meses la captación bancaria ha crecido 31 por ciento en términos reales, mientras que el crédito lo ha hecho en 33 por ciento".¹

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO, FRENTE A LA APERTURA ECONÓMICA

Aún cuando en años recientes los principales indicadores de la banca comercial han registrado un comportamiento positivo, éste parece ser producto de la favorable coyuntura económica del país, más que de un fortalecimiento institucional. En dos años y medio, los recursos con que cuenta la banca múltiple casi se han triplicado, al pasar de 105.5 billones de pesos (bdp) en diciembre de 1988 a 280.6 bdp en junio de 1991,² resultado de la liberación de recursos comprometidos con el sector público, así como por la mayor desregulación en las operaciones de las instituciones. La banca nacional todavía padece una serie de problemas que limitan su competitividad con el exterior, como son: 1) Altos costos de operación. 2) Reducida penetración en la economía. 3) Limitada cobertura de crédito, y 4) Debilidad de sistemas y técnicas de operación, así como obsolescencia de la red de sucursales, entre otros.

Los principales indicadores de la banca comercial han tenido comportamientos muy favorables. Baste considerar que la captación integral pasó de 21.2 bdp en 1986 a 84.4 bdp en 1990. La participación de la captación integral bancaria respecto al PIB en el periodo de referencia fue de 26 por ciento, con excepción de 1988 cuando fue de 21.1 por ciento. No obstante, cuando en el mejor de los casos la captación en México llega a 29 por ciento, en Canadá y Estados Unidos la captación es superior a 53 por ciento de su PIB.³ Al ser menor la actividad bancaria en México en relación con los mencionados países, los márgenes financieros con que operan las instituciones nacionales son mucho mayores, lo que disminuye considerablemente sus posibilidades de ofrecer atractivos intereses al ahorrador y conceder créditos baratos. Sin un mayor volumen de ahorro interno, la capacidad de las instituciones mexicanas de reducir el mar-



gen de intermediación y mantener sus estándares de rentabilidad es limitada, por lo que será interesante observar el efecto que tiene sobre la banca y el manejo de los recursos de los Fondos Privados de Pensiones.

La problemática de la apertura internacional de servicios financieros se deriva, entre otros factores, de que los bienes que genera este sistema son intangibles; esto significa que las entidades extranjeras pueden proveer de servicios financieros a los usuarios nacionales sin la necesidad de que los primeros se desplacen de su lugar de origen. Por esta razón, una apertura indiscriminada podría fácilmente restar mercado a las instituciones financieras mexicanas.

La diferencia de tamaño entre los mercados financieros de México, Canadá y Estados Unidos es sustancial; por ejemplo, en 1990 el agregado monetario más amplio en Estados Unidos fue 50 veces superior al de México. Aún si se considera la diferencia de tamaño de las economías de ambos países, el sistema financiero de Estados Unidos supera en más del doble al de México, lo cual significa que con poco esfuerzo los intermediarios extranjeros podrían ejercer una influencia mayoritaria en los acervos financieros del país y disminuir la efectividad de la política monetaria.

Según un análisis de la consultoría "Grupo de Economistas Asociados"⁴ en los últimos meses la recuperación del sistema financiero mexicano ha sido superior al de la economía en su conjunto. De 1988 al primer semestre de 1991 la captación canalizada por el sistema bancario aumentó 55 por ciento en términos reales, esto es seis veces superior al crecimiento del PIB. Sin embargo, existen problemas que resolver para aumentar la competitividad del sistema, entre los que destacan: 1) La existencia de una brecha superior a los estándares internacionales entre el premio pagado a los ahorradores y el cobrado a los usuarios de los fondos. 2) Un elevado costo del crédito y el financiamiento en términos reales, en sus diversas modalidades. 3) Costos de operación de los intermediarios financieros relativamente altos, en relación con el volumen de recursos financieros que administran. 4) Rezago tecnológico en los sistemas operativos, administrativos y de desarrollo de nuevos servicios, y 5) Una estructura de intermediación concentrada en pocas ciudades y regiones del país. La apertura pue-

de ayudar a que algunos de los problemas de la banca mexicana se solucionen más rápido. Una mayor competencia aceleraría cambios operativos y de regulación necesarios para que las instituciones nacionales no pierdan su participación en el mercado mexicano, e incluso incrementen su presencia en Estados Unidos y Canadá.

Es previsible que la apertura pudiera reducir los costos reales de financiamiento de las actividades productivas, así como los márgenes de intermediación y el rezago tecnológico de algunas de las instituciones del sistema financiero. Esto propiciaría más variedad, mejor calidad y menor costo de los servicios. En contraste, parece difícil que una mayor apertura del sector sea capaz de propiciar el aumento del ahorro e inversión nacional.

LA APERTURA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO FRENTE AL GATT Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Dentro del marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), México ha propuesto una liberación gradual del sector financiero, ya que con base en la experiencia de otros países, la apertura indiscriminada es nociva para el desarrollo económico. En este sentido, la apertura gradual, acompañada por la consolidación del sistema financiero permitirá crear las economías de escala necesarias para hacer frente a la competencia internacional. Sin embargo, hasta el momento son escasos los avances de la Ronda de Uruguay del GATT en cuanto a la liberación de los servicios financieros; ello se ha debido, entre otros factores, a las importantes restricciones de Japón y Estados Unidos para que se establezcan bancos extranjeros en su territorio. En el caso de Estados Unidos las causas son los problemas de organización que enfrenta su banca regional. Por lo anterior, el análisis a continuación se centrará en lo que se está negociando en el TLC.

Al momento de escribir el presente trabajo, se está negociando lo referente a servicios financieros dentro del TLC, pero, según declaraciones de la unidad negociadora mexicana, se ha convenido que México tendrá un periodo de gracia de tres años, dará trato

de nacional a la inversión norteamericana mediante el esquema de cuotas de mercado, y dará acceso paulatino a los intermediarios de Estados Unidos y Canadá mediante subsidiarias; el proceso de apertura durará 10 años, entre 1995 y 2004. El texto tiene un avance de 95 por ciento.

LA NEGOCIACIÓN DE LOS SERVICIOS BANCARIOS EN EL TLC

Dentro del TLC, las posturas de los banqueros de los tres países negociantes han diferido, y aunque aceptan la conveniencia de la apertura de los servicios financieros, sus posiciones son radicalmente encontradas en más de un punto. José Madariaga Lomelín, presidente de la Bolsa Mexicana de Valores, y propietario de Multibanco Mercantil de México, uno de los principales portavoces del sector privado mexicano, indicó que cualquier decisión en torno del TLC deberá garantizar igualdad de condiciones con el exterior y una apertura gradual a partir de la plena consolidación de los grupos financieros.⁵ Cuatro son los puntos esenciales que en su opinión se deberán cubrir previo a cualquier decisión: 1) Considerar la participación más amplia de la inversión extranjera en los grupos financieros mexicanos. 2) La apertura deberá ser gradual y a partir del momento en que se hayan consolidado los grupos financieros. 3) Evitar todo tipo de operaciones financieras fronterizas, y 4) A partir de la consolidación de los grupos, que será en un plazo muy largo, la participación de los inversionistas extranjeros deberá haberse autorizado a un mínimo de 30 por ciento y, en ese periodo, sólo permitir la apertura de subsidiarias de instituciones extranjeras, pero no de sus sucursales.

Carlos Villagómez, representante del sector privado mexicano en las negociaciones del TLC y vicepresidente de la casa de bolsa Acciones Bursátiles declaró que a la hora de negociar el tratado, México no concederá trato nacional a la inversión extranjera en el sector financiero, debido a que las asimetrías existentes colocarían en total desventaja al sistema financiero mexicano, además de que se buscará que la gradualidad en la apertura del sector se lleve a través de restricciones y el establecimiento de un plazo inicial de 10 años en su liberalización.⁶ Asimismo, México planteará ante sus contrapartes que la inversión ex-

tranjera no pueda obtener el control mayoritario de los servicios financieros del país, mientras los nacionales no estén en igualdad de circunstancias.

Por su parte, el presidente de la Asociación de Banqueros de Estados Unidos, Kelly Holthus indicó que la banca comercial estadounidense está interesada en operar en México y buscará que en el TLC se permita la instalación de sucursales bancarias.⁷ La Asociación de Banqueros Estadounidenses, que agrupa a instituciones que controlan el 90 por ciento de los activos bancarios, ha enviado una serie de propuestas a sus negociadores, las cuales son: 1) Que exista autorización a los bancos estadounidenses para abrir sucursales en México. 2) Acceso total a los mercados bancarios, incluyendo las operaciones de sistema de pagos, mercados de capital y máquinas prestadoras de servicios. 3) Autorizar a los bancos estadounidenses a contar con inversión mayoritaria en los bancos mexicanos, y 4) Aplicar un trato impositivo y de regulaciones similar al que se aplica a los bancos mexicanos, es decir, trato de nacionales.

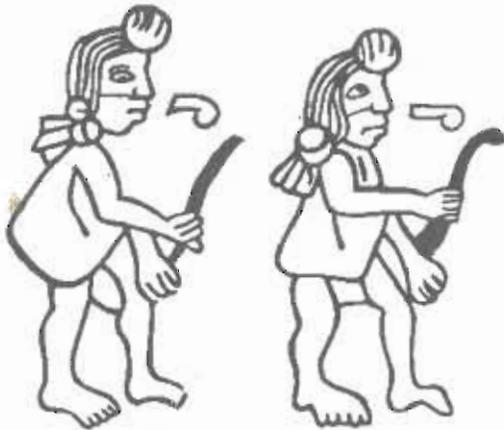
LA EXPERIENCIA CANADIENSE EN EL TLC CON ESTADOS UNIDOS

Cliff Shirley, presidente del Comité de Política Financiera de la Asociación de Banqueros Canadienses, advirtió tres puntos importantes en la apertura financiera negociada entre su país y Estados Unidos que convendría a México tomar en cuenta: 1) Enfatizar la necesidad de un trato igual, pues ellos se encontraron con la falta de reciprocidad estadounidense. 2) Ampliar la desregulación financiera, pero sin que los intermediarios nacionales pierdan el control del mercado interno, y 3) La desregulación conlleva riesgos reales para la economía, que reclaman una atención especial para salir exitosamente.⁸

LA BANCA PRIVADA MEXICANA DENTRO DEL TLC

La rapidez con que se está llevando a cabo la reforma del sistema financiero mexicano dificulta observar la trascendencia y amplitud del cambio, pues no sólo es lo referente a la desincorporación del sistema bancario, sino que a los ajustes determinados por su nue-

vo *status* se suman los originados por el TLC, imprimiendo una necesaria celeridad al proceso. La evaluación de esta circunstancia se está dando simultáneamente con el proceso mismo, aunque es demasiado pronto para emitir juicios de una situación a la que hace falta, para definirse, la venta de la mitad de las instituciones que componen el sistema bancario mexicano y la firma del TLC.



Los banqueros, ya propietarios o aún funcionarios públicos, señalaron en la VII Reunión Nacional de la Banca, cinco situaciones fundamentales que constituyen grandes desafíos para la banca mexicana: 1) Al enfrentarse a la integración de los grupos financieros, los nuevos poseedores del sistema bancario han percibido como demasiado costosas las nueve primeras instituciones crediticias vendidas. Están conscientes de que es un gran negocio, pero en el corto plazo lo que han pagado representa una inversión de alto riesgo así como difícil y lenta de recuperar. 2) Frente al problema, las autoridades deberán mantener una actitud de extrema cautela en materia de apertura, a fin de tratar de minimizar las dificultades de los inversionistas en el sector financiero, quienes aparentemente sufren un *shock* administrativo que les impide cumplir, con recursos propios, el compromiso de la modernización del sistema. 3) Analizar la conveniencia del establecimiento de una banca universal acorde con las necesidades financieras mexicanas y que significará emprender profundas transformaciones al interior de los bancos que se integren a grupos; esto debido a que se puso a competir casas de bolsa y bancos sin conocer plenamente el producto. En este rubro, las inversiones para la modernización resultan cuantiosas, y muchos de los nuevos propietarios se

quedaron sin recursos para solventarlas. 4) Los bancos tendrán que regresar a su negocio esencial: captar y prestar dinero; esto es, deberán asumir una posición clara frente a las medidas del Banco de México, que tienden a reducir la importancia relativa de la banca de inversión, y 5) Ligado a lo anterior, resalta la necesidad de incrementar sustancialmente el ahorro nacional, ya que existe un claro temor a depender en lo sucesivo del ahorro externo. Se ha planteado la necesidad de incrementar cinco puntos porcentuales la participación del ahorro en el PIB, es decir, elevarlo alrededor de 30 billones de pesos, y con ello asegurar que la inversión extranjera de cartera (tres cuartos de los flujos externos actuales) abandonen su carácter especulativo.⁹

En diversos análisis se señala que los nuevos banqueros vivirán un escenario de creciente incertidumbre y competencia más aguda que conducirá, en el mediano plazo, a un proceso de aceleradas fusiones para impedir la desaparición o quiebra de instituciones.¹⁰ Los tres principales peligros que enfrentarán son: 1) Presión para generar utilidades sustancialmente superiores a las históricas —entre 4 y 5 veces mayores—. 2) Ganar mercados a precios insostenibles y aceptar riesgos de créditos excesivos, y 3) Un prerrequisito que deberán cumplir los bancos es su reestructuración a fondo —donde sus gastos por adquisición de nuevas tecnologías aumente de 10 a 15 por ciento respecto a sus erogaciones de inversión— para abatir costos y mantenerse competitivos. Por otra parte, un estudio efectuado por BANAMEX indica que las transformaciones que se observan en el sistema financiero mexicano y la apertura internacional de estos servicios provocarán que los bancos más fuertes de Estados Unidos extiendan sus servicios hacia el sur de la frontera, por los estados del norte de México, al formar corredores que se especialicen en sólo algunos servicios, sobre todo aquellos que tengan mayor demanda por parte de algunos sectores mexicanos, como los agricultores y horticultores del norte del país.¹¹ Además, de acuerdo con información de la Reserva Federal de Estados Unidos, inversionistas mexicanos poseen al menos 16 bancos comerciales, ubicados en cuatro estados fronterizos de Estados Unidos, por lo que el establecimiento de corredores financieros es más probable aún; incluso, en caso de permitirlo la negociación del TLC, no se descartarían fusiones entre bancos de ambos países que generaran

importantes oportunidades de negocios para los bancos privados.¹²

POSIBLES ESCENARIOS FUTUROS DE LA BANCA

Si bien la privatización de la banca, su reorientación hacia la llamada banca universal, y la conformación de grupos financieros le significan al país la posibilidad de contar con un sistema de intermediación financiera acorde con las necesidades del aparato productivo, la apertura de los servicios financieros a intermediarios extranjeros implica un gran riesgo para el control por parte de nacionales del sistema bancario mexicano, y con él de la política monetaria. El estado actual de las instituciones bancarias nacionales es de debilidad respecto a las de Estados Unidos y Canadá, por lo que la negociación de la apertura del sistema bancario deberá centrar sus esfuerzos en obtener los plazos más largos posibles antes de la apertura, con el fin de permitir a los nuevos propietarios de bancos consolidar el control sobre ellos, así como conformar grupos financieros.

La figura del grupo financiero es la alternativa ante la competencia de los grandes bancos extranjeros, ya que mediante la constitución de un mismo, se multiplica la capacidad de cada miembro del grupo, permitiendo resistir la competencia internacional. Simultáneamente a su nueva fortaleza, tendrán la flexibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades de mercado que exige la incorporación de nuevos servicios y una considerable reducción del margen de intermediación. De igual manera, los bancos nacionales que no cuenten con la suficiente capacidad para competir internacionalmente, deben centrar sus esfuerzos en ubicar los nichos de mercado que les permitirán sobrevivir a la apertura.

La posibilidad de nuevas fusiones entre bancos no es remota ni inconveniente en términos de la apertura. Lo cual no es el caso de las también posibles quiebras bancarias, ya que éstas repercutirían en todo el sistema al reducir la confianza de los usuarios. Sea aprovechando un nicho de mercado o constituyendo un fuerte grupo financiero, la venta de los bancos ha contribuido, mediante la suma de recursos manejada

entre el banco y los compradores (en su mayoría casas de bolsa) a incrementar los recursos y la fortaleza de las instituciones en un monto considerablemente mayor que lo que se hubiera logrado aún con el más agresivo plan de expansión.

A pesar de no haber concluido aún el proceso de desincorporación bancaria, ni la negociación del TLC, se podría suponer a futuro mayor competencia interna, simultáneamente con la nueva competencia de intermediarios externos, obligando a las instituciones a incrementar su eficiencia, reducir sus costos de operación, y clarificar su posición en el mercado. El futuro de los bancos mexicanos, sobre todo de los más débiles, depende de las condiciones en que se dé la apertura en los servicios financieros. Así, el proceso de reforma financiera se acerca al momento clave de su definición futura, lográndose un sistema fuerte, sano y competitivo internacionalmente o, en su defecto, un sistema satélite de la banca internacional, con graves pérdidas para el proyecto de desarrollo nacional. \square

NOTAS

- ¹ Vélez Mayoral, Carlos, en *El Economista*, octubre 4, 1991.
- ² Migueles Tenorio, Rubén, en "Análisis" de *El Financiero*, octubre 2, 1991.
- ³ *Ibid.*
- ⁴ Comunicado de la Comisión para la Privatización Bancaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, septiembre 2, 1991.
- ⁵ Comunicado de la Comisión para la Privatización Bancaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, octubre 19, 1991.
- ⁶ Comunicado de la Comisión para la Privatización Bancaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, octubre 1, 1991.
- ⁷ Comunicado de la Comisión para la Privatización Bancaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, octubre 3, 1991.
- ⁸ Comunicado de la Comisión para la Privatización Bancaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, octubre 3, 1991.
- ⁹ Comunicado de la Comisión para la Privatización Bancaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, octubre 7, 1991.
- ¹⁰ Comunicado de la Comisión para la Privatización Bancaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, septiembre 30, 1991.
- ¹¹ Comunicado de la Comisión para la Privatización Bancaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, octubre 1, 1991.
- ¹² Comunicado de la Comisión para la Privatización Bancaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, febrero 19, 1991.