

LA CONCENTRACION DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN MEXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADA.

JAIME NICOLÁS LOPEZ

Universidad de San Luis Potosí, México

(Abstract)

This is a realistic study of the weaknesses of the Mexican financial system as compared to the competence of strong American associations and the broader Canadian experience in this area, according to the new perspectives of the Treaty of Free Commerce in North America. At the same time, we can see the possible advantages on the sector in the transition towards associated free commerce between the three countries of the area, marking the immediate system Mexico has to adopt to avoid a stronger tendency towards financial concentration in order to effectively safeguard the Mexican Political Constitution.

.....

Los movimientos cíclicos del sistema financiero

México desarrolló un sistema financiero que durante largo tiempo pertenecía a la iniciativa privada, regulado por el Estado de conformidad a lo establecido en la Constitución Política, particularmente en su artículo 28, a través del cual se reservaba la acuñación de moneda y la emisión de billetes a la Banca Central, de manera exclusiva, permitiendo, al mismo tiempo, por no contener disposición expresa en contrario, que los particulares desempeñaran las actividades correspondientes a los servicios financieros, de captación y de colocación de recursos, en libre concurrencia con el Estado.

Situación que el gobierno de la República se vio en la necesidad de reformar constitucionalmente, ante la ineficaz función desempeñada por el sector, al propiciar la enorme fuga de capitales del país, según lo informado en su momento por el presidente de la República y, en atención al papel clave que los intermediarios financieros tienen en los flujos de capital, se adoptó la medida de nacionalizar la Banca, adicionando un párrafo al citado artículo 28: "...la prestación del servicio público de banca y crédito.

Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado...", reforma de corta vida de duración, al volver a la situación jurídica inicial, después de tan sólo un sexenio de observancia, puesto que el área constituye un elemento fundamental para la instauración de un sistema regional de libre comercio, habiendo sido necesario reformar de nueva cuenta a la multicitada Constitución mexicana, a fin de garantizar la inversión de capitales públicos y privados, internos y externos en el sector financiero. Marginalmente es de hacer notar que las autoridades competentes han venido reiterando en forma sostenida el respeto a la Constitución, es decir que no sufrirá reforma alguna con motivo del TLC. El efecto como es lógico y ampliamente divulgado, ha consistido en una inmediata captación de importantes recursos por parte del país, provenientes de la venta de los bancos.

Bancos que en general tienen acumulados numerosos factores negativos que impiden su eficiencia, misma que dista mucho de ser competitiva con el sistema financiero del exterior. El mayor porcentaje de operaciones se realiza por los tres más grandes bancos, dejándose a la mayoría una pequeña parte del volumen total de la actividad del sector, lo cual en sí mismo indica no sólo una importante distorsión por la desigualdad interna, sino también la clara competencia asimétrica entre el conjunto de instituciones de crédito, que tenderá a equilibrarse con la nueva reglamentación, pero que es una característica a revisar para aspirar a participar fundadamente y con posibilidades de éxito en la estrategia global de liberalización comercial, incluyendo la liberalización financiera.

La petición de los inversionistas mexicanos de incorporar un período de ajuste en el TLC, a fin de que la banca nacional esté capacitada para la apertura, es enteramente razonable; no obstante, que primero, de hecho rubros propios al sector fueron liberalizados y, después con reformas a diversas leyes financieras, incluyendo al Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se continúa, con cierta legalidad, el proceso de apertura, aún antes de que culmine el proceso de aprobación e inicio de vigencia del TLC. En algunos rubros se conseguirá como es natural el demandado lapso de preparación.

Las deficiencias de las instituciones financieras

Es en este capítulo donde las deficiencias aparecen como más notables, comparativamente con Estados Unidos y Canadá y donde los actuales propietarios se

han encargado de poner de manifiesto a las drásticas diferencias que les sitúan ante la falta de competitividad internacional, requerida por la política de internacionalización del país.

Se reconoce "que el tamaño relativo de nuestro comercio y de las instituciones financieras, es muy inferior al de Estados Unidos y Canadá, además está muy concentrado y es muy poco competitivo, por lo que es necesario partir de esa realidad para no ser absorbidos¹".

La desigualdad queda manifiesta ante el hecho de que los dos más grandes bancos mexicanos ocupan lugares posteriores a los 250 primeros, puestos a nivel mundial, con activos totales de alrededor de 17 mil millones de dólares cada uno, mientras que el banco norteamericano más importante, ocupa el décimo lugar en la clasificación global, mantiene activos superiores a los 230 mil millones de dólares y es 12 veces más grande que los principales de México²

El crecimiento de las tres principales instituciones bancarias mexicanas, Bancomer, Banamex y Serfín, ha sido desigual ocupando más del 75% de participación en el mercado bancario, y sólo se cuenta con 18 bancos, mientras que en el subsector bursátil sólo existen 25 casas de bolsa, de las cuales las cinco primeras, participan en 75% del mercado bursátil, operando en una sola bolsa³. La evidente y divulgada concentración es contraria a la garantía constitucional que la prohíbe, de manera general y contundente en el artículo 28, en virtud de que toda concentración de bienes o servicios en pocas manos tiende a elevar los precios, en perjuicio para la economía general, en consecuencia, la política financiera deberá auxiliarse de fuertes instrumentos de control y vigilancia para garantizar la efectiva libre competencia, en un plano de equilibrio del mercado bancario y bursátil, más aún cuando el sector es particularmente sensible a los movimientos de capitales en el orden internacional y dentro de un esquema de regionalización, que aumenta los riesgos de concentración del mercado, si bien, en

¹ Como lo sostiene Ernesto O' Farril Santoscoy, director general de Bursamética. Véase Jesús Rivera Valero, "No hagamos en el ALC y el GATT ninguna concesión que interrumpa la recuperación", *Excelsior* (3 de Diciembre, 1990): 10, 51.

² Es recomendable la lectura de la cifras expuestas en el capítulo sobre la economía mexicana, "Introducción al Estudio del TLC y de su cohesión con la Dinámica Jurídica," de J. Nicolás López, (en edición).

³ Véase también lo expuesto por Tomás Peñalosa Webb, "La inserción de la banca en el sistema financiero internacional", eds. Pamela S. Falk y Blanca Torres, *La Adhesión de México al GATT* (México D.F.: El Colegio de México, 1989) 339 y 400.

una primera fase abaratando los servicios, posteriormente, en virtud de la monopolización en el área, la fluctuación de precios tenderá a elevarse.

Simultáneamente, el proceso de integración, propiciará que la elevada rentabilidad observada en el interior, tienda a bajar con la desregulación, factor determinante del futuro de las pequeñas instituciones financieras, que difícilmente estarán en condiciones de resistir las reducciones de una rentabilidad que les ha permitido participar en el mercado.

Una alternativa, igualmente permitida y promovida por las leyes de México, es la fusión de esta categoría de intermediarios, lo cual hace que se reduzca el número de ofertantes pero, que otorga fortaleza a los nacionales ante los riesgos propios del TLC, de perder la oportunidad de decidir soberanamente en un eslabón clave del comercio interno.

La condición de atraso ciertamente existente en el sistema financiero, con el TLC habrá de cambiar dada la urgente necesidad de adoptar diversas figuras aún no incorporadas, lo que aumenta el desequilibrio frente al exterior, donde existe, "entre otros la figura de "investment bank", el "fud manager", los "adviser investment", los fondos de inversión internacionales y los mercados de futuros, futuros financieros y de opciones, los mercados "over the counter"; son algunas de las instituciones y mecanismos que no existen todavía en nuestro país, y que representan una clara desventaja para nuestros intermediarios y para nuestro sistema". La competencia exterior, de esta forma es una fuente de presión benéfica para que se actualice al sector, que de no presentarse tal exigencia, se retrasaría la implementación de este tipo de instrumentos, que por supuesto requieren de considerables inversiones tanto en equipo, como en especialización profesional, en un área practicada domésticamente, con un porcentaje muy importante de personal formado con base en la experiencia de su trabajo, política que igualmente requiere transformarse a fin de asimilar las innovaciones del exterior y de generar ideas propias competitivas.

Por consiguiente, la rentabilidad del sector se vincula estrechamente con el nivel real de productividad del personal, aspecto en el que se encuentra acentuada la desigualdad ante el vecino del norte y "aún cuando resulta complicado comparar la productividad bancaria entre dos países, existen datos que indican que la productividad del empleado bancario en países industrializados es en promedio 6.5 veces mayor que la de los empleados de países latinoamericanos. En México se observa que los trabajadores bancarios son 5.9 veces menos productivos que los de Estados Unidos y 6.7

veces menos que los canadienses⁴". Por ello es conveniente buscar la relación de equivalencias entre profesionalización, productividad laboral y rentabilidad financiera, si se quieren establecer relaciones abiertas con el exterior, de modo tal que no se ocasione la extranjerización total del sector.

Todavía son poco conocidas algunas otras figuras de reciente inclusión como la industria de "rating agencies", en una compañía, los "factoring" o las reaseguradoras, con las comprensibles desventajas respecto a la competencia externa y que en tanto la relativamente nueva reglamentación de México se ocupa de ir sentando las bases legales para facilitar al sector la ampliación de sus servicios por parte de los nacionales, al mismo tiempo permite que los extranjeros puedan realizar actividades no reguladas o insuficientemente reguladas anteriormente. La ampliación de los servicios financieros implica la adecuación legal y también la profesionalización y especialización de tal actividad.

Es necesario que la reglamentación sea clara en la definición de conceptos útiles en este tipo de relaciones. Algunos no requieren adecuación alguna, sin embargo, es normal que ante un cambio tan extenso de la política financiera, sea pertinente efectuar una revisión detenida de los conceptos fundamentales de trascendencia en los mercados de la nueva zona creada con el TLC, tal es el caso de la denominación banca múltiple, que de suyo es abstracta al comprender actividades de depósito, fiduciario y financiero. Por exclusión, las que no tengan ese carácter, asumirán la denominación de banca única, singular o individual; no obstante, la realidad es otra, estas últimas "prestan actividades de banca comercial, personal, de inversión, internacional, etc."⁵.

Por lo que se refiere al área bursátil, la diferencia también es grande entre la de México y la de Estados Unidos, en éste país la bolsa cuenta con amplia experiencia y con un fuerte peso en el mercado, por ejemplo, en la Bolsa Comercial de Chicago se realiza la mitad del comercio mundial de alimentos, en tanto que la bolsa mexicana es relativamente reciente y además cuenta con experiencias negativas respecto a la administración financiera; no obstante, "están empeñadas en participar con la competencia exterior"⁶, ante la inminente ampliación de la liberalización del sistema

⁴ Webb, 400.

⁵ Véase Carlos Arriola, ed., *Los Empresarios y la Modernización Económica de México*, (México D.F.: Porrúa, 1991) 189.

⁶ Según lo expuesto por la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa. Véase "Necesario adecuar el sistema fiscal" *Excelsior* (20 de septiembre, 1990).

financiero mexicano, pero el deterioro y "la complicada etapa de restructuración más la desigual y limitada incorporación de las nuevas tecnologías bancarias determinan que, por el momento si México aceptara sin reservas la entrada de grupos financieros extranjeros, terminaría siendo rápidamente importador neto de servicios financieros⁷, de este modo se justifica un período más o menos prolongado, para la apertura de este mercado.

El caracter unilateral de la política financiera

Las Cartas de Intención y las medidas adoptadas por el gobierno mexicano, se han interpretado como la mejor muestra de la hegemonía existente en materia económica, al encontrarse el país limitado por las directrices establecidas por los grandes centros financieros internacionales, extendiendo su ámbito de influencia a un número mayor de componentes de la economía general, como en el caso específico del sistema financiero ya reglamentado-desregulado parcialmente para facilitar y garantizar inversiones en el sector. Medida paralela a la política de inversión extranjera y de comercio exterior, así como de la desnacionalización y desincorporación de empresas públicas, las cuales "no han sido procesos que respondan a criterios, modalidades y ritmos endógenos sino a las necesidades temporales y materiales de Washington expresadas por medio de "sugerencias" con gran fuerza persuasiva por medio del FMI y el BM⁸.

"El país no negoció con la "economía mundial" (es decir, con Estados Unidos). La apertura comercial fue unilateral, producto de los préstamos del BM y el FMI destinados a "re-estructurar" nuestro comercio según las necesidades de una economía como la de Estados Unidos, plagada por inmensos déficit comerciales y fiscales"⁹.

Múltiples y complementarios han sido los llamados, que por diversas vías¹⁰ ha hecho Estados Unidos para que México eliminara o redujera barreras comerciales y

⁷ Webb, 402.

⁸ Véase John Saxe-Fernández, "Aspectos estratégicos militares inmersos en el proyecto de integración de América del Norte", en Víctor M. Bernal, et. al., *Integración comercial de México-Estados Unidos-Canadá* (México D.F.: UNAM-Siglo XXI, 1990).

⁹ Saxe-Fernández, 92.

¹⁰ Como el testimonio preparado para el Comité Económico Conjunto del Congreso, por Julis Katz, subrepresentante comercial de Estados Unidos, llamado compartido también por el subsecretario del Tesoro, David Mulford.

liberalizara las inversiones y abriera sus mercados de servicios financieros, en los que se incluyó bancos, valores y aseguradoras¹¹. De manera que en la política de ampliación de la actividad financiera no se ha ocultado el interés por esta materia, al emplear los mecanismos a su alcance.

Los elementos para un acuerdo sobre servicios financieros

Los elementos considerados básicos para México y en general para países en desarrollo y que fijan los límites y principios para todo acuerdo sobre servicios financieros, son los siguientes:

- a) Gradualidad del proceso de liberalización
- b) Adecuación a las políticas nacionales
- c) Flexibilidad en la implementación de medidas
- d) Trato nacional gradual condiciones
- e) Adopción de listas positivas para el intercambio de
- f) Trato de nación más favorecida
- g) Transparencia
- h) Libertad de reglamentar según las necesidades del sector
- i) Acceso al mercado, con sujeción a determinados criterios (no automaticidad, selectividad y derecho de supervisión)
- j) Ingreso de personal limitado, de acuerdo a escasez local, tiempo preestablecido, etc ¹².

Por su parte los países desarrollados, particularmente Estados Unidos y la Comunidad Europea, asumen en su proyecto sobre servicios financieros, definiciones sobre: plazos para las autorizaciones de acceso; ingreso restringido de personal; tratamiento de los monopolios; concepto de trato nacional (no menos favorable y en

¹¹ "Demandó Estados Unidos a México abrir el mercado de los servicios financieros", *Excelsior* (18 de Septiembre, 1990): 2.

¹² Véase Tomás Peñalosa Webb, "México ante la liberación de los servicios financieros", en Gustavo Vega Cánovas, et. al. , *México ante el libre comercio con América del Norte* (México D.F.: El Colegio de México, 1991) 442-43.

igualdad de condiciones de competencia); excepciones y salvaguardas; pagos y transferencias; mecanismos de consulta; transparencia, incluyendo la consulta previa; características del acceso, y medidas de liberalización para facilitar el mismo.

Los estudios¹³, a su vez identifican diversos factores respecto del proceso de liberalización financiera: a) la estabilidad de precios (y en general del comportamiento macroeconómico) es fundamental para la reforma financiera, siendo más importante que la desreglamentación; b) cuando los movimientos de capital son totalmente libres y el mercado financiero es estrecho, las tasas de interés son muy sensibles al alza debido a las expectativas devaluatorias. Si el gobierno intenta el control de las tasas de interés corre el riesgo de fugas de capital; c) la liberalización financiera, basada en el sistema bancario, tiene la limitación de que el alza de los intereses provoca la selección, adversa de las carteras y el riesgo moral de los bancos. Esto se agrava cuando la política monetaria tiene que contraerse para controlar la inflación; d) altas tasas reales de interés producen tantos como aquéllas que por la depresión tiene un rendimiento real negativo. En mercados financieros caracterizados por el control de los grandes intermediarios, la liberalización ocasiona que se disparen las tasas nominales y reales de interés por encima de los niveles lo cual justificaría el desempeño macroeconómico; e) así, un aumento de los activos financieros respecto al PIB no necesariamente indica el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos del sector financiero, en especial cuando ellos provienen del exterior; f) la liberalización financiera en países en desarrollo no puede asimilarse con el mismo proceso en países industrializados, especialmente porque en estos últimos ese factor no es una fuente relevante de ingresos fiscales para el gobierno, y los recursos del mercado no bancario son mucho más extensos; g) la reforma financiera no parece crear diferencias significativas en cuanto al volumen del ahorro y la inversión generado en una economía.

¹³ Como el contenido en el interesante y amplio trabajo: Y. Cho y D. Khatkhate, "Lesson of Financial Liberalización in Asia", World Bank Discussion Papers, Banco Mundial, Washington, D.C. 1989. Citado por León Bendesky B. y Víctor Manuel Godínez Z. *Liberalización Financiera en Chile, Corea y España. Experiencias útiles para México* (México D.F.: IMEF, 1991) 17.

Objetivos de la liberalización financiera

Los objetivos pueden verse desde diversos ángulos y, cambian de acuerdo al país de que se trate o del grupo de países a que se haga referencia; sin embargo, se pueden señalar dos grandes objetivos de carácter común para las economías y específicamente para las instituciones financieras: 1) "Lograr una asignación más eficiente del capital y 2) Diversificar las opciones y reducir los riesgos"¹⁴.

Con un enfoque más amplio, los propósitos corresponden a la realización de los objetivos expresados en los planes nacionales de desarrollo, siendo el sector financiero, una parte de una estrategia macroeconómica y que por tanto su orientación es interdependiente con los demás mecanismos al alcance de la economía, puede de este modo, buscarse con la liberalización del mercado financiero, atraer más capitales externos para complementarlos con los recursos disponibles, como también sucede en el caso de México.

Además, "la liberalización financiera de los países en desarrollo, tiene efectos en los mercados de crédito informales y la fuga de capitales, fenómenos asociados con las restricciones de precios y cantidades, las políticas impositivas y los controles cambiarios que repercuten adversamente sobre las posiciones financieras en los mercados internos".

La liberalización trae consigo, para lograr sus fines, la eliminación de obstáculos al funcionamiento de algunos mecanismos del mercado que son necesarios para la determinación de los diversos rendimientos, tales como la supresión de controles sobre las tasas de interés y el abandono de prácticas dirigidas a determinar la asignación directa del crédito.

La transformación del sistema financiero

El sistema financiero mexicano está siendo transformado extensamente a fin de actualizarlo de conformidad a las nuevas exigencias de un mercado libre y abierto a la competencia de los grupos financieros internacionales y teniendo como marco de referencia general de actuación a las listas sobre los servicios financieros presentadas por el secretario del GATT, "desglosadas en varios subsectores: de depósito, de administración de mercados financieros, de arrendamiento financiero, otros servicios de

¹⁴ Bendesky, Godínez, 16.

crédito, servicios relacionados con el mercado de valores, otras formas de intermediación financiera y servicios auxiliares a la intermediación financiera"¹⁵.

Se hace necesaria, además, "la reforma modernizadora para atender las circunstancias presentes del mercado de capitales, donde las necesidades de recursos superan con mucho la oferta existente"¹⁶, ante una fuerte tendencia de la apreciación del dinero, como principal obstáculo para mejorar la competitividad y el nivel de bienestar.

Dentro de la transformación en curso, se ha reconocido "que la banca comercial de nuestro país se ha burocratizado y que no existe necesidad de implementar programas de despido y liquidación de personal, al adoptarse el sistema de autoevaluación y, si no quedan entre los diez primeros lugares de sus listas, las plazas quedan disponibles para los más competitivos"¹⁷.

Asimismo se ha puesto de manifiesto que existe la "necesidad de innovar los sistemas de intercomunicación e informática con que operan las sucursales, pues cuando un cliente utiliza los servicios de un cajero automático, el costo es 100 veces menor a que si lo hace en ventanilla."

Por otra parte, como efectos negativos de la reforma financiera, se señalan los derivados del hecho de que en lugar de contener el crecimiento monetario se ha decidido soltarlo, "...el crédito ha crecido desordenadamente, esto ha provocado que, ciertamente, el PIB muestre un crecimiento aparentemente muy favorable; sin embargo, ello ha redundado tanto en la posibilidad de nuevas presiones inflacionarias como en un acelerado deterioro de la balanza comercial"¹⁸.

Como parte de la transformación, destaca la importante decisión del Banco Central mexicano, de eliminar el coeficiente obligatorio de liquidez que la banca comercial mantenía en esa institución rectora del sector financiero, equivalente al 30 por ciento de su captación, "con esta medida de gran trascendencia, las autoridades

¹⁵ Webb, 441-42.

¹⁶ Como lo hace notar Carlos Arriola, 191.

¹⁷ Según lo expuesto por el presidente del Consejo de Administración de Banamex, Roberto Hernández Ramírez, véase Jaime Arizmendi, "Sería un grave error no crear aquí los grandes bancos que demanda el tratado", *El Sol de San Luis* (23 de septiembre, 1991).

¹⁸ Según lo advierte el secretario académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, José Rangel, véase Glen Antonio Magaña, "Amenaza de una devaluación por presiones de capitales", *El Sol de San Luis* (14 de septiembre, 1991).

monetarias buscan resolver el problema de insuficiencia de liquidez que el mercado ha experimentado en las últimas semanas, así como los movimientos especulativos resultantes".

Conclusiones

Lo sobresaliente del sistema financiero de México, es su marcada concentración, en una pequeña minoría de instituciones que son las que captan alrededor de las dos terceras partes del total de las utilidades obtenidas por el sistema en su conjunto. Circunstancia que en sí misma constituye una importante distorsión del equilibrio deseable en el circuito comercial, donde las instituciones financieras desempeñan una función determinante en los niveles de intercambio monetario. En la medida en que menores sean los ofertantes de esta clase de servicios, tenderán a ser mayores los precios de los mismos, contrariando la prohibición constitucional, contenida en el artículo 28.

Una posibilidad es que con la apertura del mercado financiero se corre el riesgo de que continúe la tendencia hacia la concentración; sin embargo, en un volumen considerable de servicios, la oferta será de origen extranjero, en virtud de que las más grandes instituciones del país, distan de ser competitivas con las de Estados Unidos y Canadá.

Otra posibilidad es que el ingreso de inversiones extranjeras al sector, ocasione una menor concentración de la oferta de servicios, al distribuirse entre las instituciones nacionales y las extranjeras, lo cual supone el establecimiento de un período suficiente para que se alcance competitividad con el exterior. Las opciones para lograr tal objetivo, pueden ser, entre otras, las siguientes:

- a) La profesionalización del personal.
- b) La fusión de las pequeñas instituciones.
- c) La implementación de nuevos servicios aún no ofertados en el país, pero existentes en el extranjero.
- d) La aplicación de los avances tecnológicos y de la informática, al máximo número posible de centros financieros.

En todo caso, la notable desigualdad de las instituciones financieras mexicanas, respecto de las de Estados Unidos y Canadá, hacen que este sea uno de los sectores

estratégicos, más vulnerables, ante la apertura del mercado, por eso la Constitución, deberá prevalecer para la defensa de la soberanía financiera.

La Banca de Desarrollo constituye un complemento indispensable en el proceso de liberalización financiera, como instrumento de coordinación, promoción y atención de requerimientos sociales indispensables, de carácter público, donde el Estado asume su responsabilidad de prestación y apoyo de servicios generales, con el objeto de que el costo de financiamiento sea el mínimo posible o bien en áreas que la política económica ha considerado necesario apoyar financieramente, como la pequeña y mediana industria. Nafinsa en este respecto, está iniciando un importante programa integrado de amplia coordinación para apoyar financieramente a esta categoría de empresas.

BIBLIOGRAFIA

- Arriola, Carlos, ed. *Los Empresarios y la Modernización Económica de México*. México: Porrúa, 1991.
- Bendesky B., León y Víctor Manuel GODÍNEZ. *Liberalización Financiera en Chile, Corea y España. Experiencias Útiles para México*. México: IMEF, 1991.
- Bernal Sahagún, Víctor M. Et. al. *Integración Comercial de México-Estados Unidos-Canadá*. México: UNAM-Siglo XXI, 1990.
- Falk, Pamela S. y Blanca Torres, eds. *La Adhesión de México al GATT*. México: El Colegio de México, 1989.
- Vega Canovas, Gustavo. Et. al. *México ante el Libre Comercio con América del Norte*. México: El Colegio de México, 1991.
- Constitución política mexicana.