

6



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Economía

CRISIS BANCARIAS Y REGULACION PRUDENCIAL:
LECCIONES Y PERSPECTIVAS PARA EL CASO MEXICANO

1994-1998

T E S I S

Que para obtener el grado de

LICENCIADO EN ECONOMIA

presenta

ANGELICA ALONSO RIVERA



México D. F.

280895

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**CRISIS BANCARIAS Y REGULACIÓN PRUDENCIAL:
LECCIONES Y PERSPECTIVAS PARA EL CASO MEXICANO
1994/1998**

Ocorre que la realidad es superior a los sueños.
En vez de pedir déjame "soñar", se debería decir:
Déjame "mirar" ...

Jaime Sabines.

A dios por permitirme hacer un sueño realidad.

A mi Padre: "el vendedor más grande del mundo" por que desde pequeña me enseñó que las cosas difíciles valen mucho la pena,

A mi Madre por ser ejemplo inquebrantable de lucha, y disciplina.

A mis tres hermanitos, por las miles de sonrisas y por ser la razón que me impulsa a salir adelante.

A quien me ha permitido ser parte de su vida: gracias, por ser parte importante de la mía.

A mis querida amigas, como olvidarlas.

Para todos ustedes mi corazón, mi vida y todo mi cariño:
GRACIAS

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	3
---------------------------------	---

1. MERCADOS FINANCIEROS E INFORMACIÓN INCOMPLETA.....	5
---	---

2. RIESGO Y SISTEMA FINANCIERO	8
--------------------------------------	---

2.1 Aversión al Riesgo	8
------------------------------	---

2.2 Tipos de riesgo.....	9
--------------------------	---

2.3 Riesgo Sistémico	10
----------------------------	----

3. LA REGULACIÓN BANCARIA	11
---------------------------------	----

3.1 El Estado Regulador	11
-------------------------------	----

3.2 El papel de las Autoridades al presentarse la crisis	13
---	----

3.3 Autorregulación y Regulación Prudencial.....	15
--	----

3.4 Naturaleza y Causas de la Regulación Bancaria.....	16
--	----

3.4.1 Modelos de Regulación e incentivos Bancarios.....	18
---	----

4. CRISIS BANCARIAS	19
---------------------------	----

4.1 Teorías de Crisis Bancarias	21
---------------------------------------	----

4.2 Origen Macroeconómico y Microeconómico de las Crisis Bancarias.....	26
---	----

4.3 La relación Sector Bancario y Sector real bajo situaciones normales.....	26
--	----

4.4 La relación entre el Sector Bancario y el Sector real bajo situaciones críticas.....	28
--	----

5. EL SEGURO SOBRE DEPÓSITOS	29
------------------------------------	----

CAPITULO II

EL SECTOR BANCARIO MEXICANO 1994-98	32
---	----

1. CRISIS BANCARIA EN MÉXICO 1994.....	34
1.1 Contexto Macroeconómico	34
1.2 El proceso de Gestación de la Crisis	38
1.3 Los efectos de la Devaluación de Diciembre de 1994... ..	49
2. RESCATE Y SANEAMIENTO DEL SISTEMA BANCARIO.....	53
2.1 Costos Fiscales y Resultados de los Programas de Apoyo.....	57
3. EL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO.....	61
3.1 Saneamiento de los Bancos.....	63
3.2 Capitalización y Compra de Cartera	64
4. REFORMAS AL MARCO REGULATORIO DEL SISTEMA FINANCIERO	66
4.1 Ley de Protección al Ahorro Bancario.....	69
4.2 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.....	72
4.3 Modificaciones a las Reglas de capitalización y Clasificación y Compra de Cartera	72
4.4 Propuesta de Ley Federal de Garantías de Crédito	74
5. LA BANCA MEXICANA 1997-2000.....	76

CAPITULO III

EXPERIENCIA INTERNACIONAL.....	80
1. CRISIS BANCARIAS EN EL MUNDO	82
2. CAUSAS DE LAS CRISIS BANCARIAS.....	83
3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS CRISIS BANCARIAS INTERNACIONALES.....	89
4. MEDIDAS ADOPTADAS PARA SOLVENTAR LA CRISIS BANCARIA	102
4.1 Medidas Iniciales.....	103
4.2 Medidas de saneamiento Bancario.....	105
4.2 Medidas para Asistir a Deudores y Depositantes.....	108
5. REFORMAS PARA FORTALECER EL MARCO REGULATORIO	109
5.1 Reformas para Fortalecer a la Entidad Supervisora	111
5.2 Autorregulación.....	112
5.3 Reformas al Seguro Sobre Depósitos.....	114

6. LECCIONES DE LAS CRISIS BANCARIAS.....	119
---	-----

CAPITULO IV

CONCLUSIONES.....	122
4.1 ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.....	126

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Bibliografía.....	132
Referencias.....	136

INTRODUCCIÓN

El papel de los intermediarios bancarios como asignadores de recursos de capital es crucial en la mayoría de los países en desarrollo (y en algunos desarrollados como Alemania y Japón), dicha función es el sustento de la inversión productiva.

En situaciones críticas, caracterizadas por choques monetarios, productivos o externos, ajustes en precios relativos y la instrumentación de políticas crediticias o de administración de riesgos inadecuadas, pueden generarse severas distorsiones en el funcionamiento de los mercados financieros, derivado de la profundización de los problemas de información asimétrica, distorsiones en incentivos, incertidumbre y la dificultad para hacer cumplir los contratos. Estos problemas si no son atendidos rápida y adecuadamente, pueden causar un colapso financiero y la desarticulación de importantes cadenas productivas.

Desde los años setentas y hasta la fecha muchos países han experimentado crisis bancarias. Estos fenómenos han demostrado la fragilidad de los sistemas financieros, tanto en países desarrollados como en subdesarrollados, ante el crecimiento explosivo del volumen de transacciones financieras y la creciente complejidad de los instrumentos que utiliza. La integración de los mercados de capitales y el crecimiento del volumen de transacciones han hecho que las instituciones financieras sean más interdependientes, acentuándose así el riesgo sistémico y el riesgo de contagio.

En este estudio se analiza la ocurrencia de crisis bancarias, en México y algunas otras experiencias internacionales. El objetivo es presentar al lector una descripción de aquellos fenómenos que se caracterizan por presentarse en los periodos previos o posteriores a la ocurrencia de la crisis como tal. Para ello el tratamiento del tema se divide en cuatro secciones.

La primera de ella se enfoca a los conocimientos teóricos y conceptuales que nos permitirán ubicar de mejor manera el tema de estudio, dentro de un contexto de causa y efecto entre sus componentes.

En la segunda sección se realizó una retrospectiva de los factores estructurales, macroeconómicos o microeconómicos, internos o externos, que enmarcaron la vulnerabilidad del sistema financiero mexicano, con especial énfasis en cuestiones de tipo regulatorio, que no fueron lo suficientemente capaces de evitar la adopción de posturas altamente riesgosas para el sistema.

En el siguiente apartado se expone una visión global de las crisis bancarias, que abarca desde sus orígenes hasta su resolución por parte de las autoridades. El definir las experiencias de otros países es útil para discutir sobre la forma y medidas para enfrentar crisis bancarias y, de ser posible, evitar su ocurrencia.

Finalmente el capítulo cuarto resume el conocimiento acumulado con anterioridad y lo enfoca para entender de mejor manera los errores que dieron paso a la ocurrencia de la crisis bancarias de 1995, así como para poder evaluar el papel acertado o erróneo que jugaron las autoridades en la resolución de la misma. A la luz de la experiencia internacional podemos aprender de los errores pasados y esperar consolidar un sistema financiero correctamente regulado y de bases sólidas.

CAPITULO I

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.

El objetivo de este primer capítulo es presentar un marco introductorio que contenga las principales teorías y conceptos referentes al tema crisis bancarias y regulación prudencial.

Como una presentación teórica, en la primer sección se caracteriza al mercado financiero como un mercado con información incompleta y los problemas de incentivos que ocasiona como pueden ser la selección adversa y el riesgo moral. En el aparato siguiente se enfoca más de cerca la problemática del riesgo y la actividad financiera.

En la parte tres se analiza la necesidad de la existencia de un organismo o mecanismo regulador ya sea público o privado, que permita compensar las fallas existentes en el sector financiero. Es dentro de este contexto que se define la existencia de la regulación prudencial.

En la cuarta sección, se presentan las teorías más representativas referentes a el tema de las crisis bancarias, caracterizando los tipos de procesos por el cual suceden, así como las principales causas y consecuencias de las mismas.

Finalmente el capítulo concluye con una descripción de la importancia que tiene un seguro sobre depósito dentro de los objetivos de la regulación prudencial, al mismo tiempo que se resalta los posibles efectos adversos o benéficos para el resto de la economía.

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1. MERCADOS FINANCIEROS E INFORMACIÓN INCOMPLETA.

La teoría convencional del mercado perfectamente competitivo parte de varios supuestos fundamentales:

- i. La economía se encuentra en equilibrio: Todos los mercados se encuentran equilibrados dentro del sistema económico, y se verifica la determinación simultánea de los precios y cantidades de todos los bienes y servicios que se transan en cada uno de ellos. Esto significa que los mercados, a esos precios se vacían completamente, o bien que toda oferta crea su propia demanda.
- ii. Existe una cantidad muy grande de vendedores y compradores, de manera que ninguno puede influir en la fijación de precios, no tiene poder de mercado y, en consecuencia, todos los agentes son tomadores de precios.
- iii. Todos los individuos que participan en el mercado, conocen toda la información necesaria sobre los precios presentes y futuros, así como la localización de los bienes y servicios en los mercados. La información económica es gratuita y cualquier individuo puede tener acceso a ella.
- iv. Los agentes económicos se comportan racionalmente, son capaces de emplear toda la información disponible para maximizar su utilidad y además se comportan egoístamente, es decir solo les interesa su bienestar individual y tomarán sus decisiones sin considerar los aspectos éticos, sociales, políticos e institucionales, relacionados con su decisión.

Bajo este esquema, el comportamiento individualista conduce a una situación de bienestar social, ya que los individuos al buscar su bienestar individual maximizan el bienestar de la sociedad en su conjunto. Por ello la competencia perfecta conduce a un estado en que no existe una asignación de recursos mejor, y a un óptimo de Pareto en el que es imposible mejorar la situación de un individuo sin empeorar la de otro.

Sin embargo las estructuras de mercado son perfectamente competitivas sólo excepcionalmente. La teoría de las fallas del mercado postula que las economías, no son siempre necesariamente eficientes. En la realidad es común la presencia de estructuras monopólicas, la existencia de mercados incompletos o bien con fallas, debido a la falta de información o a la distribución asimétrica de la misma, lo cual genera conductas económicas (como la aversión al riesgo, el daño moral y la selección adversa) distintas a la que postula el modelo de elección racional¹. El mercado puede fallar entre otras razones por las siguientes:

- Existen mercados incompletos y segmentados, caracterizados por que a los precios de mercado vigentes no proveen un cierto tipo de bienes o no en la cantidad suficiente.
- La información que requieren los individuos para tomar decisiones racionales, no siempre está disponible, es incompleta, o se encuentra desigualmente distribuida; en cualquier caso, adquirirla tiene un costo para el consumidor o el productor.

Para los mercados financieros la premisa anterior resulta significativamente cierta y es que precisamente el problema de la información asimétrica es una de las principales limitantes del buen funcionamiento de este sector. En este caso ambos agentes, las instituciones financieras y los depositantes poseen información de vital importancia para la toma de decisiones; sin embargo las dos partes se ven incentivadas a mantener en secreto sus conocimientos buscando de esta manera la maximización de sus beneficios.

Ante tales circunstancias es común, y típica del sistema financiero, la aparición de problemas de incentivos tales como: a) el riesgo moral y b) la selección adversa.

a) Riesgo moral

El riesgo moral o daño moral, se refiere a situaciones en que existe información asimétrica, es decir, uno de los agentes económicos sabe algo que el otro desconoce, entonces el individuo, aprovechándose de la información que posee, realiza acciones que afectan a la otra parte, en el

¹ Ayala Espino, José.

intercambio sin que ésta pueda obligar y/o monitorear su cumplimiento debido a su falta de información.

Supongamos una persona a la que llamaremos el principal, esta quiere inducir a otra, el agente, a hacer algo que es costoso para este último. Es posible que el principal no pueda observar lo que hace el agente, pero observa un producto o servicio que depende, al menos en parte, de lo que haga. El problema del principal consiste en buscar un sistema de incentivos, que induzca al agente a tomar la mejor medida desde el punto de vista del beneficio del principal. El principal no puede elegir directamente la acción del agente: sólo puede influir en ella eligiendo el sistema de incentivos².

b) Selección adversa.

La selección adversa se presenta cuando una de las partes, en una transacción económica, tiene información relevante para el intercambio respecto al tipo o calidad del bien o servicio, pero que es desconocida para la segunda parte.

En el mercado de seguros de automóvil la selección adversa surgirá porque la compañía de seguros desconoce los hábitos de manejo del consumidor y para arriesgarse a asegurar a las personas cobra una cuota, que en ocasiones es mayor que el nivel de riesgo que representa el individuo.

²Varian, Hal, R, 1992.

2. RIESGO Y SISTEMA FINANCIERO.

2.1 Aversión al riesgo.

En el mundo real existe un riesgo en cada una de las actividades económicas, es decir las expectativas y cálculos de los individuos no necesariamente producirán los resultados previstos, el problema se agudiza al tratarse de mercados con problemas de incertidumbre o con carencias de información. Cada agente tiene una posición específica ante el riesgo.

Se pueden identificar tres posibles actitudes ante el riesgo: Un buscador de riesgo es quien, dada una elección entre inversiones de mayor y menor riesgo con idénticos rendimientos monetarios esperados, esta persona elegirá la inversión más riesgosa. Enfrentado con la misma elección, quien tiene aversión al riesgo lo evitara seleccionando la inversión menos riesgosa. La persona indiferente no se preocupa por la inversión que recibe. Indudablemente hay individuos que prefieren el riesgo y otros que son indiferentes a el, pero la lógica y la observación indican que predominan quienes lo evitan.

En un mercado tan globalizado y vulnerable a las fluctuaciones del exterior como lo es el financiero es lógico que predomine la aversión al riesgo y que los agentes reaccionen ante la más mínima alteración con la mayor cautela para resguardar sus ganancias. Es por esta razón que muchos individuos que presentan este tipo de conducta tienen la disposición a pagar primas de seguros para reducir su exposición al riesgo que pudieran encarar. Si no hay seguros estas personas cambiarán su conducta económica para asegurarse por cuenta propia: Fondos de reserva, de ahorro, de retiro, entre otros.

2.2 Tipos de riesgo.

Por la naturaleza de las operaciones y productos del sector financiero, en específico del bancario, éste puede generar una exposición a los siguientes riesgos financieros:

- a) -Riesgos de crédito.
- b) -Riesgos de mercado.
- c) -Riesgo de liquidez.

a) Riesgo de crédito

El riesgo de crédito es una medida de sensibilidad del balance financiero hacia pérdidas potenciales que surgen por: Incapacidad de las contrapartes para cumplir con las obligaciones estipuladas en los contratos celebrados.

En general, los bancos toman los contratos como una parte esencial de los negocios que realizan, pudiendo ser entre otros, de otorgamiento de crédito o de líneas de crédito, la emisión de garantías, el descuento de créditos, la inversión en bonos corporativos e instrumentos de mercado de dinero y la realización de operaciones de productos derivados.

Se distinguen dos niveles de riesgo de crédito. Primero la probabilidad de incumplimiento que es cuando una contraparte falla a las obligaciones que establece el contrato celebrado; y segundo, la morosidad que surge cuando la contraparte no cumple con sus obligaciones en los tiempos establecidos.

b) Riesgo de mercado.

El riesgo de mercado se refiere al valor de cada portafolio de inversión a movimientos adversos en los mercados financieros; cambios en las tasas de interés nacionales o extranjeras, movimientos en los tipos de cambio, alteraciones en los mercados de capitales, etc., así como sus posibles efectos en el Balance Financiero.

c) Riesgo de liquidez.

El riesgo de liquidez se refiere a la falta o exceso de recursos disponibles a corto plazo con los cuales la institución hace frente a sus obligaciones. Estas crisis pueden ser ocasionadas por condiciones económicas adversas, pánico, deterioro en la percepción de la calidad crediticia de la institución, deterioro en la liquidez del mercado de fondos, incumplimiento de alguna contraparte o cualquier otra causa que dificultara o impidiera cumplir con los compromisos de corto plazo.

2.3 Riesgo Sistémico.

La información imperfecta y asimétrica crea un problema de riesgo excesivo, riesgo que forma parte del sistema financiero. La estabilidad del mercado de crédito requiere de buena salud en todas las instituciones financieras ya que las inversiones están interconectadas, y también dado que la solidez del sistema de pagos depende de que los agentes cumplan sus obligaciones. Por esta razón, riesgo financiero excesivo por parte de cualquier agente, es una externalidad negativa para todo el mercado de capital. Sin embargo dado que el capital es un insumo para todas las empresas el riesgo se convierte en una externalidad negativa para toda la economía. El colapso de un intermediario financiero, por su interdependencia con empresas financieras y no financieras, puede generar efectos de contagio negativo para toda la economía. Cuando se presentan situaciones de este tipo estamos hablando del *riesgo sistémico*.

Riesgo sistémico es el riesgo de que problemas de solvencia, de un intermediario o un segmento del mercado, causen dificultades generalizadas a otras instituciones, en otros segmentos del mercado. En el caso extremo el contagio puede generar una reacción en cadena arrastrando a todo el sistema financiero. El riesgo sistémico en el mercado financiero se genera por la interdependencia de los intermediarios, por posibles cambios abruptos en precios, y por potenciales ataques especulativos³.

³Naranjo G., 1995.

3. LA REGULACIÓN BANCARIA.

Las actividades bancarias pueden llevar a distintos problemas de información asimétrica. Por un lado, los administradores bancarios, o en su caso los deudores de la banca, con el fin de alcanzar un mayor rendimiento, pueden utilizar los recursos de los bancos y tomar posiciones altamente riesgosas. Esta actividad conocida como riesgo moral puede poner en peligro la solvencia de las instituciones. Por otro lado, en ocasiones los bancos no pueden distinguir entre deudores, al tomar en cuenta que los que están dispuestos a pagar las tasas más altas pueden ser deudores menos calificados. Este problema de información asimétrica conocido como selección adversa puede traducirse en un racionamiento de crédito (al no poder distinguir entre deudores) o en el otorgamiento de crédito a un deudor poco calificado que difícilmente cumpla con sus obligaciones de pago.

Asimismo, los depositantes carecen de la capacidad y de los incentivos para realizar las diversas funciones de monitoreo bancario. Por una parte no cuentan con las herramientas necesarias para evaluar el desempeño de la institución y por consiguiente son incapaces de analizar la complejidad de las actividades de los bancos.

En resumen, aunque la teoría económica clásica señala que una economía opera de manera más eficiente y con menos distorsiones sin la intervención de la autoridad: "Laissez Faire, Laissez Passer", se considera que las imperfecciones inherentes al mercado financiero hacen indispensable la presencia de una autoridad, ya sea de carácter público o privado, que regule y supervise las actividades bancarias, aun cuando su existencia pudiera generar distorsiones adicionales⁴.

3.1 El Estado Regulador.

La intervención del Estado en la economía es un tema sumamente polémico y controvertido. No es objeto de este análisis entrar en debate acerca de este tópico, sin embargo dado que la experiencia internacional

⁴ Posteriormente se analizarán con más detalle los convenientes e inconvenientes de la presencia de un organismo regulador.

demuestra que en un gran número de países el Estado juega un papel determinante como regulador y/o prestamista de última instancia, es necesario incluir una pequeña caracterización de las responsabilidades atribuibles al sector público en cuanto a regulación financiera se refiere.

De acuerdo con una definición de Musgrave el Estado debe participar en cinco funciones sustantivas: a) mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, b) garantizar la equidad en la distribución del ingreso, c) estabilización económica, promoción del crecimiento y d) regulación económica.

El Estado juega un papel regulatorio cuando interviene en la asignación y distribución de recursos, pero hay otras áreas en las cuales puede regular la conducta de los productores para proteger a los consumidores. Los consumidores, por su parte, tampoco pueden llevar a cabo la regulación de los productores o la autorregulación de su propio consumo por que no tienen incentivos, información y capacidad financiera y organizativa suficiente para hacerlo. Por ello el Estado es la única organización que puede establecer un sistema de regulación y control que genere la información y asuma los costos sociales de administrar el sistema. La regulación y el control pueden diseñarse para incrementar el bienestar de ciertos grupos de la sociedad, protegiendo sus intereses. Entonces el Estado interviene y regula la asignación de recursos a través de distintos medios: legislación antimonopólica, regulación de mercados financieros, protección al consumo, protección a la salud, seguridad en el trabajo, etcétera⁵.

Así, el Estado al promulgar las leyes y vigilar su cumplimiento en aspectos económicos tales como los derechos de propiedad, los contratos y reglamentos, crea confianza y mayor certidumbre para el intercambio entre los distintos agentes y mercados. Las instituciones y leyes pueden ayudar a prevenir los efectos adversos o negativos que pudieran tener las acciones económicas de algunos agentes, no sólo para mejorar sus beneficios individuales, sino también los de la sociedad en su conjunto.

⁵Ayala Espino, José.

3.2 El papel de las autoridades al presentarse la crisis.

Una vez que una crisis bancaria se presenta el Estado puede acudir, y de hecho así sucede en un gran número de casos, al rescate del sistema financiero, ya que considera que el no hacerlo ocasionaría costos mayores para la economía en su conjunto. El tipo de actividades que asuma dependerá de cada mercado y legislación en específico. Sin embargo se presentan a continuación las acciones que son realizadas con mayor frecuencia en la mayoría de los países que recurren a la intervención estatal.

i. El Gobierno.

El gobierno debe contar con un sistema bancario sano y estable. Ello debido a que un colapso de la banca puede dañar la actividad económica y generar mayores ineficiencias en el mercado. Más aún, por cuestiones de bienestar social es sumamente importante que el gobierno proteja las ganancias del pequeño ahorrador, las cuales pueden evaporarse rápidamente en presencia de un sistema bancario inestable.

Para evitar caer en una etapa de inestabilidad bancaria que pudiera convertirse en una crisis de mayores dimensiones, los gobiernos han tenido que desarrollar una variedad de arreglos institucionales que incentiven el buen funcionamiento del mercado de crédito. Estos arreglos se refieren principalmente a las leyes y regulaciones⁶ que delimitan las actividades y operaciones de los bancos: restricciones respecto a los préstamos e inversiones que pueden realizar, la obligación de contar con una cantidad mínima de capital, entre otras.

Asimismo, el gobierno, a través de la autoridad bancaria, define los sistemas de análisis y supervisión que rigen a los bancos. Estos sistemas deben monitorear las actividades y operaciones de cada banco de manera cautelosa. El monitoreo del sistema bancario tiene como propósito, procurar que los bancos cumplan con las regulaciones establecidas y evitar que se de una administración bancaria deficiente.

⁶Es importante recordar que, como se mencionó anteriormente, esta actividad puede, en ocasiones, quedar a cargo del sector privado.

Sin embargo en muchas ocasiones las políticas de regulación y supervisión bancaria tienden a reducir la eficiencia y las utilidades de las operaciones. Entre estas políticas están los altos requerimientos de reservas, regulaciones que obligan a que el sector bancario canalice recursos hacia sectores prioritarios y que se establezcan sucursales en áreas poco redituables. Estas restricciones, aunque contemplan un mayor bienestar, tienden a distorsionar el mercado de crédito y pueden dañar la estabilidad del sistema bancario.

Por lo tanto, la persecución de la estabilidad bancaria tiene un "trade off" en cuanto a la intervención del gobierno. Por un lado un sistema sumamente regulado limita la operación eficiente de los bancos. Por otro, un sistema bancario libre de restricciones puede incentivar actividades riesgosas (tanto de deudores como administradores de los bancos) que podrían poner en peligro la solvencia de las instituciones. Por consiguiente, la tarea del regulador será la de encontrar un punto intermedio entre esos dos extremos: que regule y proteja a los participantes del sistema financiero y que permita que dicho sector opere de la manera más eficiente posible.

ii. El banco central.

El papel del banco central en las crisis bancarias es crucial. En épocas de angustia financiera, el instituto emisor debe procurar mantener la estabilidad del sistema bancario. El banco central en su papel de "prestamista de última instancia" debe proteger a los bancos que presenten problemas de liquidez y evitar que estos problemas se conviertan en problemas de solvencia⁷.

El banco central tiene distintas maneras para otorgar la liquidez que requiere el sistema bancario durante la crisis, entre ellas destacan: a) respaldar los depósitos bancarios; b) comprar la cartera vencida de los bancos; c) otorgar líneas de crédito a bancos; d) proveer liquidez a cambio de acciones de los bancos, entre otras.

La intervención del banco central al enfrentar una crisis bancaria tiene implicaciones tanto monetarias como fiscales. Desde un punto de

⁷Talley, 1990

vista monetario, la liquidez que otorga el banco central tiene efectos expansionistas sobre la oferta monetaria. Por su parte, el mayor gasto implica un subsidio a los bancos con problemas⁸.

Debido a los costos monetarios y fiscales que implica la asistencia a instituciones financieras en problemas, es importante que el apoyo del banco central se dé con extrema precaución.

3.3 Autorregulación y regulación prudencial.

Existe un amplio consenso a nivel mundial en el sentido de que la autorregulación es un elemento fundamental para alcanzar un sistema financiero eficiente. Dicha autorregulación busca fomentar una disciplina de mercado que conduzca a una vigilancia recíproca entre los diferentes participantes del sistema. Esto es posible en virtud de que cada uno de los participantes, al velar por sus legítimos intereses, también contribuye a mantener el orden y seguridad en los mercados financieros⁹.

Por su parte la regulación prudencial tiene como propósito proteger los depósitos de los ahorradores y procurar una asignación adecuada de los mismos. Esta es la esencia de la regulación¹⁰.

La autorregulación de los mercados financieros implica un amplio grado de disseminación de información cualitativa y cuantitativa así como de mecanismos de mercado para asignar un control eficiente en la toma de decisiones.

La información es un elemento básico para el desarrollo de un mercado. Contar con información oportuna y transparente constituye un elemento esencial que contribuye por un lado, a mantener el nivel adecuado de control y equilibrio en los mercados, así como a facilitar la toma de decisiones de ahorradores e inversionistas. De aquí que resulte vital contar con requisitos mínimos aplicables a la calidad y oportunidad de la información revelada por las diferentes instituciones financieras.

⁸Sheng, 1991.

⁹Fernández, 1997.

¹⁰Ibid.

3.4 Naturaleza y causas de la regulación bancaria.

En la banca existe un problema de información asimétrica entre los depositantes y la administración bancaria, ya que los depositantes desconocen la calidad de los créditos que el banco realiza. Asimismo, debido al gran número y diversidad de los acreedores de la banca, no existen mecanismos ya sean legales o de mercado, que representen sus intereses, como sucede en cualquier otra industria. Esta característica hace necesario el desarrollo de mecanismos alternativos que representen a los depositantes, estos mecanismos han tomado la forma de diferentes sistemas regulatorios. Bajo esta hipótesis el objetivo de la regulación bancaria debe ser la representación de los depositantes¹¹.

Existen, en la práctica, tres características que determinan y dan forma a la regulación prudencial que enfrentan las diversas instituciones financieras:

- El riesgo de sus actividades y en particular el del instrumento de pasivo que emite cierta institución.
- La dispersión de los tenedores de instrumentos emitidos por una institución.
- La existencia de mecanismos de representación privados para los tenedores de las emisiones de sus pasivos.

Es importante recalcar que el papel de representante de un acreedor y su correspondiente obligación de monitorear el desempeño de la institución a la que se financia, no debe ser realizada forzosamente por el gobierno. Existen ejemplos donde el sector privado es el encargado de realizar las labores de monitoreo y representación. Por ejemplo, las cámaras de compensación, ya sean de mercados de futuros o de alguna otra naturaleza, imponen a sus miembros y participantes requerimientos de capital y margen para controlar y estandarizar los riesgos que enfrentan sus inversionistas. Por esto, se debe estudiar la viabilidad de que la representación y monitoreo de los intereses de los acreedores este en manos del sector privado, o en caso de que esto no se pueda llevar a cabo deberá estar a cargo del sector público¹².

¹¹Díaz, 1996.

¹²Ibid

Basándose en la descripción anterior, se puede decir que las condiciones para que la representación de los acreedores sea realizada por algún tipo de regulación son las siguientes:

- a) Los acreedores son poco sofisticados y es imposible o altamente ineficiente, tanto por su número como por su dispersión, que lleven a cabo el monitoreo de sus contrapartes.
- b) No existe ni tampoco es viable la representación y monitoreo de los intereses de los acreedores, por agentes privados.

Ante esto podemos concluir que si bien la regulación financiera tiene profundas diferencias dependiendo del tipo de institución del que se trate, el propósito de dicha regulación se basa en los mismos principios.

Con base en lo anterior se puede concluir que la falta de representación de los inversionistas o ahorradores y la inviabilidad de un sistema privado que lo realice, son las principales causas de la regulación prudencial.

El problema de asimetría en la información que enfrentan los depositantes puede ser resuelto de diversas maneras, algunos países han adoptado por mecanismos regulatorios, otros, como veremos más adelante, han optado por tratar de instrumentar una solución de mercado.

La solución de mercado supone que el problema de información incompleta se puede resolver otorgando a los depositantes la capacidad de retirar sus depósitos en cualquier momento. Es decir ya que los bancos son muy vulnerables ante posibles pérdidas de confianza, estos tratarán de no realizar operaciones que vayan en detrimento de su reputación. Bajo esta postura se busca que la información privada que tienen los bancos se haga pública para que así los depositantes elijan entre mantener o retirar sus recursos confiados a un banco particular. Esto se puede lograr a través de la publicación de sus estados financieros y de la calificación que el banco reciba de una calificadoras privada e independiente¹³.

Esta estrategia busca eliminar el problema de riesgo moral que surge bajo los esquemas de protección explícitos o seguros sobre depósitos, ya que los depositantes que este protegidos no tendrán ningún incentivo a monitorear el desempeño del banco en que mantiene sus depósitos.

¹³Ibid.

3.4.1 Modelos de regulación e incentivos bancarios¹⁴.

Al existir incentivos opuestos entre los depositantes y los accionistas, se agravan los problemas de información asimétrica inherentes al sistema bancario. El accionista tiene claros incentivos a subestimar el riesgo de las inversiones que realiza en la información que proporciona a los depositantes. Por esto los mecanismos de reducción en la asimetría de la información (supervisión, regulación, etc.) son de vital importancia

A continuación se presentan un modelo que incluye y simplifica el balance bancario. A partir de dicho modelo se presentan y valúan diversos contratos bancarios, entre ellos el capital, los depósitos y el seguro sobre depósitos. A través de la metodología para valuar opciones se presentan tres diferentes alternativas para valuar el seguro sobre depósitos:

a) Método de Black Scholes.

Asume que el tiempo en que tarda en vencer la opción y el asegurador en saber si el banco es solvente o no, es de un año, lo que implícitamente asume que el asegurador de los depósitos no conoce la situación financiera del banco asegurado hasta el vencimiento de la opción.

b) Segunda alternativa.

Valúa el costo del seguro sobre depósitos a través de un contrato que paga una cantidad máxima fija cuando el valor de los activos riesgosos sea igual a cierto nivel fijo preestablecido.

c) Tercer alternativa.

Valúa el costo de seguro sobre depósitos a través de un contrato que paga una cantidad máxima que crece exponencialmente a una tasa conocida (tasa de crecimiento de los pasivos bancarios, TCPB) cuando el valor de los activos riesgosos de un banco es igual a cierto nivel (K) que crece exponencialmente a la tasa TCPB.

La metodología que mejor refleja la realidad es aquella en que la barrera para la cual se declara la quiebra bancaria y el monto de quebranto

¹⁴Ibid.

máximo permitido crecen exponencialmente a la tasa de crecimiento de los pasivos bancarios (la tasa de interés), esto permite cubrir tanto el principal como los intereses de los acreedores. Bajo dicha metodología se encontró que para reducir el pasivo de asegurador de los depósitos se deben seguir dos diferentes políticas de cierre, dependiendo del banco en cuestión. Es decir un banco con inversiones riesgosas (alta volatilidad en sus activos) deberá ser declarado en quiebra lo antes posible, mientras que un banco con inversiones menos riesgosas, a pesar de que enfrente problemas de solvencia se le debe dar una mayor oportunidad para que se recupere.

4. CRISIS BANCARIAS.

La literatura económica y financiera referente a crisis bancarias es muy extensa. Sin embargo, existen múltiples puntos de vista respecto a la definición de crisis bancarias. Ello se debe principalmente a que en la literatura se han estudiado aspectos y episodios de crisis distintos, y por consiguiente, las causas, las manifestaciones y consecuencias de las crisis han variado considerablemente.

De manera general, una *crisis bancaria se puede caracterizar como una situación en que las instituciones financieras tienen un nivel de capital muy bajo, el cual puede llegar a ser negativo. Esta situación de potencial insolvencia puede traducirse en corridas bancarias, reestructuración de portafolios, quiebras de instituciones financieras e intervención del banco central. A su vez las crisis pueden evidenciarse cuando se da un aumento en la cartera vencida, en las pérdidas de los bancos y, una reducción en el valor de las inversiones. Estos elementos generan problemas de solvencia generalizada en el sistema financiero y llevan a liquidaciones, fusiones y reestructuras. Las dificultades del sistema financiero generalmente ocurren después de un choque económico adverso y refuerzan su impacto sobre el producto*¹⁵.

Las crisis bancarias pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

¹⁵ Martínez, 1996.

- a) **Crisis de solvencia:** se presenta cuando los bancos presentan un nivel de capital sumamente bajo (inclusive negativo); es decir, cuando sus obligaciones son muy elevadas en relación con el nivel de sus activos.
- b) **Crisis de liquidez:** esta se da cuando un banco se encuentra incapacitado para pagar sus deudas de corto plazo, por falta de activos o ingresos de buena calidad.

Es importante mencionar que una crisis bancaria no necesariamente tiene que cumplir con todas las características antes mencionadas. Por ejemplo en algunos casos cuando los depósitos al público ahorrador están respaldados al cien por ciento por algún tipo de seguro sobre depósito, éstos no tienen incentivos para retirar sus recursos. Por lo tanto, la probabilidad de que se presente una corrida bancaria, ocasionada por una situación de pánico generalizado, disminuye.

Asimismo, las crisis bancarias se caracterizan por un deterioro pronunciado de la mayoría de los indicadores financieros: tasas de interés de corto plazo, precios de activos (valores, propiedades, bienes raíces), insolvencias comerciales y quiebras de instituciones financieras.

En algunos casos, la crisis bancaria se puede dar cuando quiebra un banco de tamaño importante, y esta ocurrencia se extiende hacia un gran número de bancos, generando el llamado "riesgo sistémico". Este efecto puede ser ocasionado por la incertidumbre que tiene el depositante respecto al valor de mercado de los activos del banco y por el bajo costo relativo que implica el retiro de depósitos (interés no recibido), con relación al costo probable de perder el valor del depósito.

De acuerdo a Naranjo (1995), el riesgo sistémico se da por los siguientes factores: i) interdependencia entre intermediarios financieros; ii) cambios significativos en precios relativos y; iii) ataques especulativos potenciales.

- i. La interdependencia entre intermediarios afecta al riesgo sistémico debido a que los activos de una institución son las obligaciones de otra y por consiguiente, existe una correlación muy elevada entre sus portafolios de inversión.
- ii. Los cambios significativos en los precios de activos sobre el riesgo sistémico debido a que si los activos de los intermediarios se

reducen más que su capital, las instituciones podrían presentar problemas de solvencia.

- iii. El riesgo sistémico es afectado por ataques especulativos cuando existe incertidumbre sobre las condiciones futuras de la economía. Por lo tanto, los ataques especulativos pueden reflejar una crisis de confianza y se pueden traducir en corridas bancarias posteriores.

La estructura del sistema bancario puede ser un factor adicional que determina el riesgo sistémico. Si por ejemplo se cuenta con un sistema bancario con miles de bancos pequeños, entonces la insolvencia de un banco puede dejar al sistema financiero prácticamente inalterado¹⁶. Si por el contrario, se cuenta con un sistema bancario con unos cuantos bancos grandes, entonces los problemas de un banco pueden tener serios efectos sobre el resto del sistema, ocasionando daños reales a toda la economía.

La información que tienen los participantes de mercado y las autoridades financieras, afecta de manera considerable el riesgo sistémico. Cuando la información es poco clara, aumenta la incertidumbre y el riesgo sistémico es mayor. Por consiguiente, la información es un factor esencial para entender los problemas de riesgo sistémico y la manera en la que éste se puede reducir.

4.1 Teorías de crisis bancarias.

Haciendo un esfuerzo por sintetizar las controversias respecto al proceso por el cual se da una crisis bancaria se pueden resumir las distintas posturas de crisis bancarias en tres enfoques: a) el monetario; b) el de racionamiento de crédito y; c) el de los ciclos económicos y fragilidad de los agentes.

a) El enfoque monetario.

El enfoque monetario desarrollado por Schwartz y Friedman (1963), y Meltzer y Brunner (1988) establece que una crisis bancaria o financiera se debe a la incapacidad de las autoridades a responder correctamente en

¹⁶ Cuando sucede una quiebra de pequeños bancos y los efectos sobre la economía no son significativos se dice que ocurrió una "ruptura financiera".

momentos de angustia en el sistema financiero (financiamiento distresado). Los monetaristas identifican las crisis financieras con pánicos bancarios que pueden causar una contracción monetaria. Dicha contracción puede tener efectos perversos sobre la economía.

En un sistema bancario frágil se puede evidenciar cuando los bancos son incapaces de convertir depósitos en moneda, y cuando existe la posibilidad de que quiebren instituciones financieras importantes. Al ocurrir lo anterior, se pierde la confianza en el sistema bancario en general y se genera un pánico bancario en la economía. El pánico bancario incentiva a que el público se esfuerce por aumentar su tenencia de efectivo. Sin embargo los bancos, que enfrentan problemas de liquidez, no son capaces de prever los fondos demandados. Asimismo, el banco central no expande la oferta monetaria, por lo tanto, los bancos se ven obligados a realizar una venta forzada de sus activos para así poder cumplir con la mayor demanda de efectivo. El exceso de oferta de activos genera una caída en su precio. Por su parte, la incapacidad de la autoridad monetaria para responder al aumento en la demanda por liquidez tiene otro efecto; eleva la tasa de interés y empeora la situación de los deudores de bancos. La caída en el precio de los activos y la difícil situación de los deudores amenazan de manera importante, la solvencia de los bancos. Cuando la solvencia del sistema bancario está muy dañada, se dan múltiples quiebras bancarias, y se contrae la actividad económica. De esta manera se da una crisis financiera o bancaria.

El enfoque monetarista sugiere que la oferta monetaria debe seguir un patrón estable y transparente. Sin embargo, considera que las autoridades deben estar preparadas para expandir la oferta monetaria en caso de que se presentasen síntomas de crisis. De acuerdo con los monetaristas, la existencia de un seguro sobre depósitos o la figura de un prestamista de última instancia creíble, son esenciales para evitar corridas o pánicos. No obstante, sugieren que las autoridades no rescaten instituciones bancarias cuando la estabilidad de la economía no esté en peligro. Ello debido a que se puede inducir un comportamiento imprudente por parte de los depositantes y accionistas.

b) El enfoque de Racionamiento de Crédito.

Algunos economistas como Stiglitz y Weles (1981), Guttentag y Herring (1984) y Manikow (1986), identifican el racionamiento de crédito y el colapso del mercado de crédito como fenómenos que reflejan una crisis bancaria. De acuerdo con este enfoque una crisis financiera se define como una condición en la que los deudores (que en otras situaciones piden prestado sin limitaciones) son incapaces de pedir prestado a cualquier tasa, mientras que otros deudores (que anteriormente eran considerados como: deudores de buena calidad") enfrentan primas más elevadas. La restricción en el crédito disponible ("crédito crunch") se da debido a que el rendimiento esperado de otorgar el crédito es bajo.

Este análisis se desarrolla bajo las siguientes condiciones: se dan choques frecuentes en la economía; existe una gran cantidad de deudores riesgosos y; se da en un periodo posterior a uno en que se relajaron las restricciones crediticias. Cuando las tasas de interés y el riesgo inicial ("default risk") se encuentran en un cierto nivel, un aumento en las tasas de interés afectará el comportamiento de los agentes. Por un lado las tasas de interés más altas no desincentivan la demanda por crédito de deudores riesgosos, por lo que resulta muy difícil distinguir entre deudores que estén capacitados para pagar y deudores que no lo estén. A este problema de información se le conoce con el nombre de selección adversa. Por otra parte, la tasa de interés más alta induce a que los deudores realicen actividades que implique mayor riesgo. Este problema de información se le conoce como riesgo moral. Cuando aumenta la tasa de interés y cuando los bancos evalúan riesgos crediticios de manera exagerada en presencia de selección adversa y de riesgo moral en el mercado de crédito, se reduce la utilidad esperada de los acreedores. Por lo tanto no es conveniente que los bancos otorguen el crédito que se demanda y por ello restringen la oferta de crédito. El racionamiento de crédito genera un desequilibrio entre la oferta y la demanda de fondos prestados. Dicho desequilibrio puede llevar al colapso de empresas y por consiguiente, se puede dañar la solvencia de los deudores. Una vez que pelagra la solvencia de deudores (incluyendo deudores de buena calidad), los bancos toman dos posiciones: racionan el crédito y/o lo otorgan de manera selectiva. Sin embargo esta situación genera nuevamente los

problemas de información incompleta y asimétrica: selección adversa y riesgo moral. Por lo tanto, las crisis bancarias son resultado de actividades más riesgosas por parte de los deudores, de la incapacidad de los bancos para discernir entre deudores, y en ocasiones, de evaluación exagerada de riesgos por parte de los bancos.

Para evitar crisis bancarias. El enfoque de racionamiento de crédito sugiere un mayor control de las razones de capital de los bancos (supervisión prudencial) y propone establecer ponderaciones de riesgo fijas. Más aún, se pretende que los bancos realicen planes estratégicos para distinguir entre deudores e incentivarlos a tomar posiciones más seguras y de más largo plazo.

c) El enfoque de Ciclos económicos y Fragilidad Financiera.

El enfoque de ciclos económicos, de Fischer (1933), Minsky (1977), Kindleberger (1989), Taylor u O'Connell (1985) y Wolfson (1986), señala que la fragilidad de los agentes económicos (bancos, empresas, consumidores) aumenta cuando se da un período de crecimiento económico, ya que estos se comportan eufóricamente y la economía se vuelve más sensible a diversos choques: Eventos políticos, problemas sectoriales, choques externos, entre otros.

Un período de auge económico puede ser causado por choques exógenos que conducen a mayores oportunidades de inversión rentable. Asimismo, la mayor inversión se refleja en una creciente especulación en el mercado de activos. La especulación y la inversión son financiados por préstamos de los bancos. El mayor financiamiento tiende a aumentar los depósitos, la oferta monetaria y el nivel general de precios. Cuando los precios crecen, se erosiona el valor real de la deuda estimulando un mayor endeudamiento. Este proceso se puede repetir llevando a un estado de "sobre-endeudamiento" en el que aumenta la posibilidad de contar con deudores insolventes. Los deudores incapaces de cumplir con sus obligaciones, podrán ser forzados, por los acreedores, a liquidar sus activos (venta angustiosa). Si la venta angustiosa se da de manera general en la economía, los precios de los activos se reducen. La disminución en precios incrementa la carga real de los deudores, mientras éstos continúan liquidando sus activos. La situación de los deudores se

agrava cada vez más. Por lo tanto, se da un temor generalizado respecto a la solvencia de los bancos. El público ya no confía en el sistema bancario y empiezan a retirar sus depósitos. La caída en precios y la debilidad de los bancos para otorgar créditos generan una contracción en el empleo y en el producto. Esta reducción en la actividad económica se traduce en mayores dificultades de los deudores y por consiguiente, el estado del sistema bancario se vuelve aún más crítico. En este momento la caída en el producto y las corridas bancarias son tales, que es claro que se está viviendo una verdadera crisis financiera.

Minsky (1977) profundiza el análisis de Flecher al introducir el concepto de fragilidad de los agentes. Según Minsky, durante el auge económico, la fragilidad depende de: a) la cobertura contra riesgos y actividades especulativas; b) la liquidez de los portafolios y c) la manera en que se financia la inversión durante el "boom". La fragilidad aumenta por que el crecimiento no se financia con recursos internos de las empresas, sino a través de deuda; porque la deuda de largo plazo se lleva a corto plazo y porque la cartera cubierta se vuelve especulativa.

En adición, la fragilidad financiera puede incrementarse al aumentar las tasas de interés. En épocas de auge la elasticidad-tasa de interés de la demanda de crédito es muy baja y por lo tanto, los agentes se hacen más vulnerables cuando aumenta la tasa de interés. La vulnerabilidad de los agentes se debe a que mientras el precio del crédito sube, la demanda no se reduce, inclusive puede llegar a crecer.

Kindelberger (1989) resalta la euforia que se da durante un auge económico como determinante de las crisis. Dicha euforia lleva a los bancos a protegerse contra riesgo de manera insuficiente y a los inversionistas a realizar actividades especulativas. El precio de los activos inicia en niveles acordes con la realidad, pero al generarse la euforia, éste comienza a elevarse de manera excesiva, por encima de las condiciones de mercado.

4.2 Origen macroeconómico y microeconómico de las Crisis bancarias.

Existen controversias referentes al origen macroeconómico o microeconómico de una crisis bancaria¹⁷.

La escuela macroeconómica señala como principales responsables de las crisis: las políticas económicas inapropiadas, y los choques externos, así como una combinación de ellos. Entre estos factores desatacan: grandes déficit fiscales y de balanza de pagos, tasas de interés reales negativas, deuda externa muy alta, inflación y la ineficiencia de las instituciones domésticas. Estos factores hacen a la economía muy vulnerable a choques externos, a cambios bruscos en precios y a cambios en políticas económicas.

La escuela microeconómica establece como principales culpables de las crisis bancarias: el mal manejo de bancos, la supervisión poco adecuada de los mismos, un débil entorno legal y deficientes estándares de calificación. En este caso, la fragilidad del sistema bancario puede tener repercusiones notables sobre la economía.

Es difícil que una crisis bancaria solamente responda a factores macroeconómicos o microeconómicos, por lo tanto es importantes examinar las crisis bancarias, examinando ambos factores.

4.3 La relación sector bancario y sector real bajo situaciones normales¹⁸.

El papel de los intermediarios bancarios como asignadores de recursos de capital es crucial en la mayoría de los países en desarrollo (y en algunos desarrollados como Alemania y Japón), dicha función es el sustento de la inversión productiva.

En situaciones críticas, como las ocurridas en México en la última década, pueden generarse severas distorsiones en incentivos, incertidumbre y la dificultad para hacer cumplir los contratos, estos, de no

¹⁷Sheng, 1991.

¹⁸Gavito, y Zamarripa.

ser atendidos, pueden desembocar en un colapso financiero y la desarticulación de importantes cadenas productivas.

El sector financiero interactúa de manera importante con el sector real de la economía, es a través del primero que se logra canalizar los flujos financieros intersectoriales de las empresas, familias y gobierno, que una vez efectuadas sus decisiones de consumo e inversión, presentan una posición superavitaria. Dichos recursos resultan fundamentales para la formación bruta de capital.

Una vez adquiridos los fondos, la función central de las instituciones financieras es decidir que empresas y/o proyectos son los que generarán los mayores beneficios, asimismo las instituciones financieras y particularmente los bancos llevan a cabo el monitoreo de los proyectos por cuenta de los depositantes.

Al endeudarse las empresas con crédito bancario se presenta una transferencia parcial de riesgos de la empresa al banco, reduciendo este último el riesgo crediticio a través de colaterales y garantías. Este tipo de problemas son parte del riesgo moral y selección adversa a la que se enfrenta el sistema bancario como consecuencia de la asimetría de información entre los agentes económicos.

Estos problemas se acentúan aún más debido a que el sector bancario en su papel de intermediador tiene la labor de reducir el riesgo a los ahorradores de perder su capital y de garantizarles la disponibilidad de sus recursos (liquidez). Estas funciones generan ciertos costos y riesgos, entre los que podemos mencionar los siguientes

- i. Costos regulatorios (impuestos, requerimientos de capital, reservas, etc.).
- ii. Costo de capital (rentabilidad requerida por los accionistas del banco).
- iii. Costos operativos y de administración.
- iv. Costos contractuales y de procesos judiciales.
- v. Riesgos crediticios, de mercado, liquidez y fraude.

La eficiencia con la cual los bancos llevan a cabo sus funciones de selección y monitoreo, así como la eficiencia de los flujos intersectoriales para impulsar la inversión son menoscabados por problemas de información

asimétrica y la dificultad para hacer cumplir los contratos que aumentas los costos de las operaciones financieras.

4.4 La relación entre el sector bancario y sector real bajo situaciones críticas¹⁹.

En situaciones críticas el colapso se caracteriza por que las obligaciones de un grupo significativo de entidades financieras y no financieras, exceden el valor de mercado de la suma de sus activos líquidos y sus activos no líquidos realizables, propiciando generalmente la intervención del gobierno. Esta situación de insolvencia generalizada se caracteriza por un aumento de los activos improductivos (principalmente cartera vencida), una caída en la inversión y la necesidad de efectuar tanto reestructuración de entidades solventes, como fusiones y liquidaciones de empresas no viables.

Las crisis bancarias causan costos para los países, derivados de los menores niveles de intermediación que ellas acarrearán y, consecuentemente, menor formación de capital y crecimiento económico. Adicionalmente, una crisis financiera puede generar una deficiente asignación de recursos reales y afectar al sistema de pagos.

Así, en este sector existen fuertes externalidades debido a que los costos medidos con un costo estrictamente privado son notoriamente inferiores a los costos sociales. Ante situaciones críticas se pueden presentar dos situaciones:

- a) Que los bancos traten de recuperarse por sí mismos cargando elevados márgenes a los deudores sanos, funcionando el mercado con costos de intermediación sumamente altos y distorsionando la toma de decisiones en cuanto a los proyectos de inversión.
- b) Que intervenga la autoridad decidiendo cuáles son las instituciones que deberán reestructurarse y cuáles no deberán seguir funcionando, asumiendo el gobierno el papel del mercado al anticipar las soluciones que este, en el corto o mediano plazo, habría tomado y

¹⁹Ibid.

asumiendo el riesgo de equivocación que implica la toma de decisiones ex-ante.

La experiencia internacional ha demostrado que en situaciones de crisis se agravan los problemas de información asimétrica, ya que los bancos y gobiernos a tratar de esconder la magnitud de pérdidas, los primeros para proteger su capital y los segundos para preservar la confianza. Ante esta situación es todavía más peligrosa la toma de decisiones, que ayude a restablecer la rentabilidad y viabilidad de empresas y bancos, así como la distribución de las pérdidas entre los distintos agentes económicos.

En el esquema anterior se puede observar que al generarse una crisis bancaria, los factores tanto microeconómicos como macroeconómicos, tienen efecto sobre el mercado de crédito, y que a su vez los factores microeconómicos tienen efectos macroeconómicos. Sin embargo es importante mencionar que la causalidad no siempre sucede como en este entorno, sino que dependerá de las condiciones específicas prevalecientes en cada país.

5. EL SEGURO SOBRE DEPÓSITO.

Ya se mencionó anteriormente que el propósito de la regulación prudencial es proteger los depósitos de los ahorradores²⁰. La consecución de este objetivo puede lograrse mediante la implementación de diversas medidas o mecanismos, sin embargo, uno de los instrumentos más utilizados en la mayoría de los países, ha sido el "seguro sobre depósitos". Su utilización ha desencadenado innumerables controversias, ya que puede generar efectos positivos y negativos para toda la economía. Es por ello que se pondrá especial énfasis en los capítulos posteriores en determinar en que grado ha resultado benéfica la utilización de este instrumento, en nuestro país y en otros lugares del mundo.

²⁰El seguro sobre depósitos es una estrategia de las más usadas dentro del ámbito de la regulación prudencial, sin embargo, es importante enfatizar que cualquier otra medida implementada para eficientizar el funcionamiento del sector bancario y, por consiguiente, faciliten la existencia de un sector bancario sólido y sano, son también indirectamente, factores que protegen los depósitos de todos los ahorradores.

Un seguro sobre depósitos es un fondo que garantiza la convertibilidad en efectivo de determinadas obligaciones bancarias, de esta manera se puede en ocasiones eliminar posibles corridas bancarias que pudieran ocurrir en contra de los bancos solventes, por parte de depositantes poco informados. Los esquemas de seguro sobre depósitos pueden ser implícitos o explícitos:

- i) Un seguro sobre depósitos implícito considera que la protección del gobierno es totalmente discrecional. El gobierno ofrece protección no por obligación, sino por cuestiones de bienestar social y objetivos de política. Por lo tanto, la decisión respecto al monto de protección depende del criterio de la autoridad.
- ii) El seguro sobre depósitos explícito establece reglas y procedimientos respecto a la protección de los depositantes. La amplitud de cobertura del seguro depende del esquema de seguro que se trate. Los esquemas pueden ser de cobertura limitada y de cobertura total. El seguro que garantiza los depósitos al cien por ciento ha sido poco utilizado, pues tiende a incentivar posiciones riesgosas (riesgo moral).

La manera más común de financiar un seguro sobre depósitos consiste en crear un fondo que reciba aportaciones periódicas por parte de los bancos. En muchas ocasiones, el gobierno realiza una contribución inicial con el objetivo de generar confianza en el seguro. En otras, el asegurador tiene la facultad para recurrir al banco central o al ministerio de hacienda para poder cumplir con sus obligaciones.

Para que un esquema de seguro sobre depósitos funcione con efectividad debe ser diseñado de manera adecuada. Talley (1991) señala que un seguro sobre depósitos que opera de manera eficiente debe caracterizarse por:

- i. Ser público;
- ii. Contar con la participación obligatoria de los bancos;
- iii. Que los depósitos no estén asegurados por completo;
- iv. Que los depósitos estén respaldados por el gobierno en caso de crisis y que el asegurador tenga flexibilidad para resolver las posibles quiebras bancarias que se pueden llegar a presentar²¹.

²¹Talley, S., 1990

La experiencia nacional e internacional ha demostrado que la implementación de un seguro sobre depósitos puede presentar innumerables variantes, las cuales dependerán de las circunstancias específicas de cada lugar. De acuerdo con las condiciones políticas y económicas de cada país podrá determinarse la existencia o no de este instrumento, así como las características del mismo, sin embargo debe ser un elemento común que se busque generar las menos distorsiones posibles en la conducta de los agentes.

CAPITULO III

EL SECTOR BANCARIO MEXICANO 1994-98.

EL SECTOR BANCARIO MEXICANO 1994-98.

Este capítulo presenta una descripción analítica acerca de uno de los problemas más fuertes que nuestro país ha sufrido durante la última década: La crisis financiera de 1994 y sus repercusiones sobre el sector bancario en específico. Para tal efecto el capítulo se haya dividido en cinco secciones que pretenden enfocar el problemas desde sus orígenes hasta nuestros días.

En la primer sección se hace un recuento del contexto macroeconómico, que propició la gestación de la crisis bancaria, así como, los secuelas que la devaluación de 1994 ocasionó en este mismo sector.

Una vez evidenciada la crisis, el gobierno se dedicó a la tarea de buscar y aplicar diversos mecanismo que ayudaran a mermar los estragos en la economía, por lo tanto en la segunda parte de este capítulo se muestra de forma sintetizada las principales medidas implementadas para resolver el problema bancario.

En el tercer apartado, se habla del Fobaproa como mecanismo de regulación prudencial y los problemas o beneficios que propició en el sistema financiero, En la siguiente segmento se enfocan las reformas en materia de supervisión y regulación bancaria.

Finalmente se incluye un breve bosquejo de la situación actual de la banca, como un esfuerzo por entender los logros y limitantes del desarrollo del sistema financiero en nuestros días.

EL SECTOR BANCARIO MEXICANO 1994-98.

1. CRISIS BANCARIA EN MÉXICO 1994.

1.1 Contexto Macroeconómico.

Para entender la crisis financiera ocurrida en 1994, es necesario remontarse años atrás, al inicio del sexenio salinista, durante el cual, y después de un periodo de fuertes regulaciones, se inicia un proceso de cambio estructural enfocado hacia la liberación económica. En base a estos objetivos, a partir de 1989 se suscitó, en México un movimiento de desregularización financiera, el cual facilitó el desarrollo de los intermediarios para atender los requerimientos de los usuarios de crédito. Entre las principales medidas llevadas a cabo, dentro del ámbito financiero, destacan²²:

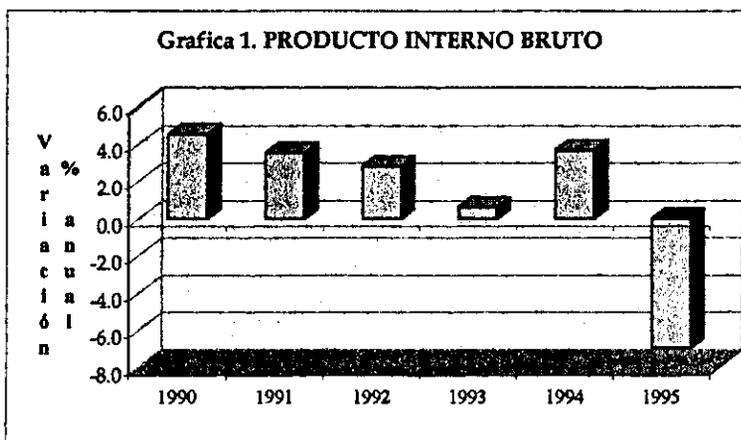
- i. La reducción de los obstáculos a los flujos internacionales de capital;
- ii. La desregulación bancaria que comprendió: a) La ampliación de las operaciones permitidas a las instituciones; b) La liberalización de las tasas de interés; c) La eliminación de los cajones selectivos de crédito y d) La supresión del coeficiente de liquidez obligatorio sobre la captación en moneda nacional;
- iii. La desregulación e internacionalización en el mercado de valores, así como la introducción de nuevos productos (warrants y ventas en corto) y mercados (mercado intermedio).
- iv. La privatización de la banca comercial, que se llevó a cabo entre 1991 y 1992.
- v. Se adoptó un esquema de banca universal y se impulsó la constitución y operación de Sociedades Financieras de objeto limitado y Sociedades de Ahorro y Préstamo.

²² Gavito y Zamarripa.

- vi. En 1993, en adición al TLC, se permitió el establecimiento de Intermediarios financieros en el país.
- vii. Se emitió una nueva Ley del Banco de México dotándolo de independencia del Poder Ejecutivo para la formulación de sus políticas y fijando como su principal objetivo la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

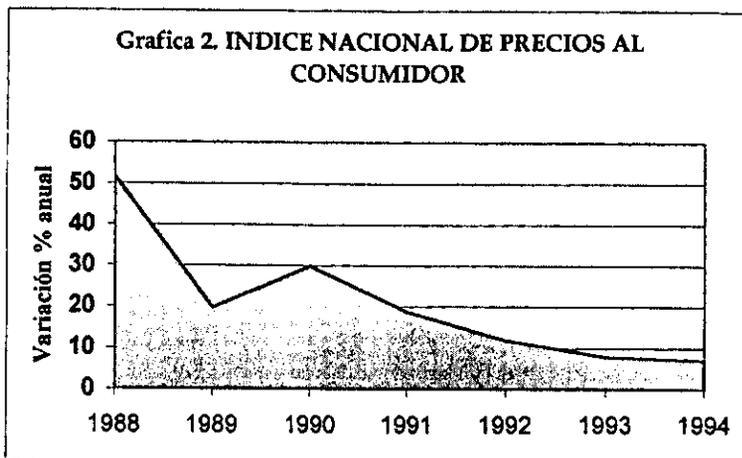
La liberalización financiera fue acompañada de un nuevo entorno de apertura comercial así como de la desregulación en todos los aspectos de la economía nacional; se privatizaron un gran número de empresas y se modificó el marco regulatorio en materia de agricultura, transporte comunicaciones e inversión extranjera.

Puede decirse que, el conjunto de medidas implementadas dio como resultado una recuperación notoria de la economía. El crecimiento anual del PIB en términos reales pasó de 1.2 por ciento a 3.5 por ciento, promedio del periodo (gráfica 1), la inflación se redujo de 51.7 por ciento en 1988 a 7.1 por ciento en 1994 (gráfica 2) y el déficit fiscal como proporción del PIB pasó de 9.3 por ciento a 0.3 por ciento, para el mismo periodo²³. Todo ello propició que México se convirtiera en un país atractivo para los inversionistas extranjeros y por consiguiente, se dieron cuantiosas entradas de capital a partir de 1990 (gráfica 3).

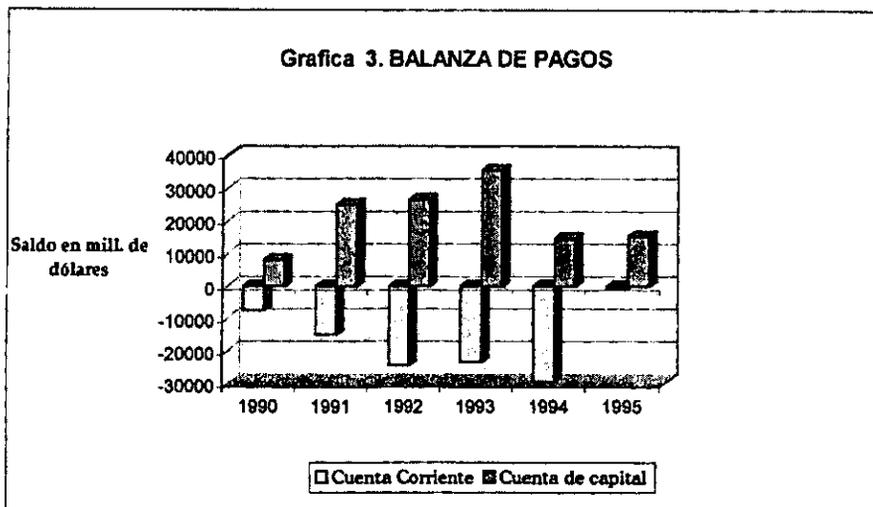


Fuente: Agenda del Economista.

²³ Informe Anual del Banco de México, 1994.



Fuente: Economía Mexicana en Cifras 1994.



Fuente: Economía Mexicana en Cifras, 1994.

Sin embargo después de un periodo de estabilidad y crecimiento y a pesar de los avances logrados en distintos sectores de la actividad económica, en 1994 la tendencia se revierte, producto de diversos acontecimientos desfavorables que afectaron negativamente la evolución de la economía. En particular se dieron eventos políticos y delictivos que influyeron de manera adversa sobre las expectativas de los agentes del país y del exterior, causando, como se verá más adelante, severos daños sobre un gran numero de variables. En adición, durante todo el periodo, se fueron profundizando los problemas en cuenta corriente que para 1994 sumaba un déficit que sobrepasaba ya los 20,000 millones de dólares (gráfica 3).

El crecimiento del déficit en cuenta corriente se debió a diversos factores que se dieron a partir de la liberación económica y financiera. Entre ellos destacan: fuertes entradas de capital, la reactivación de la inversión (pública y privada), y el efecto riqueza positivo que se dio durante el período de crecimiento económico el cual se tradujo en una mayor demanda por bienes importados²⁴.

En el ámbito internacional coincidió, a inicio de sexenio, un movimiento a la baja en las tasa de interés internacionales y un súbito interés por parte de las potencias económicas por invertir sus capitales en los países latinoamericanos; se vivió entonces un proceso de fuertes flujos financieros hacia los países denominados emergentes, dentro de los cuales México ocupó un lugar privilegiado²⁵. A fines del periodo se inicia nuevamente el ascenso en las tasas de interés externas y raíz de los acontecimientos políticos y delictivos, ocurridos a lo largo de 1994 la moneda se depreció al interior de su banda de flotación. Sin embargo el público consideró que la realineación fue insuficiente y la especulación continuó. El 22 de diciembre el Banco de México dejó de intervenir en el mercado cambiario. En poco más de un mes el tipo de cambio se desprecio 68 por ciento, para el 31 de enero de 1995 el tipo de cambio vigente se ubicó en 5.80 pesos por dólar²⁶.

²⁴ Gavito y Zamarripa.

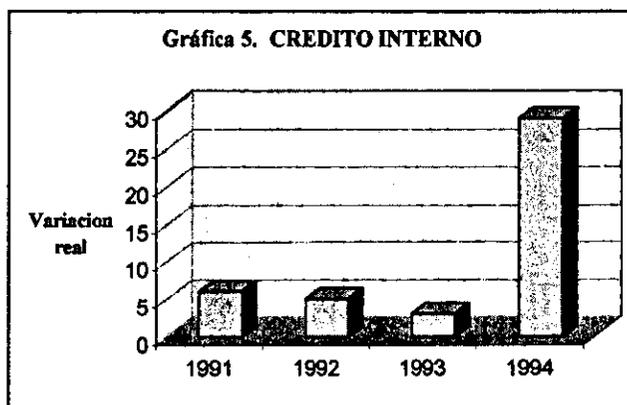
²⁵ Rivera, 1996.

²⁶ Informe Anual del Banco de México, 1995.

1.2 El proceso de gestación de la crisis.

A) Crecimiento explosivo de la oferta de fondos prestables.

Después de un período de fuertes restricciones y controles a partir de 1989 se inicia una inusitada expansión del crédito interno (gráfica 5), la cual es atribuible a diversos factores, tanto nacionales como internacionales.



Fuente: Boletín Estadístico de Banca Múltiple.

Hacia fines de los años ochenta se interrelacionaron un conjunto de factores que produjeron una rápida expansión de los flujos de inversión externos hacia una veintena de países en desarrollo a los que se les denominó *mercados emergentes*. En 1994 cerca del 50 por ciento de los recursos que llegaron a los países en desarrollo estuvo constituido por inversión extranjera directa, el otro 50 por ciento se repartió casi en partes iguales entre inversiones accionarias en cartera y en los flujos de deuda privada²⁷.

²⁷ Rivera, 1996.

En este contexto, México ocupó un lugar sobresaliente al recibir un flujo acumulado de capital extranjero de casi 115 mil millones de dólares entre julio de 1990 y el tercer trimestre de 1994. Tan solo en 1993, recibió el 22 por ciento del total de flujos de capital hacia países emergentes, mientras que su participación en el PIB era de solo 8%²⁸.

Las entradas de capital generaron ciertos inconvenientes que en su momento no fueron atendidos. Entre estos sobresalen:

- a) La apreciación cambiaria real, lo cual actúa negativamente sobre las exportaciones,
- b) El hecho de que una significativa proporción de dichos flujos se concentraran sobretudo en activos financieros líquidos.
- c) Dados los bajos niveles de ahorro registrados en aquellos días, la mayor parte de las entradas de capital se destinaron a financiar los gastos de consumo²⁹, esta situación, si no se lleva a cabo una esterilización total, además de generar presiones inflacionarias, hace que el proceso de ajuste del tipo de cambio real se enfrente en condiciones de creciente fragilidad financiera, y a ampliar el déficit en cuenta corriente. En sistemas financieros recientemente desregulados se pueden exacerbar los problemas de información asimétrica y, los referidos flujos pueden generar una mala asignación de recursos y puede ser limitada su contribución al crecimiento económico.

Otro elemento clave que facilitó la expansión del crédito fue que, con la renegociación de la deuda externa en 1989, el gobierno experimentó un gran alivio al hacer menos abrumadora su carga financiera. Esto junto con el saneamiento de las finanzas públicas, producto del ajuste en el gasto gubernamental y el fortalecimiento de los ingresos públicos, significó la eliminación del déficit fiscal. Con ello el gobierno pudo trabajar sin necesidad de acaparar el grueso de los recursos bancarios, que de esta manera, quedaban en disponibilidad para atender los requerimientos de crédito de la población. El financiamiento otorgado por el sistema bancario al sector público disminuyó de 32.9% del PIB en 1988, a 6.2% en 1993³⁰.

Asimismo el ahorro financiero aumentó considerablemente respecto al PIB, siendo el componente más importante de la captación bancaria. El

²⁸ Rivera, 1996.

²⁹ Gavito y Zamarripa.

³⁰ Ibid.

significativo aumento del saldo real de los pasivos bancarios se explica principalmente por la capitalización que devengan los intereses que provienen de los propios pasivos y no por la captación de recursos adicionales.

Los bancos mexicanos tuvieron una mayor dependencia del fondeo interbancario, particularmente líneas de crédito de bancos extranjeros. Así, de 1991 a 1994, la tasa de crecimiento de la cartera de préstamos sobrepasó a la de captación, de tal manera que el coeficiente de préstamos a captación aumentó de 93.1% a fines de 1991, a 126% en 1994³¹.

B) La demanda creciente de fondos prestables.

La creciente oferta de fondos tuvo su contrapartida en la también creciente demanda debido, en gran parte, a las expectativas positivas que el público tenía.

Al inicio del programa de estabilización de 1988, las tasas de interés reales alcanzaron niveles históricamente altos (en 1987 la tasa de Cetes a 28 días se ubicaba en 122.45 puntos³²); sin embargo como fue cediendo la inflación se anticipaba una baja en forma paralela en las tasas de interés. Así varias empresas, que no tuvieron acceso a fuentes de financiamiento externo, ni al mercado accionario, iniciaron programas de inversión o de expansión apoyándose en créditos bancarios. Hacia 1992 se inicia nuevamente el ascenso de las tasas de interés reales y con ello se aceleraron los problemas de cartera vencida de la banca, ello obligó a una ampliación del margen financiero y, por consiguiente, a un fuerte aumento de la tasa activa real.

Frente al elevado costo del crédito, cabe preguntarse el por qué del dinamismo en la demanda de financiamiento en un contexto de elevadas tasas de interés reales. Existen tres elementos que ayudan a explicar este fenómeno:

³¹ Gavito y Zamarripa.

³² Economía Mexicana en Cifras.

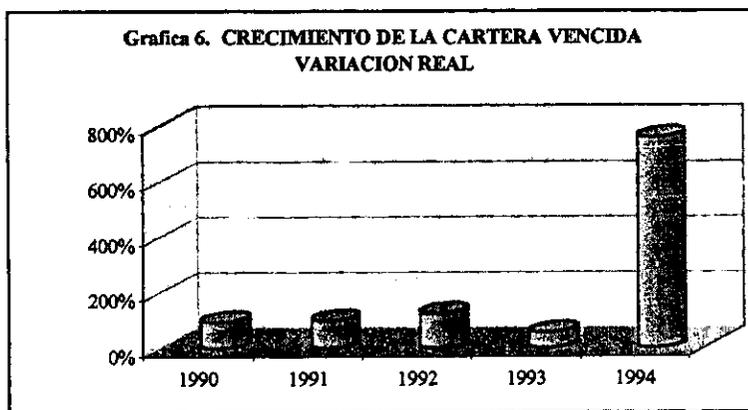
- El primero tiene relación con la propia evolución de las tasas de interés activas en términos reales. Dado que el nivel de estas es superior al promedio de la tasa de productividad, las empresas en su conjunto debieron acudir a nuevos créditos tan solo para cubrir el pago de intereses.

- El segundo elemento se relaciona con la actividad económica, ya que al reactivarse esta a partir de 1988, las empresas requirieron montos crecientes de financiamiento.

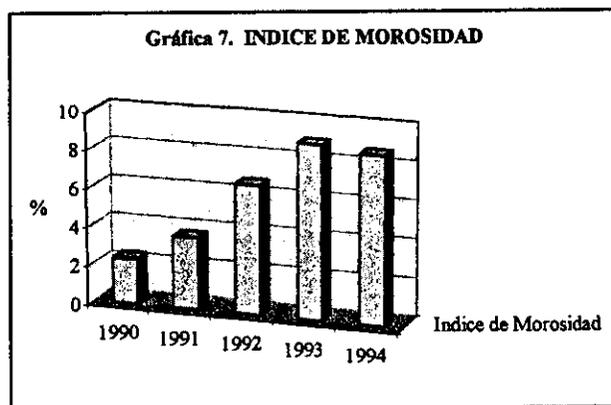
- El tercer elemento se encuentra en el incremento del crédito al consumo y vivienda que pasó de 2.0% del PIB en 1986 a 11.5% en 1994. El crecimiento del crédito en esta categoría agravó el problema estructural de cartera vencida debido a que para un gran número de consumidores, resulta sistemáticamente mayor el aumento en el servicio de los adeudos³³.

El crecimiento acelerado y poco ordenado del crédito y, posteriormente, el incremento de la cartera vencida no se atribuye tanto a los factores de carácter macroeconómico, que se suscitaron en aquellos años, como a una política crediticia ineficiente de los bancos que no minimizó los problemas de información asimétrica inherentes a este mercado. Durante los años comprendidos entre 1991-94, la cartera vencida tuvo un incremento explosivo de 758 % en términos reales (gráfica 6) mientras que el índice de morosidad, pasó de 2.5 por ciento al cierre de 1990, a 8.7 por ciento al cierre de 1994(gráfica 7).

³³ Gaito y Zamarripa.



Fuente: Boletín Estadístico de Banca Múltiple.



Fuente: Boletín Estadístico de Banca Múltiple.

El crecimiento de la cartera crediticia tuvo consecuencias que afectaron directamente a los bancos (menor calidad de activos), a los usuarios cumplidos (elevados márgenes financieros) e indirectamente al resto de la economía (costo de oportunidad de una ineficiente asignación de recursos y profundización del déficit en cuenta corriente). En términos generales tanto para México como a nivel Internacional, se ha demostrado que una gran expansión en el crédito está acompañada de un deterioro

posterior de la cartera y que existe un cierto rezago en la detención de este problema³⁴.

C) Sobreendeudamiento.

En los periodos previos a la devaluación de diciembre de 1994, las empresas e individuos se endeudaron en forma importante como consecuencia del contexto de liberalización, antes descrito. El endeudamiento neto del sector privado en el país paso de ser un oferente neto de recursos en términos netos de 1.6% del PIB en 1989 a ser un demandante neto de recursos de 14.1%, 6.2 y 6.6% en 1992, 1993 y 1994 respectivamente. El endeudamiento interno de este sector se dio con el sistema bancario (en el sistema financiero mexicano predomina notoriamente el mercado crediticio ya que los bancos comerciales y de desarrollo concentran el 97.2% del total de activos financieros del sistema). En cuanto al endeudamiento externo del sector privado este creció notablemente a partir de 1990, año en que México regresa a los mercados internacionales de capital después de nueve años de ausencia. Los recursos obtenidos a través de préstamos e inversión extranjera de cartera pasaron de -1,150 millones de dólares en 1989, a un pico de 19,866 millones de dólares en 1993³⁵.

En su conjunto, el sector privado paso de ser en 1987 un acreedor neto del sistema bancario, su relación de activos financieros a pasivos financiero fue de 1.81 veces, a un deudor neto en 1994, en el cual citada relación fue de 0.67 veces.

El incremento en el porcentaje de endeudamiento del sector privado tubo su contrapartida con un rápido y significativo crecimiento del crédito de la banca comercial dirigido hacia aquel sector, como porcentaje del PIB este indicador paso de 12.6% en 1988 a 42.1% en 1994, para después disminuir a 34.7% en junio de 1996. El crédito fue destinado sobretudo a particulares y medianas y pequeñas empresas, las empresas grandes y vinculadas con el sector exterior acudieron a recursos menos costosos a

³⁴ Sundarajan, 1991.

³⁵ Gavito, Silva y Zamarripa.

través del mercado internacional de capitales y de la emisión directa de papel en el mercado doméstico. (cuadro 2).

Cuadro 1

CRÉDITO DE LA BANCA AL SECTOR PRIVADO							
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Banca Comercial	12.6	17.1	20.6	24.7	30.4	34.4	42.1
Sector Agropecuario	1.3	1.7	2.1	2.4	2.6	2.6	3.1
Sector Industrial	4.6	5.9	6.4	7.5	8.0	8.5	10.9
Sector Servicios	2.0	2.9	3.8	4.5	6.3	7.3	12.5
Vivienda	1.4	1.5	1.7	1.6	4.6	6.1	7.3
Consumo	1.3	1.5	2.5	3.7	3.6	3.3	3.1

Fuente Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Aunque el acceso al mercado crediticio es, en términos generales, benéfico, la evidencia empírica reciente muestra que el financiamiento en los países en desarrollo, a través de deuda, propicia que las empresas sean más vulnerables en el largo plazo a choques macroeconómicos.³⁶

Los cambios macroeconómicos ya mencionados y la creciente afluencia de capitales aunado a la liberalización y modernización del sistema financiero hicieron que un elevado número de empresas e individuos, que no habían tenido acceso al mercado crediticio durante el periodo precedente, incrementara rápidamente su nivel de endeudamiento.

En un principio las altas tasas de interés cobradas por los bancos (tasa activa) en términos reales pudieron ser absorbidas fácilmente debido a que el monto de deuda que estaba siendo financiado era bajo en relación al valor de capital de la mayoría de las empresas. Posteriormente en 1992 se inicia el ascenso de las tasas de interés, lo cual tiende a generar dos efectos contrapuestos sobre las utilidades de los bancos: a) un efecto directo que aumenta la utilidad por el mayor margen y b) un efecto indirecto que acrecienta los problemas de selección adversa, aumentando la cartera vencida. Es importante recordar que entre mayor sea la cartera vencida, deben ser mayores los márgenes financieros para que los bancos compensen las pérdidas obtenidas por los acreditados morosos.

³⁶Ibid

En el caso mexicano puede observarse que hasta 1993, ante el aumento de las tasas activas, dominó el primer efecto (el margen de interés neto pasó de 4.91 por ciento en 1991 a 6.91 por ciento en 1993), mientras que en 1994 dominó el segundo efecto (el margen de interés neto disminuyó a 5.85 por ciento)³⁷.

Sería erróneo calificar esta situación como el resultado de un proceso de descapitalización generalizado en el periodo previo a la crisis financiera. Lo que es importante recalcar la grave pero poco situación de sobreendeudamiento que incremento la posición de las carteras vencidas cuando las tasas de interés subieron nuevamente.

D) Toma excesiva de riesgos

El sobreendeudamiento no fue el único problema al que se enfrentó el sector bancario, la toma excesiva de riesgos por parte de los administradores ocasionó aun mayores dificultades y problemas.

Existe una percepción generalizada de que cuando se lleva a cabo la liberalización y/o la privatización del sistema financiero, los bancos serán incapaces de ofrecer sus servicios de intermediación de manera eficiente debido a la falta de experiencia, de recursos humanos calificados y de tecnología adecuada, estos elementos generan mayores costos. Como consecuencia de las mayores tasas de interés activas y la inadecuada habilidad para evaluar y administrar riesgos, es de esperarse que la cartera de los bancos se vuelva mas riesgosa.

En México es notoria la ausencia de sistemas adecuados de administración de riesgos y calificación de cartera en los bancos durante el periodo de la liberalización financiera y reprivatización, debido a la baja inversión en tecnología y a que previamente el principal deudor de la banca era el sector público y este prácticamente no representa riesgo crediticio.

Asimismo, debe considerarse que cuando la cartera del sistema bancario se expande aceleradamente, es sumamente difícil para los bancos

³⁷Ibid

obtener información acerca de la calidad crediticia de los prestatarios. Lo que puede explicarse por los siguientes factores:

- a) Los auges crediticios tienen lugar usualmente cuando la economía está en expansión y los prestatarios son buenos sujetos de crédito pero sólo temporalmente (mientras que la expansión prosiga).
- b) Con el fin de expandir su cartera crediticia rápidamente, los bancos necesitan no sólo aumentar el tamaño de su exposición a su clientela existente, sino también encontrar nuevos prestatarios. Sin embargo los bancos tendrán menos información sobre los nuevos prestatarios, pues no tienen un historial de crédito con ellos. De esta manera a medida que se da la expansión crediticia, aumenta la posibilidad que los bancos otorguen créditos a empresas e individuos que no son buenos sujetos de crédito.
- c) Cuando el crédito es abundante, los prestatarios pueden aparentemente tener liquidez obteniendo crédito de otros prestamistas.

El acelerado crecimiento de la cartera crediticia, en mayor medida de bancos regionales o multirregionales, hacia actividades con un mayor riesgo inherente, se explica por varias razones:

- Los bancos no llevaron a cabo una eficientización de las labores de monitoreo y de los procesos legales. La capacidad de monitoreo en los bancos se vio mermada con la elevada movilidad de capital que se dio después de la reprivatización bancaria. Con esta medida la banca perdió contactos con su clientela, al romper el lazo directo entre ejecutivo de cuenta y cliente. En sistemas bancarios como el de Alemania y Japón este tipo de situaciones han sido la base del éxito en la minimización de los problemas de información asimétrica.
- Dadas las condiciones macroeconómicas prevalcientes y las expectativas optimistas de los agentes, el crédito al consumo se considero una opción muy rentable. No obstante aunque existió una relativa facilidad para obtener información sobre la riqueza e ingresos de los individuos, no se llevó a cabo una adecuada evaluación de la capacidad de pago de los acreditados. Cabe señalar a manera de ejemplo que el primer buzón de crédito fue autorizado hasta julio de 1995.

- Con el afán de ganar una mayor participación de mercado, muchas instituciones aumentaron sensiblemente el aumento de préstamos quirografarios³⁸ a empresas relacionadas patrimonialmente al banco y a empresas de tamaño medio, en las cuales existía una mayor propensión a sumir conductas riesgosas.
- En muchas ocasiones los bancos financiaron a clientes que requerían de un mayor grado de vigilancia con contratos de crédito que no tienen dichos atributos (por ejemplo, garantías reales, condiciones para verificar el destino de los recursos, etc.) y no llevaron a cabo un seguimiento adecuado de dichos clientes.

Las políticas crediticias excesivamente riesgosas aumentan la probabilidad de quiebra y pérdida de capital de los bancos en ciclos recesivos. Sin embargo en México la reinversión de utilidades y nuevas inversiones del sistema bancario, constituyeron un seguro contra actitudes de alto riesgo. En los años posteriores a la privatización, entre un subconjunto de los 25 bancos más rentables dentro del conjunto de los 1,000 bancos más rentables del mundo, figuraban tres bancos mexicanos en 1992 y siete en 1993. Considerando dichas rentas extranormales y que, fue muy elevada la proporción de utilidades reinvertidas, no es fundado pensar que los bancos tuvieran incentivos a hacer apuestas de alto riesgo. Este tipo de actitudes en donde un individuo que controla un banco y posee una riqueza extraordinaria entra en un juego de todo o nada, constituyen un marco teórico consistente para explicar por que algunos banqueros efectúan una toma excesiva de riesgos que solo puede incrementar marginalmente su consumo y si el resultado es adverso puede perder su patrimonio. Ante tales circunstancias es lógico pensar que la razón básica que hay detrás de esta actitud propensa al riesgo es una percepción errónea de sus probabilidades de éxito. Por otra parte, se ha argumentado que los nuevos banqueros mexicanos, debido a elevado precio que pagaron por las instituciones tuvieron un interés desmedido por

³⁸ Los préstamos quirografarios son operaciones crediticias a corto plazo en las que no se establece contrato y que se destina al financiamiento de capital de trabajo. Debido a que no existen en estas operaciones garantías reales, así como la dificultad para monitorear el uso de los recursos, este tipo de préstamos se deberían de destinar a empresas relativamente grandes y de reputación intachable.

recuperar su inversión en el corto plazo y que muchos de dichos banqueros carecían de experiencia para operar en un ambiente desregulado.

De acuerdo con Gavito, Silva y Zamarripa, aunque el primero de dichos argumentos resulta interesante, de hecho es falso. En efecto sin considerar Unión, Cremi y Banpaís, a partir de su privatización y hasta mediados de 1995, los bancos habían generado \$31.4 mil millones de utilidades de las cuales reinvertieron cerca del 89 por ciento. En conjunto las utilidades reinvertidas, nuevas aportaciones y provisiones representaban 91.2 mil millones lo que equivale en precios de 1995 a 1,35 veces el precio pagado por los bancos y 2,35 veces el capital inicial. Con base en las cifras anteriores, es posible destacar que la tasa de dividendos recibidos por los accionistas representa apenas una rentabilidad del 2,9% anual real sobre su inversión.

En cuanto al segundo de los argumentos mencionados, es decir la poca experiencia de los nuevos banqueros este constituye un común denominador en muchos países que se han visto inmersos en un rápido proceso de desregulación. En los bancos reprivatizados el promedio de directores que habían trabajado previamente en el sistema financiero ascendía a 3, mientras que el número de directores, cuya principal ocupación estaba fuera del sistema financiero fue en promedio de 25.

E) Riesgo sistémico.

Como se definió en el primer capítulo el riesgo sistémico es un factor de gran importancia dentro de lo que son las situaciones críticas, es decir la sospecha de que una institución se encuentre en problemas puede generar una situación de pánico entre los inversionistas al pensar que la situación se tornara generalizada, para el resto de las instituciones. En el transcurso de 1994, Durante el periodo de desregulación financiera se fueron gestando una serie de problemas que hacían temible la detonación de una situación de riesgo sistémico³⁹ entre dichas circunstancias destacan las siguiente:

³⁹ Naranjo, 1996.

- i El nivel de préstamos interbancarios se elevó en forma importante a partir de 1994, hasta alcanzar un nivel de 17.7% al cierre de 1995⁴⁰;
- ii La información pública era deficiente;
- iii Existe una elevada correlación y concentración del sistema, lo cual propicia que las noticias adversas para una institución se perciban como válidas para todo el sistema bancario y financiero, poniendo en duda su solvencia global, con lo cual se opta por abandonar el mercado, por lo que una corrida no sería de un banco a otro sino del país;
- iv La altísima concentración de la riqueza (el 0.17% de los contratos representaban a diciembre de 1995 el 62% de los recursos -saldo promedio superior a los \$11,750 mil-; mientras que el 95.5% de los contratos representaban menos del 4.5% de los recursos -saldo promedio de \$4.4 mil);⁴¹
- v El grueso de la de la inversión estaba concentrada en contratos de corto plazo.

Al evaluar las condiciones macroeconómicas prevalentes en los primeros meses de 1995 y si a estos problemas le aumentamos las severas condiciones de sobreendeudamiento y toma excesiva de riesgo, resulta clara la postura de los inversionistas, que al percatarse de la situación realizaron una retirada masiva de recursos en busca de opciones más, confiables y rentables.

1.3 Los efecto de la devaluación de diciembre de 1994.

En el transcurso de 1994, la coyuntura económica derivada de los choques internos y externos, hizo evidente la existencia de problemas estructurales que se fueron gestando o profundizando mediante el programa económico salinista. Ejemplo de ello es el creciente déficit en cuenta corriente; el

⁴⁰ Cavito, Silva y Zamarripa.

⁴¹ Ibid

desequilibrio en la baja posesión de activos líquidos del gobierno y la acumulación de pasivos a corto plazo; la creciente dependencia y fragilidad hacia las fluctuaciones del exterior; el bajo nivel adquisitivo de la población que terminaría por agravar los problemas de cartera vencida; la sobrevaluación del peso, etc.

Con la ocurrencia de los hechos políticos delictivos, se genera una oleada de incertidumbre en los inversionistas, quienes prefieren trasladar sus recursos hacia sistemas más seguros. La creciente presión de los inversionistas y los problemas en balanza de pagos obligan al gobierno a devaluar la moneda hacia fines de 1994, lo cual se tradujo en una situación difícil debido a que en el momento de la devaluación el gobierno contaba con una deuda denominada en dólares por más de 29,000 millones, de los cuales 14,000 millones vencían en los primeros tres meses de 1995; así mismo se carecía de las reservas necesarias para respaldar esta y por consiguiente los inversionistas anticiparon una crisis de liquidez y dejaron de renovar la deuda gubernamental cuando esta vencía. El panorama económico en 1994 lucía de la siguiente manera:

- i En 1994, el Gobierno comenzó a sustituir su deuda denominada en moneda nacional por deuda de corto plazo denominada en (Tesobonos), cuando a fines de ese mismo año se vio en la necesidad de devaluar el peso, como consecuencia de la crisis de liquidez y de que se habían agotado los márgenes de manobra, se generó un pánico autocumplido propiciado por la percepción de riesgo de un colapso financiero del país. Esta reacción se suscitó por el hecho de que en el transcurso de 1994 las obligaciones de corto plazo del gobierno y del sistema bancario alcanzaron niveles muy altos en relación con las reservas líquidas, la relación M2/reservas pasó de 3.9 en febrero de 1994 a 10.0 en noviembre del mismo año⁴². Se presentaron graves problemas de liquidez en la economía, principalmente en dólares y de refinanciamiento de la deuda;
- ii Al mismo tiempo se presentó un súbito incremento en las tasas de interés que llevaron a que estas se más que quintuplicaran entre la tercera semana de diciembre de 1994(TIIP de 32.4%) y la tercera

⁴² Calvo y Mendoza, 1997.

semana de marzo de 1995 (109.7%). Esta trayectoria explosiva de los réditos en adición a los efectos depresivos que tuvo la actividad económica, afectó sensiblemente la capacidad de pago de los deudores (al disminuir sus flujos de efectivo), particularmente en un contexto de contracción de la masa salarial; Como resultado, la cartera vencida de los bancos aumentó considerablemente, pasando del 8 a cerca del 17 por ciento de la cartera total entre fines de 1994 y fines de 1995⁴³.

La crisis fue especialmente severa para los individuos (por la contracción de la masa salarial); para las entidades que tenían una estructura de capital vulnerable (caracterizada en el caso de empresas por un excesivo apalancamiento y en el caso de los bancos por la baja calidad de sus activos); así como para los sectores con problemas estructurales o poco rentables que fueron bastante sensibles a la contracción del mercado interno como es el caso del comercio, la agricultura, la industria y la construcción).

Al inicio de 1995 presentaba gran volatilidad en los mercados financieros reflejo de la incertidumbre y desconfianza de los inversionistas. En marzo del mismo año, el tipo de cambio sobrepasó los 7.5 pesos por dólar y las tasas de interés alcanzaron niveles superiores al 100 por ciento.

El deterioro en el entorno macroeconómico los ajustes bruscos en el tipo de cambio y las tasas de interés, con el surgimiento de fuertes tendencias recesivas (cuadro 2) tuvieron como consecuencia un deterioro importante sobre la situación financiera de las instituciones crediticias, cuya situación ya era de por sí, difícil.

⁴³ Rivera, 1996.

Cuadro 2

INDICADORES DEL COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA 1995												
PIB crecimiento trimestral real %	I			II			III			IV		
	-0.6			-10.5			-9.6			-7.0		
MESES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
INPC variación % mensual	3.8	4.2	5.9	8.0	4.2	3.2	2.0	1.7	2.1	2.1	2.4	3.2
Tasa de interés	37.7	41.2	70.5	74.8	58.4	47.2	40.9	35.1	40.3	40.3	59.7	56.1
Tipo de cambio nominal	3.8	4.2	5.9	6.2	5.9	6.2	6.0	6.3	6.7	6.7	7.2	7.5
Tasa de desempleo oficial	4.5	5.3	5.7	6.3	6.6	6.6	7.6	7.6	6.7	6.7	6.0	5.2

Fuente: Rivera Ríos Miguel Ángel.

El deterioro de la banca se debió a diversos factores. Primero, la depreciación del tipo de cambio se tradujo en una enorme presión para que los bancos cumplieran con sus obligaciones en moneda extranjera, debido a que un porcentaje importante de su carrera estaba denominada en dólares. Segundo, a causa de la incertidumbre en los mercados las tasas de interés se elevaron considerablemente y por consiguiente se agravó la situación de los deudores de los bancos. Tercero, en el sistema bancario, el deterioro en la calidad de los activos condujo a la necesidad de constituir mayores provisiones (lo que también generó una ampliación del margen financiero), afectando por lo tanto el nivel de capitalización de las instituciones. El índice de capitalización (definido como la razón entre el capital y los activos de los bancos) se redujo debido a que la conversión a pesos de los activos en dólares se hizo a un tipo de cambio mucho mayor, por lo tanto,

al contabilizar los activos estos resultaron ser más elevados y el nivel de capitalización resultó menor.

Puede decirse en términos generales que la esencia de la crisis financiera consistió en la irradiación del pánico del mercado cambiario al financiero (retroceso de la bolsa a su nivel de 1993 e interrupción virtual del crédito bancario con tasas superiores al 100 por ciento). La intensa presión sobre los bancos producto de la devaluación y el aumento fulminante de la cartera vencida, agregaron un elemento adicional de incertidumbre que retroalimentó la crisis financiera⁴⁴.

2. RESCATE Y SANEAMIENTO DEL SISTEMA BANCARIO.

Una vez evidenciada la crisis el Gobierno se abocó a la tarea de buscar mecanismos que ayudaran a aliviar el impacto que sobre la sociedad y la economía en conjunto, tubo el pánico financiero de tonado por la devaluación. Así en adición a las medidas de política económica implementadas para superar la crisis (corrección del déficit en cuenta corriente, estricta disciplina fiscal y astringencia de la política monetaria, entre otras). Fue promovido un paquete de medidas integrales para apoyar a los deudores y las Instituciones de crédito, al tiempo que se adecuaron al marco regulatorio y las prácticas de supervisión del sistema financiero.

Las medidas instrumentadas para hacer frente a la crisis bancaria en México no se alejan significativamente de aquellas que se adoptaron en otros países en circunstancias similares, enfocandose en contener la propagación de la crisis, restaurar la confianza de los depositantes, proteger el sistema de pagos y propiciar la reestructuración y capitalización de los bancos con problemas.

Entre las medidas adoptadas se encuentran aquellas destinadas a fortalecer la solvencia y la liquidez de las instituciones crediticias, así como a diseñar mecanismos para aliviar las presiones sobre la capacidad de pago de los acreditados.

⁴⁴Rivera, 1996.

Al estallar la crisis se estableció la ventanilla de liquidez en dólares. Mediante este mecanismo el Banco de México, por medio del Fobaproa prestaba a los bancos el capital necesario para responder a sus obligaciones en moneda extranjera. Este programa se cerró en 1995 y los recursos ya fueron recuperado en su totalidad.

Desde los primeros meses de 1995, los bancos requirieron elevar su capital urgentemente., para que esto fuera posible se diseñó un programa para apoyar la capitalización temporal de los bancos, denominado Procapte.

En septiembre de 1995, entro en vigor el Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE), el cual consistía en un paquete de beneficios para apoyar a los deudores pequeños y medianos, premiar y fomentar una disciplina de pago a no favorecer exclusivamente a los malos deudores y evitar la negociación masiva de reestructuras. Este programa, que concluyó en 30 de septiembre de 1996 en prácticamente todas sus modalidades y terminó en febrero de 1997 para el sector agropecuario, constó de dos componentes : a) reducción en las tasas de interés y por otra parte, un paquete de beneficios asociados a la reestructuración de adeudos a través de los programas en UDIS⁴⁵.

Adicionalmente, se creó la Unidad Coordinadora para la Reestructuración de Adeudo Bancario Empresarial (UCABE), cuyo objetivo es facilitar la reestructuración de créditos corporativos sindicados. La citada UCABE cuenta con el apoyo gubernamental y de las instituciones bancarias, opera cada crédito de manera individual y funge como mediador en las negociaciones entre los bancos y las empresas que voluntariamente solicitan su intervención.

Por otra parte, a pesar de las reformas legales diseñadas para impulsar la capitalización de las instituciones, los bancos enfrentaron serias dificultades para atraer capital fresco. La necesidad de capitalizar a las instituciones era impostergable, debido a que se debía fortalecer su situación financiera y la confianza del público, así como reducir el costo potencial para el gobierno, esto último en virtud de que el seguro de depósito se cubren prácticamente todas las obligaciones bancarias.

⁴⁵ Mattar, 1997.

Por tal motivo, desde junio de 1995 y hasta el cierre de 1996, el Gobierno Federal, por conducto del Fobaproa, puso en operación un mecanismo de capitalización y adquisición de cartera con las instituciones crediticias que así lo requirieron y se sujetaron a las condiciones del programa, en particular la inyección de recursos frescos de capital.

Con la Alianza para la Vivienda, están al alcance de deudores y bancos mecanismos que permiten, gracias a los apoyos fiscales y a los inventivos propios del programa, solucionar los problemas del 95% de la cartera hipotecaria. El componente básico del programa es un esquema de descuentos que estará vigente durante 10 años; también se otorgarán descuentos similares a los créditos para la adquisición de vivienda de interés social.

Con el propósito de aliviar la carga de la deuda de los productores del campo e impulsar la reactivación productiva en dicho sector en septiembre de 1996, el Programa de Apoyo Financiero del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE), el cual tendrá vigencia de 10 años. Este programa beneficiará a la totalidad de los productores del sector primario que permanezcan al corriente de sus adeudos. Se incluyen descuentos hasta de 10% en los pagos totales o parciales de los acreditados, así como financiamiento hasta por 12 millones de pesos para proyectos rentables.

Es importante reconocer que para muchas empresas con un elevado nivel de apalancamiento, los procesos de reestructuración derivaron en un círculo vicioso en el que no disponían de financiamiento y el nivel de capitalización de los bancos era insuficiente para absorber quitas a las deudas de las empresas que les permitieran mejorar sus flujos. En respuesta en septiembre de 1996 se anunció el Acuerdo de Apoyo Financiero a la Micro, Pequeña y Mediana Empresas (FOPYME) el cual está dirigido a todas las empresas deudoras de las Instituciones crediticias.

Dentro del FOPYME se contemplan dos mecanismos de apoyo: a) por una parte para créditos no revolventes, se otorgan descuentos en los pagos mensuales, b) y para los deudores con créditos revolventes, se instrumenta un esquema de reducción de la tasa de interés. Como parte del FOPYME, la banca se compromete a otorgar nuevos financiamientos a fin de reimpulsar la actividad de la micro, pequeña y mediana empresas⁴⁶.

⁴⁶ Mattar, 1997.

Tanto en el caso del FINAPE, como del FOPYME, el costo de los apoyos será compartido entre el gobierno y el sistema bancario, en función del flujo neto de recursos que este último canalice a los sectores apoyados, en proporción de 3 a 1. De esta manera, con el fin de reducir su participación en el costo, los bancos tienen incentivo a proveer de financiamiento a los referidos sectores⁴⁷.

Los programas y medidas de apoyo puestos en marcha pueden resumirse en el cuadro 3.

Cuadro 3

FECHA	PROGRAMA	OBJETIVOS
Enero 95	Ventanilla de liquidez en dólares	Liquidez a los bancos
Marzo 95	Nuevos requerimientos de reservas para créditos	Regulación para fortalecer solvencia
Marzo 95	Programa de capitalización temporal (Procapte)	Solvencia para los bancos
Abril 95	Programa de reestructuración en UDIS	Apoyo a deudores
Mayo 95	Mecanismo de capitalización y compra de cartera	Incentivar capitalización de los bancos.
Agosto 95	Acuerdo de Apoyo a Deudores de la Banca (ADE)	Apoyo a deudores
Mayo 96	Programa de beneficios adicionales para deudores de crédito de vivienda	Apoyo a deudores
Junio 96	Valuación y venta de activos	Recuperación de los activos en poder del Fobaproa.
Julio 96	Acuerdo de apoyo al sector agropecuario y pesquero (Finape)	Apoyo a deudores
Agosto 96	Acuerdo de apoyo financiero y fomento a la micro, mediana y pequeña empresa (Fopyme)	Apoyo a deudores
Julio-sep. 97	Facilidades en el programa de beneficios adicionales para deudores de créditos de vivienda.	Apoyo a deudores
Enero 99	Programas de beneficios a los deudores de créditos empresariales, de vivienda para el sector agropecuario y pesquero	Apoyo a deudores.

Fuente: Marco Provencio, Reformas al Sistema Financiero Mexicano, 1999.

⁴⁷ Mattar, 1997.

2.1 Costos fiscales y resultados de los programas de poyo.

a) Resultados.

El éxito de las medidas instrumentadas por el gobierno debe evaluarse en base a los siguientes objetivos:⁴⁸

- a) Que se generen los suficientes recursos en el sector real para cubrir las pérdidas y equilibrar su situación financiera;
- b) Lograr una reforma en el sistema financiero que conduzca a una eficiente y más segura intermediación financiera; y
- c) La habilidad del gobierno para propiciar la justa distribución de las pérdidas entre los diversos agentes en un marco de estabilidad macroeconómica y a través de los incentivos adecuados.

En cuanto a los resultados obtenidos debe mencionarse que, como es el objetivo explícito del Fobaproa, en ningún momento los depositantes sufrieron pérdidas ni dejaron de disponer de sus ahorros cuando así lo solicitaron. Gracias a la convicción de la seguridad de sus depósitos, los bancos no enfrentaron mayores corridas por parte de sus depositantes. Se evitaron procesos de quiebra y los bancos continuaron con sus operaciones e iniciaron una recuperación gradual.

Las medidas, emergentes instrumentadas por las autoridades permitieron un alivio en la situación financiera de individuos, empresas e instituciones crediticias; mientras que las medidas de reestructuración de carteras y el mayor nivel de provisionamiento y capitalización de los bancos han sentado las bases para que un número significativo de deudores fuesen viables financieramente, así como para lograr una más segura intermediación financiera.

En relación a las medidas emergentes adoptadas para proteger el sistema de pagos a través del fortalecimiento de la solvencia y liquidez de las instituciones bancarias, es posible afirmar que estas han dado buenos resultados. Así por ejemplo, el Programa de Capitalización Temporal (Procapte), sin incurrir en costos fiscales, impulsó disciplina de mercado a través del mecanismo de conversión apoyado por una supervisión estricta.

⁴⁸Fobaproa. La verdadera historia. 1998.

Los resultados alcanzados a través de la reestructuración de créditos en los programas de UDIS y ADE, muestran una mejora substancial en la calidad de los activos. El monto total de cartera reestructurada incluyendo los esquemas propios de los bancos ascendió al 18 de octubre de 1996 a 246.9 mil millones de pesos. Con respecto al ADE, se logró un avance del 93% del número de reestructuras estimadas inicialmente. El programa de beneficios adicionales para deudores de crédito de vivienda muestran un avance del 75% a septiembre de 1996.

En adición, gracias a las medidas adoptadas, se ha contenido el crecimiento de la cartera vencida, facilitando a los bancos reanudar la canalización de recursos crediticios al sector privado y reduciendo el costo fiscal potencial a través del fortalecimiento de la posición financiera de dichas instituciones. La cartera vencida ha reducido su ritmo de crecimiento pasando de 9.5% mensual durante el primer semestre de 1995, a 0.8% en septiembre de 1996.

Se logró que las tasas de interés e inflación se redujeran significativamente, mientras que el mercado cambiario recobro su estabilidad.

Asimismo las medidas adoptadas, han permitido también disminuir el impacto de la crisis sobre la población. La tasa de desempleo abierto, que en 1994 mostraba un nivel promedio de 3,6% y que llegó a alcanzar un máximo de 7.6% en agosto de 1995, se ha venido reduciendo hasta llegar a 3.2% en mayo de 1998⁴⁹.

Por otra parte en cuanto al sobreendeudamiento del sector privado, se aprecia que este ha disminuido desde mediados de 1995 como producto de la convergencia de los siguientes factores: a) El mejoramiento en la capacidad de pago de individuos y empresas como resultado de los programas de apoyo instrumentados por el Gobierno; b) La estabilización de las tasas de interés en términos reales y nominales; c) El crecimiento de la actividad productiva; y d) La incipiente recuperación en la masa salarial.

⁴⁹Ibid.

b) Costo fiscal

Si observamos las características de los programas y los componentes del costo que represento el apoyo gubernamental observamos que una parte importante del costo se deriva de los apoyos otorgados a los deudores a través de los programas UDIS, ADE, FINAPE y FOPYME. El mayor costo corresponde a los recursos destinados a apoyar instituciones insolventes. En estos casos el Fobaproa absorbió la totalidad de activos y pasivos y preservó su operación, salvaguardando con ello el patrimonio de los depositantes. El programa de compra de créditos fue el menos oneroso, pues a través del mismo sólo se tuvo que adquirir una parte de los créditos de los bancos. En el siguiente cuadro se muestra el costo fiscal de los distintos programas.

Cuadro. 4

COSTO FISCAL DE LOS PROGRAMAS DE APOYO		
Programa	% del PIB	Miles de millones de pesos
Apoyo a deudores	3	112.8
Intervención y Saneamiento	8.3	312.4
Compras de cartera	2.6	98.3
Créditos carreteros.	0.5	18.8
TOTAL	14.4	542.3
TOTAL (no cubierto)	11.9	448.2

Fuente: Fobaproa. La verdadera historia.

Si sumamos las operaciones de compra de cartera y de intervención y saneamiento, obtenemos un total de 410 mil millones de pesos que corresponde al importe de las operaciones realizadas por el Fobaproa.

En cuanto al tema del Costo Fiscal asumido por el gobierno existe una gran controversia ya que, mientras la versión oficial nos dice que con los programas instrumentados se logra salvar a las instituciones de la quiebra y reducir al máximo los costos sociales, existen otros informes y versiones que indican la existencia de un gran número de irregularidades que lejos de disminuir el monto del rescate lo incrementan de una manera

desorbitante ocasionando que la población sean quien absorba los mayores costos.

Según datos oficiales el valor de los pasivos estimados por el Fobaproa al 30 de junio de 1998 es de 589,600 millones de pesos⁵⁰. Sin embargo un informe realizado por un auditor externo (Informe Mackey), estima que dicho monto está subestimado y lo calcula en 658,800 millones de pesos a febrero de 1998.

Por otra parte bajo el programa de compra de cartera Mackey observa que en la mayoría de los casos la cartera que dieron los bancos era de alto grado de riesgo, chatarra, irrecuperable y que en caso de ser pagada por los deudores, el banco solo pagaría el 25 por ciento y el gobierno cubriría el 75 por ciento restante. Cabe resaltar aquí la actitud benévola de las autoridades al permitir a las instituciones una baja participación en el porcentaje de las pérdidas de la cartera no recuperada, a diferencia de otros lugares en donde se les exigía a los bancos recomprar el 100 por ciento de la cartera adquirida por el gobierno. La SHCP ha afirmado que el costo fical podría llegar a los 70 mil millones de dólares y que una vez recuperados parte de los recursos con la venta de los activos, el monto podría reducirse apenas a 60 mil millones de dólares. Con este hecho el gobierno reconoce que los créditos transferidos al Fobaproa por los bancos o están devaluados o no tienen garantías.

Finalmente se reporta un monto de 24 mil 700 millones de pesos que corresponden a actividades calificadas como irregulares y que según el auditor podrían ser calificadas como ilegales y devueltas a la banca.

Ante tales circunstancias bien vale la pena cuestionarse el por que del empeño gubernamental por rescatar a todas las instituciones, y el por que jamás se optó por dejar quebrar, si bien no a todas, a alguna institución, tal y como ocurrió en algunas otras experiencias internacionales. Una respuesta tentativa puede ser el hecho de que una quiebra hubiese podido agravar la situación de riesgo sistémico entre los inversionistas. Desafortunadamente esta perspectiva sirvió de pretexto para salvaguardar intereses ajenos a los del bienestar social.

⁵⁰ Huerta, 1999.

3. EL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO

El elemento fundamental que motiva a las personas a confiar sus ahorros a una institución bancaria es la certidumbre de que estos estarán seguros y a su disposición.

En México, desde los años treinta ha ido acrecentando la confianza de que, los depósitos no corren riesgo alguno sustentándose en un hecho palpable: "en México ningún ahorrador bancario ha sufrido pérdida ni quebranto en su patrimonio, aun cuando la institución en la que depositó sus recursos haya resultado insolvente. Es de conocimiento y la experiencia públicos que cuando esta situación ha llegado a presentarse, el gobierno ha brindado un respaldo total, destinando los recursos necesarios a fin de que los ahorradores recuperen íntegramente sus depósitos".⁵¹

Asimismo, el gobierno ha procurado que el respaldo al ahorro no descansara exclusivamente en los recursos públicos, para lo cual ha establecido mecanismos que permiten que los propios bancos contribuyan a proporcionar esa protección. Para ello en 1981 se modificó la Ley de Instituciones de Crédito, con objeto de crear un fideicomiso (que es el antecedente más remoto del actual Fobaproa), que sin embargo, debido a la expropiación bancaria de 1982, nunca entró en operación.

Durante los años de la banca estatizada, funcionó en lugar de ese fideicomiso un mecanismo también similar al Fobaproa, que para atender sus funciones, recibía aportaciones de los bancos, solo que, al ser estos en su mayoría de propiedad estatal, dichas aportaciones resultaban, de hecho recursos públicos.

De lo anterior se puede concluir que los intentos por disminuir la participación o responsabilidad del gobierno en el respaldo de los depósitos, han sido fallidos, lo que resulta ser un grave problema ya que desincentiva la participación responsable de los agentes económicos.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro, que fue oficialmente creado por el Gobierno Federal en 1990, es un fideicomiso, administrado por el Banco de México, cuyo objetivo es la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran

⁵¹Ibid.

presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones. Este fideicomiso constituye el seguro sobre depósito en nuestro país.

Con el Fondo se busca dar cumplimiento a lo que establece la Ley de Instituciones de Crédito. El artículo 122 de esta Ley señala que le corresponde al Banco de México administrar este fondo y llevar a cabo las operaciones necesarias, a fin de evitar que los problemas financieros puedan impedir a las instituciones bancarias cumplir con sus obligaciones. El Fobaproa ha dado a conocer cada año que protegerá prácticamente la totalidad de las obligaciones de los bancos. Para el cumplimiento de sus propósitos, el fondo recibe los recursos que por ley los bancos están obligados a aportarle.

Cabe señalar que el Fobaproa fue creado para atender los problemas financieros de las instituciones en forma aislada, pero no para enfrentar una crisis de la magnitud de la de 1995, que rebasó con creces los recursos aportados por los bancos.

Ante esa insuficiencia, el Gobierno Federal se vio en la necesidad imperiosa de respaldar al fondo para la protección de los depósitos de los ahorradores mediante la garantía de la deuda que este emitió, a fin de que estuviera en posibilidades de cumplir el propósito para el que fue creado.

A partir de febrero de 1995, el Fobaproa ha venido operando mediante dos esquemas: el programa de capitalización y compra de cartera y el de apoyo a instituciones insolventes. En el primer caso, la idea era reducir el costo del apoyo a ahorradores y en general del saneamiento financiero.

Los pasivos del Fondo sumaban a febrero de 1998 552 mil millones de pesos, de estos ya han sido pagados 80 mil millones de pesos, por lo tanto queda una deuda de 410 mil millones de pesos de los cuales 312 mil millones corresponden a las operaciones de intervención y saneamiento y 98 mil millones a los programas de compra de cartera.⁵²

A pesar de que hubo sugerencias insistentes, no se determinó una intervención generalizada de la banca, primero, porque no había la capacidad gerencial para que el gobierno tuviera administradores en todos

⁵²Ibid.

los bancos. Además, se hubiera dado una señal muy inconveniente para los mercados.

Aunado a ello, dice, se hubiera perdido la posibilidad que tenían estos organismos para asociarse con capital extranjero y encarar algunas líneas de negocios. Y lo peor, se hubiera impedido que el sector privado, fundamentalmente los mismos accionistas, aportasen capital adicional a las instituciones.

3.1 Saneamiento de los bancos

Desde 1994 se fueron presentando diversos casos de bancos insolventes cuyos accionistas no tenían capacidad de aportar los recursos necesarios para capitalizarlos y hacer frente a sus obligaciones con los ahorradores.

El artículo 138 de la Ley de Instituciones de Crédito señala que cuando, a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, existan en los bancos irregularidades de cualquier género que afecten su estabilidad o solvencia y pongan en peligro los intereses del público ahorrador, la Comisión podrá declarar la intervención de la institución que se trate.

Se pueden observar dos situaciones de insolvencia e intervención:

-Insolvencia proveniente de irregularidades graves y operaciones fraudulentas, en estos casos se tuvo que intervenir directamente la administración de los bancos y proceder a su saneamiento. Al tiempo que se protegió a los ahorradores que resultaron defraudados, se procedió a iniciar las acciones penales correspondientes contra los responsables.

-Insolvencia debida a administración deficiente, ineuficiencia de su capital o problemas agudos en la recuperación de los créditos otorgados, en este caso la Comisión primero busco que los propios accionistas o nuevos socios aportaran más dinero a través del Programa de Capitalización y Compra de Cartera, cuando esto no fue posible el Fobaproa procedió al saneamiento de las instituciones.

para llevar a cabo el saneamiento, el Fondo aportó el capital necesario a fin de salvaguardar los intereses de los ahorradores. Convirtiendose en accionista se hizo dueño temporal de los bancos y garantizó con ello, la continuidad de su operación. En estos casos los

accionistas perdieron prácticamente la totalidad del capital que habían invertido.

Un ejemplo puede ilustrar claramente en que consiste el saneamiento. Un banco recibe depósitos por 30 mil millones de pesos, mismos que a su vez presta a sus clientes. Si al vencimiento de los depósitos que le fueron confiados al banco sólo puede, por incumplimiento de sus deudores, regresar 20 mil millones, se genera un problema cuyas repercusiones pueden repercutir en todo el sistema. La función del Fobaproa es, precisamente, evitar que esto suceda, razón por la cual proporciona al banco los 10 mil millones faltantes a través de pagarés avalados por el Gobierno Federal. Estos pagarés al igual que los créditos forman parte de los activos del banco.

3.2 Capitalización y compra de cartera.

A los bancos, que aun con fuertes problemas podían seguir funcionando, el gobierno decidió apoyarlos comprando una parte de sus créditos. La condición fue que los dueños aportarán más capital o buscaran nuevos socios que así lo hicieran.

Los bancos mantuvieron la responsabilidad de cobrar los créditos que vendieron al Fobaproa y se obligaron a compartir con el Fondo las pérdidas que resulten de la cartera que ya no se pueda recuperar. El precio de los créditos que adquirió el Fondo se fijó sobre la base de los dictámenes realizados por despachos de contadores de reconocido prestigio, con el fin de determinar su valor neto en el momento de la compra.

Los bancos a su vez, recibieron pagarés del Fondo con el aval del Gobierno Federal. Estos pagarés no son negociables, pero producen intereses a una tasa promedio de CETES, y son capitalizables cada tres meses. Todos los intereses producidos y el capital inicial, se pagan a la fecha de vencimiento de los pagarés que es de diez años. Cuando los bancos logran recuperar créditos de los que adquirió el Fondo, ese dinero se destina a la liquidación de los pagares.

Es importante resaltar las ventajas que representó la estrategia de compra de créditos por parte del Fondo, frente a la opción de intervenir y

sanear los bancos. Ya que el costo de la compra resulto mucho menor que si se hubiera procedido a la intervención y saneamiento. Los siguientes datos comprueban esta afirmación.

A marzo de 1998, si sumamos: a) el capital aportado por los accionistas y los nuevos socios, como resultado de los programas de compra de cartera, b) las provisiones que los bancos crearon como reserva para atender los créditos que no adquirió el Fobaproa y c) la reinversión de utilidades que las instituciones bancarias han llevado a cabo, se tiene un total de 122 mil millones de pesos, cifra por lo menos cuatro veces mayor al capital que estos bancos tenían al principio de la crisis y superior a la correspondiente al total de las compras de cartera. Sin el programa de compra de créditos el gobierno habría pagado esta cifra. Además se habría hecho de la totalidad de los créditos otorgados por estos bancos. Esto habría significado que el Fobaproa tendría el doble de activos y pasivos que actualmente tiene y en lugar de la deuda que suma 552 mil millones de pesos, esta sería ahora de mas de un billón de pesos.

Además la compra de créditos impulsó el ánimo de los inversionistas a inyectar recursos nuevos a los bancos. En las circunstancias del momento nadie, sin el apoyo del gobierno, se hubiera animado a invertir en estas instituciones.

Sobre la probable recompra de los bancos de dicha cartera, Arrigunaga estipula con un ejemplo quién saldrá beneficiado por la medida en el eventual caso de que se apruebe: "cuando un deudor pueda pagar el 100 por ciento de la deuda, que se le cobre, y si se resiste a pagar, que se proceda judicialmente. Empero, si los flujos de una empresa nada más dan para pagar el 50 conviene que se reestructure en ese porcentaje.

Ese esquema de recompra pretende que si el crédito es 100 y se le vendió al Fondo en 80, pero hoy vale 50, así debe reestructurarse y luego el banco que lo vendió que lo recompre, con lo que el diferencial entre el valor de venta al Fobaproa y el de recompra quedan en beneficio del deudor.

4. REFORMAS AL MARCO REGULATORIO DEL SISTEMA FINANCIERO.

La debilidad del sistema financiero, que se mantiene a pesar de los profundos cambios que ha sufrido la economía mexicana en los últimos quince años, impide el cumplimiento de su función primordial de apoyo al desarrollo económico del país.

Las carteras vencidas que se vienen arrastrando desde la reprivatización de la banca en 1991 más los efectos de la crisis de diciembre de 1994 mantienen a los bancos comerciales en una situación crítica. Por ello es que se pretende realizar una reforma que fortalezca la participación del capital extranjero en los bancos comerciales, y una readecuación institucional que haga posible una vigilancia efectiva por parte de las autoridades financieras de las actividades de los bancos y otras entidades financieras.

Para los estudiosos del tema hay evidencias claras de que una de las grandes debilidades del sistema financiero mexicano es la ausencia de instituciones que actúen con seriedad y eficacia en la vigilancia de las operaciones que realizan los bancos comerciales.

A partir de la crisis bancaria de 1995 el gobierno se ha preocupado por establecer mecanismos de regulación y vigilancia que ayuden a fortalecer el papel de los intermediarios financieros y en especial los bancos, para que estos reactiven su papel en la captación de ahorros y otorgamiento de créditos, sobre bases sólidas, menos riesgosas y a costos razonables. Los objetivos principales del gobierno son los siguientes:

- i. Una adecuada regulación y supervisión sobre las instituciones financieras, que tanta falta hizo durante el periodo de expansión del crédito.
- ii. Limitar la protección de los depósitos, para que de esta manera se disminuyan los problemas de riesgo moral.
- iii. Conseguir la máxima recuperación de activos del Fobaproa.
- iv. La creación de nuevas posibilidades de capitalización de la banca nacional.

- v. El fortalecimiento institucional del objetivo de estabilidad de precios.

Actualmente el comité de Basilea⁵³ para mejorar la supervisión y regulación bancarias ha establecido siete principios básicos:

1. Condiciones requeridas para una supervisión efectiva: Las agencias supervisoras deberán tener responsabilidades y objetivos claros, así como recursos adecuados e independencia operativa.
2. Autorización de operaciones y estructura administrativa: Los supervisores bancarios establecerán políticas para los procesos de autorización de operaciones, estructura de propiedad y gerencial, base de capital y condiciones financieras, transferencias de propiedad, adquisiciones e inversiones.
3. Regulaciones prudenciales y requerimientos de capital: El sistema de supervisión aplicará regulaciones prudenciales y requisitos mínimos de capitalización que permitan evaluar si las políticas, prácticas y procedimientos establecidos resultan adecuados respecto a los componentes de capital, la habilidad para absorber pérdidas, la calidad de los activos la conformación de reservas y provisiones, los controles internos, la información, la administración de los riesgos y el comportamiento ético de personal.
4. Métodos de supervisión: La supervisión bancaria deberá ser permanente mediante mecanismo de auditoría tanto internos como externo.
5. Requerimientos de información: Los supervisores bancarios habrán de asegurar que los bancos mantienen registros adecuados que arrojen resultados fidedignos en cuanto a su situación financiera y rentabilidad que tendrán que ser publicados regularmente.
6. Facultad de los supervisores para aplicar medidas correctivas: Los supervisores estarán facultados para aplicar medidas correctivas cuando los bancos no cumplan con las regulaciones prudenciales a los requerimientos de capitalización y hasta para revocar las autoridades de operación.

⁵³ El Comité de Basilea de supervisión bancaria está formado por representantes de las autoridades supervisoras y con Bancos Centrales de Alemania, Bélgica, Canadá, EUA, Japón, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

7. Supervisión bancaria internacional: Las agencias supervisoras se involucran en esquemas globales de supervisión consolidadas con autoridades similares en otros países.

En lo que a nuestro país se refiere, los programas de apoyo y medidas implementadas han sido de distintos tipos, como se señaló anteriormente, sin embargo las reformas formales comienzan con la iniciativa del ejecutivo enviada a al Congreso de la Unión en marzo de 1998, la cual componía de dos partes principales: La primera y la segunda iniciativas.

i. *La Primera iniciativa se constituía de tres partes:*

- a) Reforma a la Ley del Banco de México, para otorgarle el control de la política cambiaria. Con ello se lograría una coordinación más estrecha entre la política monetaria, que desde 1994 es responsabilidad del Banco de México, y la política monetaria, otorgando a este último las decisiones acerca del régimen cambiario.
- b) Reforma a la Ley del Banco de México y expedición de una nueva Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para dar autonomía a esta última, al convertirla en un órgano desconcentrado del Banco de México, y concentrar en una sola entidad las funciones de regulación y supervisión del sistema bancario, que actualmente ejerce la SHCP.
- c) Reforma a diversas leyes financieras, incluyendo una propuesta para eliminar las restricciones a la inversión extranjera en el sistema bancario. De acuerdo con esta propuesta cualquier inversionista extranjero podría participar directamente en el capital de cualquier banco nacional, y no sólo en los de menor tamaño, como actualmente sucede, de esta forma se lograría incrementar la competencia y eficiencia en el sector financiero.

ii. *La segunda iniciativa.*

La *segunda iniciativa* enviada al Congreso incluía los siguientes tres puntos:

- a) Transformación del Fobaproa en dos nuevas entidades:
 - -Comisión para la recuperación de Bienes (Corebi), la cual se encargaría de comprar y vender los activos , principalmente créditos que fueren del Fobaproa.

- -Fondo de Garantía de depósitos (Fogade), esta entidad se asumiría las funciones del Fobaproa para manejar el seguro sobre depósitos. Pero ahora este sería de cobertura limitada hasta un monto de 500 mil UDIS por individuo en cada institución.

- b) Incorporación de los pasivos del Fobaproa a la deuda directa del Gobierno Federal.
La consolidación de los pasivos del Fobaproa como deuda pública directa del gobierno se daría básicamente por medio de los llamado "Pagares Fobaproa", que son créditos que los propios bancos otorgaron al Fobaproa con el aval del Gobierno Federal, para llevar a cabo la adquisición de carteras en el saneamiento de las instituciones intervenidas.

- c) Reformar a la Ley de Deuda Pública para acotar la facultad del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de avales y otras garantías.
La reforma a la Ley General de Deuda Pública pretendía establecer límites al monto de endeudamiento contingente que mediante el otorgamiento de garantías, podría contraer el gobierno.

4.1 Ley de Protección al Ahorro Bancario.

En noviembre de 1998 el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional propuso la Ley de Protección al Ahorro Bancario. A final de cuentas, según el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados es necesaria "una ley que no sólo regule la organización y funciones de una unidad administrativa encargada del la operación de un sistema de garantías de depósitos bancarios, sino que se requiere un marco jurídico que norme todo un sistema de protección al ahorro bancario". En diciembre se expidió la Ley de Protección al Ahorro Bancario, cuyo objeto es "establecer un sistema de Protección al Ahorro Bancario a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas. (...); regular los apoyos financieros que se

otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer la bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de esta función" (artículo 1).

El ejecutivo pretendía transformar el Fobaproa en dos entidades, según la nueva ley habrá un nuevo organismo público descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) (artículo 2) y el Fobaproa "permanecerá en operación con el único objeto de administrar las operaciones del programa conocido como de capitalización y compra de cartera" (artículo 5, transitorio).

El Fogade limitaría la garantía a 500 mil UDIS, el IPAB pagará el saldo de las obligaciones garantizadas (...) hasta por una cantidad equivalente a 400 mil UDIS por persona física o moral, no garantizará las obligaciones a favor de entidades financieras de sociedades que formen parte del grupo financiero al cual pertenezca la institución, y de accionistas, miembros del Consejo de Administración y funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos; tampoco los pasivos documentados en título negociables, así como los títulos emitidos al portador.

El artículo 22 de esta misma Ley hace referencia al tipo y monto de cuotas que deberán cubrir las instituciones de banca múltiple como aportación al Fondo Bancario, en este esquema las cuotas ordinarias no podrán ser menores de cuatro al millar sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan las instituciones. Se podrán establecer cuotas extraordinarias que no excedan en un año de tres al millar sobre el importe de las operaciones pasivas cuando por las condiciones del sistema bancario mexicano, el instituto no cuente con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones. La suma de ambos tipos de cuotas no deberá exceder de ocho al millar en un año.

Es importante destacar que con esta iniciativa podrán ser impuestas cuotas ordinarias diferentes para las instituciones, en función del riesgo al que se encuentran expuestas, con base en el nivel de capitalización y otros indicadores. Sin embargo, por el momento se decidió aplicar una cuota igual a todos los bancos, para permitir que los bancos se adecuen a las nuevas circunstancias.

Asimismo, considerando que el sistema bancario mexicano requiere de cuantiosas inyecciones de capital, se aprobó dar mayor flexibilidad al

régimen legal para permitir inversión extranjera de hasta 100 por ciento en las principales instituciones bancarias del país . Se propone se pueda permitir de manera paulatina la apertura total al capital extranjero en un plazo de cinco años. Para tal efecto se estableció un esquema accionario para sustituir las series "A" y "B" de los intermediarios financieros bancarios y bursátiles para una serie única de acciones de libre suscripción denominada serie "O".

Por otra parte, los apoyos financieros para mantener en operación a una institución de banca múltiple serán excepcionales y el crédito otorgado por el instituto se garantizará con las acciones representativas del capital social del banco (artículo 28).

Junto con estas medidas se difirieron las reformas a la Ley de General de Deuda Pública. Por tanto el gobierno no aprobó como deuda pública directa el monto proveniente del rescate financiero aplicado por el gobierno, principalmente a través del Fobaproa; pero según el artículo séptimo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro -Bancario, el instituto "asume la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento, diferentes a aquellos de capitalización y compra de cartera", sujeto a la condición resolutoria de que se lleven a cabo las auditorías correspondientes (el plazo máximo es seis meses a partir de la entrada en vigor de la ley).

Al IPAB se le puede considerar como una entidad híbrida por que estará integrada por funcionarios gubernamentales y funcionarios . Su junta de gobierno la conformaran siete personas, tres funcionarios públicos (el secretario de Hacienda, el gobernador del Banco de México y el presidente de la CNBV) y cuatro ciudadanos designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes del Senado. Este organismo tomará decisiones por mayoría de votos y en teoría puede darse el caso de que una resolución sea tomada por los cuatro ciudadanos independientes por arriba de los tres funcionarios, en este sentido el IPAB cuenta con una autonomía muy importante.

4.2 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Esta ley publicada el 18 de enero de 1999 en el Diario oficial de la Federación, crea la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CNPDSF), que tendrá como objetivo asesorar proteger y defender los intereses de los usuarios y actuará como arbitro en los conflictos que surjan entre ellos y las instituciones.

La Comisión asumirá funciones que tradicionalmente han sido de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por ejemplo: a) analizar y en su caso, autorizar la información dirigida a los usuarios sobre los servicios y productos que ofrezcan las instituciones cuidando que la publicidad sea clara; b) revisar y en su caso, proponer modificaciones a los modelos de contratos de adhesión utilizados por las instituciones para la prestación de sus servicios.

4.3 Modificaciones a las Reglas de Capitalización y Clasificación de Cartera.

A) Requerimientos de capitalización.

Los objetivos de las nuevas reglas de capitalización son: mejorar cualitativamente el capital, la condición financiera y la solvencia de los bancos; las posibilidades de los bancos para que estos puedan obtener recursos de capital y promover que los bancos mantengan una capitalización congruente con su riesgo

1. **Impuestos diferidos:** En las reglas anteriores se incluía la totalidad de ese activo como parte del capital básico. En junio de 1999, la proporción del impuesto diferido como capital básico del sistema bancario mexicano no intervenido represento cerca del 45 por ciento, en las nuevas reglas del 1 de enero del 2003 en adelante, e porcentaje de impuestos diferidos no podrá exceder del 20 por ciento.

- ii. **Inversiones en Acciones:** los bancos pueden invertir en cualquier tipo de empresa como una decisión de portafolio para mejorar su rentabilidad, sin embargo existirán algunas restricciones: a) las inversiones en empresas que se deriven de capitalizaciones totales de adeudos; b) la inversión en empresas que excedan el 15 por ciento del capital, entre otras especificaciones.
- iii. **Obligaciones subordinadas convertibles:** Las nuevas emisiones de estos instrumentos no computarán como capital básico.
- iv. **Obligaciones subordinadas no convertibles:** Estas obligaciones se integraran al capital complementario por un monto que no exceda el 50 por ciento.
- v. **Provisiones Preventivas:** Las provisiones preventivas específicas ya no computarán como capital y deberán ser sustituidas por provisiones generales.

Ajustes a los requerimientos de capitalización: Estos serán ajustados de acuerdo con la evolución reciente de las tasas de interés, el tipo de cambio y los precios de las acciones.

B) Reglas par la Clasificación de la Cartera Crediticia.

Con las modificaciones introducidas con este nuevo reglamento los porcentajes de provisionamiento quedarían de la siguiente manera:

Cuadro 5

Grado de Riesgo	Porcentaje actual	Porcentaje anterior
A	0.0-0.99	0
B	1.0-19.99	1
C	20.0-59.99	20
D	60.0-89.99	60
E	90.0-100	100

Fuente: Grupo Financiero Bancomer.

Por otra parte las reservas preventivas tendrán carácter de general o específico. Las primeras se propondrán para respaldar posibles pérdidas

sin que estas estén adscritas a un crédito específico. Las de carácter específico respaldarán posibles pérdidas identificadas con un crédito en particular.

4.4 Propuesta de Ley Federal de Garantías de Crédito.

Uno de los problemas fundamentales para la reactivación del crédito, lo constituye la deficiente legislación en materia de garantías de crédito, ya que los procedimientos para la ejecución y recuperación de garantías, en caso de que el deudor caiga en mora, son muy lentos y costosos para el acreedor.

La iniciativa enviada por el ejecutivo al Congreso consta de dos elementos fundamentales:

- a) El fideicomiso de garantía y la Prenda sin Desplazamientos de posesión como actos de comercio en los que el deudor conserva el uso del bien pero no su propiedad.
- b) La creación de normas procesales específicas, a fin de hacer más expedita la ejecución de las garantías en caso de que el deudor no pague.

Las iniciativas proponen eliminar restricciones que hoy en día tienen los bancos más grandes para atraer capital extranjero y, en general, facilitar la capitalización de todas las instituciones, sustituyendo por una sola serie de acciones, de libre suscripción, las distintas clases que hoy tiene los bancos.

Por otra parte se busca que las nuevas medidas conlleven a una mejor regulación o autorregulación del mercado, en el que se minimicen los problemas de riesgo moral y selección adversa, ya que bajo el nuevo esquema serían los propios agentes, bancos y depositantes, los que tendrían que asumir los riesgos, al no contar ya con el apoyo incondicional del gobierno.

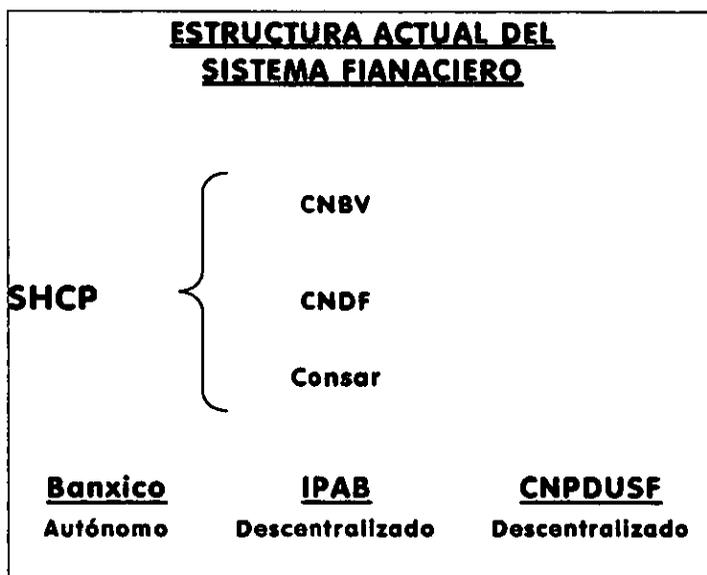
Sin embargo, es necesario pensar también que la implementación de tales medidas podrían ocasionar consecuencias no del todo positivas. Desafortunadamente nuestro sistema bancario no cuenta en el momento con un sistema informativo eficaz y veraz, por lo que la incertidumbre

podría causar el temor de los grandes accionistas y la disminución del flujo de inversiones.

Por lo tanto será necesario que las reformas vengan acompañadas de una modernización de los métodos y tecnologías que actualmente se utilizan en la valuación de riesgos, toma de decisiones y asignación de créditos, para lograr tener un sistema bancario sólido y eficiente que ofrezca por si mismo seguridad a los depositantes.

Con la serie de reformas efectuadas cambia significativamente la estructura jerárquica del sistema financiero. Actualmente a la SHCP le quedan tres instituciones bajo su cautela la CNBV, la CNSF y la Consar. y quedan como organismos descentralizados el Banco de México, el IPAB y la CNPDUSF.

Cuadro 6



5. LA BANCA MEXICANA 1997-2000.

La devaluación del peso a finales de 1994 provocó problemas en la continuidad de operaciones de las instituciones bancarias. Independientemente del apoyo y medidas gubernamentales, la forma en que las instituciones han enfrentado su situación es diversa, pero alcanzan a distinguirse elementos comunes que han definido una nueva organización dentro del sistema financiero.

Es especialmente notorio el aumento en la participación de las instituciones de crédito internacionales, de manera específica de la banca española; motivo por el cual el número de participantes en el sistema financiero aumentó de 27 a 38 instituciones bancarias de 1994 a 1997.

Los crecimientos en los índices de cartera vencida, morosidad y rentabilidad, así como la falta de recursos líquidos fue resuelta de manera complementaria a través de tres mecanismos que junto con los programas de apoyo económico instrumentados por el gobierno han ayudado a garantizar la sobrevivencia de las instituciones.

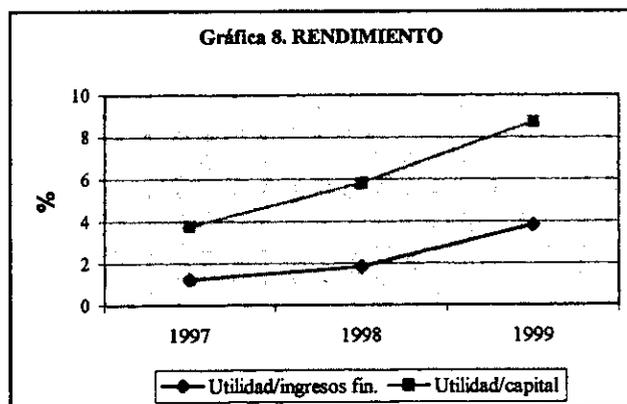
- Absorción de los bancos mexicanos por intermediarios extranjeros; ya que por medio de esta alternativa los accionistas de los bancos recuperaron su inversión de manera parcial a la vez de mantener una participación accionaria. Entre los bancos que adoptaron esta opción destacan Inverlat, Probursa, Banco Mexicano quienes fueron absorbidos por Nova Scotia, Bilbao Vizcaya, Santander, respectivamente⁵⁴.
- Asociaciones de bancos mexicanos con contrapartes externos; destacándose los casos de Bancomer, Serfin, Vital y Banorte. La ventaja de las asociaciones radica en la creación de sinergias para el desarrollo de nuevos productos bancarios y permite a los intermediarios mexicanos el acceso a tecnologías modernas.
- Banamex es un banco que no posee una participación accionaria de instituciones extranjeras; optando por incrementos de capital, venta de activos no relacionados a la actividad bancaria y reinversiones de utilidades de esta forma asegura y decide la forma de administración de la institución de crédito. De enero a

⁵⁴ Lucero, 1999.

marzo de 1998 realizó un proceso de recapitalización mediante cuatro iniciativas: 1) Aportaciones de los socios; 2) Emisión de papel en mercados internacionales; 3) Desinversión en operaciones internacionales; 4) Venta de activos sin relación con el sistema financiero⁵⁵.

Sea cual sea el esquema adoptado, los resultados obtenidos no han sido los esperados, pese al aumento en los niveles de rentabilidad, la banca sigue teniendo problemas de morosidad y cartera vencida y una baja calidad en los activos.

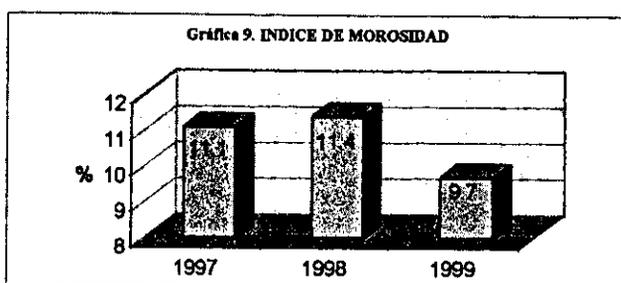
En la gráfica ocho podemos observar claramente que las instituciones han visto incrementado su margen de rendimiento; a partir de 1997 han aumentado el nivel de utilidad sobre intereses, así como la utilidad sobre capital contable. Sin embargo, el aumento en la rentabilidad puede ser el resultado de un aumento en las tasas de interés, más que un aumento en operatividad, ya que el Resultado de Operación disminuyó en 6.85 por ciento, de septiembre de 1998 a septiembre de 1999, al mismo tiempo, la Operatividad, medida como la proporción de captación total a capital contable bajó en 13 por ciento para el mismo periodo.



Fuente: CNVB.

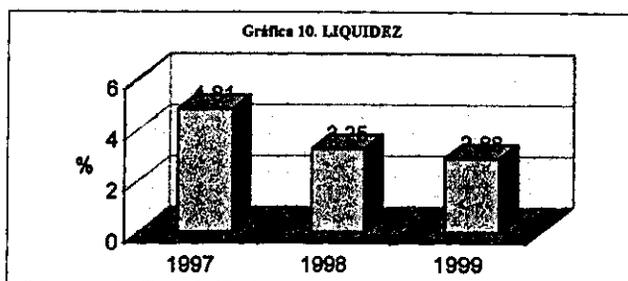
⁵⁵ Ibid.

Si por otra parte analizamos la cartera vencida de los bancos podemos advertir que aun cuando la tendencia es a la baja, el índice de morosidad⁵⁶ sigue siendo de proporciones considerables. En este punto es importante destacar que la caída de este indicador puede atribuirse a la contracción de la captación más que a la mejoría de la calidad de la cartera. Este hecho se sustenta, como vimos, en la disminución de la relación de captación a capital contable, así como, a la contracción de 20.20 por ciento de la cartera vigente de 1998 a 1999.



Fuente: Boletín Estadístico de Banca Múltiple.

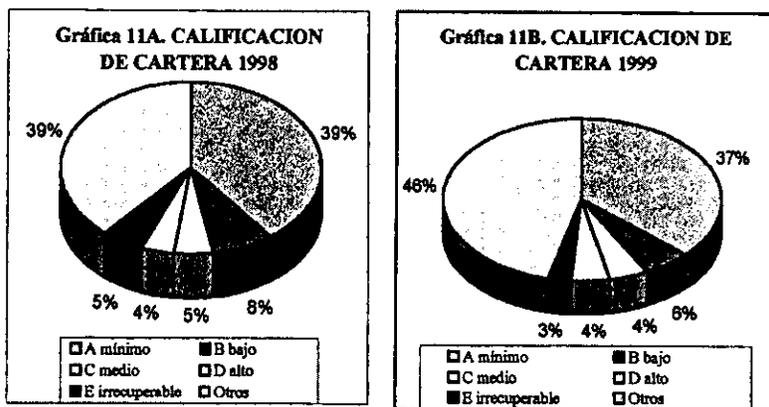
Otra de las variables preocupantes es la disminución en la liquidez (gráfica 10), ya que al presentarse la mengua en la captación bancaria, las Instituciones se han visto inmersas en una creciente fragilidad financiera al ver disminuida su posible capacidad de pago.



Fuente: Boletín Estadístico de Banca Múltiple.

⁵⁶ Cartera vencida bruta/ Cartera total.

Finalmente podemos concluir que la composición de la cartera crediticia bancaria no ha mostrado una mejoría significativa (gráficas 11ª y 11B), lo cual indica que los problemas se deben a circunstancias de carácter estructural como la poca capacidad de pago de los deudores, y que la serie de medidas implementadas por el gobierno junto con las llevadas a cabo por las propias instituciones, no han sido aun del todo efectivas.



Fuente : Boletín Estadístico de Banca Múltiple.

Finalmente resta esperar que el conjunto de reformas implementadas comience a dar frutos y sus efectos se vean reflejados en la evolución y mejoría de la situación financiera, aunque como se verá más adelante la situación se torna incierta ante la complejidad de los posibles efectos de las reformas adoptadas.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CAPITULO III

LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

EXPERIENCIA INTERNACIONAL.

La ocurrencia de crisis bancarias es un fenómeno presente en todas las economías del mundo, la forma en que cada nación previene y enfrenta esta problemática puede darnos importantes lecciones para evitar el caer en errores del pasado; el objetivo de este capítulo es que en base a la experiencia internacional se evalué el desempeño de las autoridades mexicanas en cuanto a la prevención y solución de crisis bancarias.

Esta sección se encuentra dividida en cinco apartados: El primera de ellos exhibe una calendarización de la ocurrencia de situaciones críticas a nivel mundial. En complemento en la siguiente parte se enumeran las causas más comunes que han sido origen de problemas bancarios. La sección tres ejemplifica los dos segmentos anteriores, presentando el caso de cinco diferentes países.

La cuarta subsección hace énfasis en el tema de regulación: como es que esta ha sido causa y remedio de los problemas financieros. Por último se resumen algunas de las lecciones que deben ser tomadas en cuenta para el mejor desarrollo de las instituciones bancarias.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

1. Crisis Bancarias en el Mundo

Las crisis bancarias han demostrado la fragilidad del sistema financiero ante el crecimiento explosivo del volumen de transacciones financieras y la creciente complejidad de sus instrumentos. Este fenómeno parece intensificarse a lo largo de las últimas décadas, desde los años setenta y hasta la fecha es cada vez mayor el número de países que han atravesado este tipo de circunstancias: simplemente durante las últimas veinte años han ocurrido cerca de 150 crisis bancarias en 130 países⁵⁷.

Cuadro 7.

País	PERÍODO	COSTO % DEL PIB
Argentina	1980-82	55.3
Chile	1981-83	41.2
Uruguay	1981-84	31.2
Israel	1977-83	30.0
Indonesia	1997-98	20-30
Tailandia	1997-98	20-30
Corea del Sur	1997-98	15-20
Filipinas	1981-87	19.8
Venezuela	1994-95	18.0
España	1977-85	16.8
Malasia	1997-98	10-16
México	1995-98	14.4
Hungría	1991-95	10.0
Japón	1992-98	8.8
Finlandia	1991-92	8.0
Brasil	1994-95	7.5
Suecia	1991-93	5.0
Estados Unidos	1984-91	3.2

Las raíces de las crisis obedecen a factores de carácter coyuntural y estructural que son específicos y únicos en cada lugar. De la misma forma

⁵⁷ Del Villar, 1997.

las acciones y medias utilizadas para sanear el sistema, dependerán de las condiciones, posibilidades, objetivos y políticas que establezca cada nación.

Las causas de estos fenómenos, en general, puede clasificarse como de carácter macroeconómico o microeconómicos, y de origen interno o externos. Estos elementos no se encuentran nunca de manera aislada, sino que más bien se encuentran relacionados en condiciones de causa-efecto o bien de manera complementaria.

La gravedad de los efectos ocasionados por la crisis se expande más allá del ámbito puramente financiero y llegan a producir estragos significativos en el desempeño del sector real de la economía. Los costos fiscales, como puede observarse en el cuadro 7, varían notoriamente de un lugar a otro sin embargo, suelen representar una proporción importante en relación al PIB, claro que el monto estará determinado por el tipo, y la forma en que se da la intervención, así como el tiempo que esta tarde en implementarse. En términos generales puede afirmarse que cuanto mas tardía sea la respuesta ocasionara mayores costos

2. CAUSAS DE LAS CRISIS BANCARIAS.

Con base en las experiencias internacionales, se puede afirmar que las crisis bancarias no son consecuencia de un fenómeno específico, sino que tienen su origen en distintos factores que ocurren en forma simultánea y se retroalimentan para gestar la crisis. Entre estos factores destacan: a) los choques externos e internos, b) la implementación de programas de estabilización, c) la desregulación financiera y la apertura de cuentas de capitales, d) el seguro sobre depósitos y e) la inestabilidad y las fallas de los mercados financieros⁵⁸.

a) Choques externos.

En diversos casos las crisis tienen su origen en cambios bruscos en los términos de intercambio y en las tasas de interés internacionales. Las crisis se gestan durante el período en que el país enfrenta un choque

⁵⁸ Del Villar, Backal y Treviño, 1997.

positivo sobre su economía, gracias a este entorno se generan expectativas excesivamente favorables, que inducen una fuerte entrada de capitales y una rápida expansión del crédito interno. Generalmente una parte importante de esos recursos se destina al consumo y a la compra de ciertos activos, como son las acciones y los bienes raíces, lo que eleva su precio. El aumento en el precio de estos activos, a su vez alimenta la demanda de crédito, ya que estos activos sirven como garantía para la obtención de nuevos créditos. Cuando en entorno internacional se deteriora la situación interna se revierte: i) se observan fugas de capitales; ii) se presiona el tipo de cambio; iii) las tasas de interés internas aumentan. La reducción en el valor de las garantías bancarias, aunado a las altas tasas de interés, tienen como consecuencia una caída en la actividad económica que afecta la capacidad de pago de la deuda por parte de empresas y personas físicas, por lo que aumenta fuertemente la crisis bancaria.

Un choque externo adicional es el contagio entre mercados financieros de diferentes países. Movimientos bruscos en los mercados financieros pueden estabilizar los mercados de otros países. Esto se debe a que la crisis en un país hace que los capitales se retiren de aquellos países que se considera atraviesan por una situación similar⁵⁹.

b) Programas de estabilización.

La implementación de programas de estabilización poco creíbles es otro factor que puede dar origen a una crisis bancaria. Aunque estos programas se traducen inicialmente en una mejora inicial en las expectativas de los agentes y en una mayor actividad económica, no logran reducir suficientemente las tasas de interés internas, por lo que se mantiene un diferencial con el exterior ajustado por riesgo de devaluación relativamente elevado que incentiva las entradas de capitales y el endeudamiento externo de los bancos. En un inicio las entradas de capitales permiten financiar fácilmente el déficit en cuenta corriente. Sin embargo el aumento en el gasto privado que en ocasiones llega a ser muy pronunciado y las políticas macroeconómicas que por lo general son procíclicas, hacen que el déficit en cuenta corriente crezca rápidamente. El

⁵⁹ Existen diversas experiencias al respecto: El conocido "efecto tequila" en 1995", las recientes dificultades cambias del sudeste asiático (efecto dragón), el "efecto zamba", etc.

aumento en el gasto agregado se debe en parte a la caída en las tasas de interés internas, a la mayor disponibilidad de crédito del exterior y a la mejora sobre las expectativas de evolución en la economía. Otro factor que explica el aumento del consumo es que si la política de estabilización no es creíble, los agentes sustituyen consumo futuro por consumo presente.

Cuando las expectativas se revierten y el déficit de la cuenta corriente se hace difícil de financiar, se generan fuertes presiones sobre el tipo de cambio y la tasa de interés interna aumenta de manera brusca. Dicho aumento provoca una caída en la actividad económica que se magnifica cuando el tipo de cambio se devalúa. La devaluación aumenta la severidad de la crisis bancaria no sólo porque generalmente viene acompañada de una contracción de la actividad económica, sino por que los bancos al haber acumulado una proporción mayor de sus pasivos con el exterior, sufren pérdidas adicionales por el aumento de valor de los mismos y enfrentan problemas para refinanciar dichos pasivos.

c) Desregulación del sistema financiero y apertura de la cuenta de capitales.

Las crisis bancarias también pueden tener su origen en programas de cambio estructural del sector financiero. En los últimos veinte años, la mayoría de los países han llevado a cabo reformas tendentes a desregular el sector financiero. Una de las principales medidas es la eliminación de techos y controles a las tasas de interés con el fin de promover una intermediación financiera más eficiente. Sin embargo muchas veces no existen las condiciones para garantizar que ello ocurra.

Por lo general la desregulación de las tasas de interés y la apertura de la cuenta de capitales ha permitido una canalización del ahorro más eficiente hacia actividades productivas y ha contribuido al desarrollo económico. No obstante ello, estas medidas han propiciado en ocasiones una reducción en el ahorro interno privado, así como el crecimiento acelerado pero ineficiente del sector financiero, que se traduce en un mayor crédito bancario al sector privado. Además la desregulación permite a los bancos incursionar en nuevos mercados, lo que generalmente se refleja en carteras de crédito más riesgosas.

Por otra parte, en diversos países el marco regulatorio ha resultado inadecuado e insuficiente, dado el alto riesgo de los bancos. Además no se impedía ni se sancionaba algunas actividades dudosas por parte de los bancos, lo que también ocasionaba que las crisis tuvieran un mayor costo. En muchos casos no existía regulación en materia de control de riesgos y las auditorías internas de los bancos eran ineficientes, por lo que no había una evolución adecuada en la evolución de su cartera.

Bajo el entorno de desregulación y apertura, se observa que las autoridades generalmente son incapaces de contrarrestar la creciente vulnerabilidad del sistema financiero. No se sancionaron y corrigieron oportunamente prácticas como la concentración crediticia y la excesiva toma de riesgos. En muchos los bancos incurrieron en una mala administración de su cartera y otorgaron préstamos a empresas del mismo grupo industrial. Por ejemplo en Venezuela la mala administración bancaria y excesiva concentración crediticia ante una supervisión inadecuada, generaron carteras excesivamente riesgosas. Una gran proporción de los recursos fue canalizada a empresas asociadas con los mismos bancos. Además la existencia de prácticas contables que dificultaban la evaluación por parte de terceros de la salud de los bancos se acentuó en los meses anteriores a que la crisis estallara.

La falta de capital humano y de experiencia no sólo de los reguladores, sino también de los administradores de los bancos para operar en un nuevo entorno desregulado, también constituyó un factor importante para aumentar la vulnerabilidad del sistema financiero. Si a esta situación se le agrega la inexistencia de información del historial crediticio de los agentes, no es de sorprenderse que los bancos hayan equivocado sus decisiones de crédito.

La desregulación financiera, cuando es acompañada de un marco regulatorio inadecuado e insuficientemente desarrollado y una supervisión débil, contribuye al deterioro de los activos bancarios y a la existencia de crisis bancarias. La desregulación permite un excesivo endeudamiento externo y un deterioro acelerado de la cartera de los bancos. Por lo tanto es esencial que al dar mayores libertades a los bancos, las autoridades refuercen los controles y la supervisión para evitar una toma excesiva de riesgos por parte de estos.

Las crisis bancarias también han sido propiciadas por la posibilidad de que los nuevos dueños de los bancos, que surgen del proceso de privatización, lleven a cabo operaciones altamente riesgosas e inclusive fraudulentas, tal fue el caso de México.

d) El seguro sobre depósitos.

Durante la mayor parte del siglo XX, en la mayoría de los países en vías de desarrollo predominaron los esquemas implícitos de seguro bancario. Esto es no existía un mecanismo formal de cobertura y cuando ocurría una contingencia, la autoridad monetaria inyectaba recursos a la institución con problemas o, en el extremo, pagaba a los cuentahabientes el valor total de sus depósitos con cargo al erario público. Este modelo es todavía común en Asia y Africa; normalmente, en estos sistemas existe escasa información relevante sobre la solvencia financiera de las instituciones, pues no hay incentivos para que las instituciones difundan con claridad su situación, ni para que los depositantes evalúen el riesgo de elegir determinado banco. Esto eleva el riesgo de daño moral.

Este tipo de seguro implícito induce a bancos subcapitalizados a atraer depósitos y a destinar dichos recursos a actividades sumamente riesgosas y poco productivas. En caso de bancos con escaso o nulo capital propio, la garantía gubernamental subsidia la toma de riesgos; el banco se lleva todas las ganancias si el proyecto resulta redituable, mientras que el fisco absorbe las pérdidas si sucede lo contrario.

Desde antes del estallido de la crisis estos seguros generalmente se encuentran descapitalizados, por lo que no pueden cumplir con sus funciones. Un sistema de seguros de depósito descapitalizado enfrenta incentivos perversos toda vez que al no disponer de recursos suficientes para enfrentar contingencias y no poder respaldar a los depositantes, prefiere posponer el reconocimiento de la gravedad de la situación por la que atraviesan los bancos y puede agravar aun más la situación.

e) La inestabilidad y las fallas de los mercados financieros.

La inestabilidad de los mercados financieros también ha sido un factor importante que ha contribuido a la ocurrencia de crisis bancarias. La volatilidad en los precios de los activos financieros ha generado crisis bancarias en aquellos casos en los que los bancos se encuentran excesivamente expuestos a cambios en los precios de dichos activos. La experiencia internacional demuestra que cambios bruscos en los precios de ciertos activos, como son el tipo de cambio, el precio de bienes raíces y el precio de acciones tiene fuerte incidencia sobre la salud de los bancos.

3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS CRISIS BANCARIAS INTERNACIONALES.

Al hacer una revisión de las crisis bancarias en los cinco casos que a continuación se presentan, se pueden identificar algunos factores en común entre estos y nuestro país:

a) Orígenes.

- Las crisis generalmente ocurrieron después de un período de expansión económica: En nuestros casos de estudio, incluyendo México, los países venían atravesando por un periodo de crecimiento económico, producto, en el caso latinoamericano, de una reactivación económica mundial que convirtió a estos países en un fuerte foco de atracción para los capitales de los grandes inversionistas.
- Hay evidencia de que las crisis estuvieron relacionadas con una cierta euforia por parte de los agentes económicos: Las crisis bancarias generalmente ocurrieron después de un periodo de expansión económica. Si se considera que las expectativas sobre-optimistas "durante el boom" económico fueron la principal causa de sus crisis, entonces se estaría adoptando un enfoque similar al Enfoque de los Ciclos Económicos y Fragilidad Financiera presentado en el capítulo 1. Como ya se mencionó, dicho enfoque establece que los agentes económicos se comporten eufóricamente cuando se da un crecimiento económico importante. Los agentes piden prestado a cualquier tasa y por ello se hacen más vulnerables cuando enfrentan choque. Esta situación incrementa la fragilidad del sistema bancario y puede traducirse en una crisis bancaria. El caso más evidente es el mexicano ya que la expectativas optimistas propiciaron un sobreendeudamiento por parte del sector privado.
- Las crisis se presentaron en períodos posteriores a la desregulación financiera: Las reformas financieras que se dieron en los países de estudio tenían como objetivo principal la desregulación del sistema financiero. Es decir se pretendía contar con instituciones financieras que operaran más libremente. En general la mayor libertad, la adición de nuevos instrumentos y la existencia de un seguro sobre depósitos, llevaron a que los bancos tomaran riesgos excesivos, cuando la supervisión no era la apropiada. Es probable que la autoridad supervisora no estuviera enfrentada para enfrentar un cambio regulatorio tan drástico.

- Las crisis se generaron en un entorno carente de regulación y supervisión adecuada: En la mayoría de los casos de estudio, el proceso de liberalización implicó un cambio radical en la estructura del sistema financiero. Por consiguiente las autoridades no contaban con las herramientas necesarias para ajustar sus regulaciones a la nueva estructura financiera. La supervisión poco cautelosa y las regulaciones laxas se tradujeron en un mal manejo y administración de las instituciones bancarias.

b) Acciones posteriores a la crisis.

- La actuación del gobierno como prestamista de última estancia es uno de los factores más comunes en la resolución de crisis bancarias, ya sea que este otorgue líneas de crédito a tasas preferenciales, intervenga comprando cartera vencida o mediante cualquier otro mecanismo similar. Lo cierto es que este hecho sin lugar a dudas a servido para disminuir la incertidumbre generalizada en la economía así como a evitar problemas mayores de liquidez para los bancos.
- Asegurar los depósitos al cien por ciento: Este instrumento es de uso totalmente generalizado y en todos los casos ha sido utilizado para evitar corridas de pánico por parte de los depositantes, quienes al saber que si el banco quiebra sus ahorros estarán asegurados por completo. Sin embargo al tiempo en que soluciona el problema es en parte causa del mismo ya que incrementa los problemas de riesgo moral inclinando a los agentes hacia conductas de alto riesgo.
- Liquidación de los activos de las instituciones financieras: Este tipo de acciones no son llevadas a cabo con mucha frecuencia⁶⁰, sin embargo pueden ser una buena señal para los agentes de que el gobierno no siempre va a rescatar a los bancos y puede con ello contrarrestar los problemas de riesgo moral. No obstante, es importante mencionar que la liquidación de las instituciones financieras grandes puede tener severas consecuencias sobre la estabilidad del sistema financiero al generar múltiples corridas y una gran incertidumbre entre los agentes. Por esta razón existe la opinión general de que un banco de tamaño considerable es demasiado gran de para quebrar.
- Asistencia a deudores mediante mecanismos de distintos tipos: A raíz de las condiciones recesivas adversas se hace necesaria la

⁶⁰ En Chile 1983, En Argentina 1982, Filipinas 1986, se dejaron quebrar a las instituciones financieras y posteriormente se liquidaron sus activos. A partir de esta medida las instituciones financieras realizaron sus actividades con mayor cuidado y se redujo el problema de riesgo moral.

intervención de las autoridades para implementar medidas que evitaran el empeoramiento de la capacidad de pago de los deudores. De esta manera se podrían disminuir problemas de cartera vencida así como restaurar la confianza entre los agentes.

Los cuadros que a continuación se presentan incluyen información relevante acerca de las causas, consecuencias y medidas instrumentadas para superar las crisis, con el fin de aportar al lector una visión general de la situación internacional⁶¹.

⁶¹ Los cuadros son basados en información de Del Villar Rafael, 1997 y el International Yearbook Statistics.

CUADRO 3.2 VENEZUELA (1994).

CAUSAS DE LA CRISIS				Impacto sobre el sistema financiero
Macro		Micro		
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración	Crecimiento crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB promedio
<p>En 89 se establece un programa de ajuste que coincide con un aumento en el precio de petróleo, una fuerte entrada de capitales y aumentos en inversión y producción. Ello permite una mejora en las finanzas públicas hasta 91. Esta tendencia favorable se revierte a partir de esa fecha.</p> <p>- Emporcamiento de los términos de intercambio (reversión sostenida del precio del petróleo a partir de 1991)</p> <p>- A finales de 1993 el tipo de cambio real se encuentra fuertemente apreciado.</p> <p>- Pérdida importante de reservas internacionales por fuertes salidas de capitales.</p> <p>- Estas presiones y la inestabilidad política desembocaron en una devaluación del bolívar de 88.4% en enero del 94</p>	<p>Inestabilidad política, a partir de 92 intentos de golpes de estado, ocasionaron presiones importantes sobre las tasas de interés, inestabilidad de los mercados monetario y cambiario y fuerte deterioro del balance fiscal.</p> <p>- Debilitamiento del sistema bancario debido a aumentos en tasas de interés en 92 y 93 y a la continua fuga de capitales, que generaron un deterioro de la cartera existente.</p> <p>- La crisis interna del 92 no resulta en una modificación de la política económica, sino hasta estallar la crisis del 94.</p>	<p>Desregulación financiera en 89, en particular de las tasas de interés las cuales tienen aumentos importantes en un primera etapa (La tasa real en 88 era de 11.7% y en 91 sube a 6.8%) que se acompaña de una caída importante en la tasa de ahorro privada de 15.5% del PIB en 88 a 8% en 91 (no obstante el aumento en el nivel de ahorro en instrumentos bancarios).</p> <p>- Fogaile (Fondo de Garantía de depósitos) atraviesa por problemas técnicos, legales, financieros y contables, durante la crisis del 94 (esta institución ya existía desde antes de la crisis).</p>	<p>Mala administración bancaria y excesiva concentración crediticia que tiene como resultado portafolios riesgosos.</p> <p>- La supervisión inadecuada de los bancos permitió que estos tomaran riesgos excesivos y prácticas contables poco transparentes que se acentuaron en 92.</p> <p>- En el período previo a la crisis, una gran proporción de los créditos fue canalizada a empresas asociadas a los propios bancos.</p> <p>- No se fortaleció el marco regulatorio a tiempo. La ley se fortalece hasta en 1 de enero de 1994 (La Ley General de Bancos), en la que se introduce el concepto de banca universal y se trata de sentar las bases para un mejor control y supervisión de la banca (se permite la entrada a bancos extranjeros y se establecen criterios por parte de la superintendencia para controlar y supervisar las actividades de los bancos.</p>	<p>Bancos insolventes equivalentes al 30% de los depósitos en el sistema bancario.</p>
				<p>Las tasas de interés reales mostraron aumentos considerables en particular a partir de 92 al subir de 6.8% en 91 a 27.6 en 93.</p> <p>- La monetización de la economía (M2/PIB) aumentó de 30.7% en 89 a 96.7% en 91, pero nuevamente cae a 30.5% en 93.</p>

(CONTINUACIÓN) CUADRO 3.2 VENEZUELA (1994)

MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE LA CRISIS			CAMBIOS EN LA REGULACIÓN		Costos de Resolución (Costo Total).
Medidas Iniciales	Adquisición de cartera	Saneamiento de Instituciones Financieras	Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable	Fortalecimiento de la entidad Supervisora	
<p>- Cambio de gobierno constitucional poco después del estallido de la crisis en 94.</p> <p>- Intervención del Banco Latino (segundo más importante) en enero del 94.</p> <p>- El banco central ante la insuficiencia de recursos del Fogade, le da apoyo financiero a los bancos hasta junio del 94.</p> <p>- Sin embargo el Banco Central suspende este apoyo en junio del 91 y se intervienen otros ocho bancos que habían perdido el 64% de sus depósitos.</p> <p>- Debido a la continua salida de capitales en julio se establecen controles cambiarios.</p> <p>- De agosto del 94 a febrero del 95 se nacionalizan otros ocho bancos.</p>	<p>- A través del Fogade se nacionalizó el equivalente al 56.4% de los activos totales de la banca comercial (si bien en un inicio no estaba contemplado que el Fogade adquiriera o administrara cartera vencida de los bancos, se ampliaron sus funciones a raíz de la crisis).</p> <p>- Adicionalmente se adicionó un programa de recapitalización de bancos en problemas a través de la adquisición de cartera por parte del Banco Central y de particulares.</p>	<p>- Las formas de saneamiento de los bancos incluyeron: intervenciones, compra de cartera y nacionalización.</p> <p>- El Banco Latino fue reabierto después de un rescate por parte del gobierno de 313 mil millones de bolívares (aproximadamente 4% del PIB).</p> <p>- El Banco Central otorgó apoyos financieros a Fogade durante 1994 equivalentes al 10.1% del PIB.</p>	<p>Durante 94 el Congreso Nacional aprobó leyes de crédito público y leyes de emergencia financiera.</p> <p>- Se crea la junta de Emergencia Financiera que asume los poderes del Consejo de la superintendencia de bancos a la cual se dan amplias facultades para establecer reglas especiales de supervisión y control de las instituciones financieras.</p>	<p>La Junta de Emergencia Financiera, en caso de que las disposiciones especiales de supervisión y control que emita, no sean cumplidas, tienen la autoridad para remover a los directores o administradores del grupo financiero, nacionalizar su capital o suspender o revocar operaciones.</p> <p>- Además se ha planeado la total independencia de la superintendencia de supervisión.</p>	<p>- A marzo de 1995, 13% del PIB</p> <p>- Costo total estimado en más de 18% del PIB.</p>

CUADRO 3.3 ARGENTINA (1995).

CAUSAS DE LA CRISIS				Impacto sobre el sistema financiero
Macro		Micro		
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración	Crecimiento crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB promedio
<p>-Aumentos en las tasas de interés en EUA que redujeron la entrada de capitales del exterior a partir de febrero de 1994. La reversión en la tendencia de los flujos de capitales rubo efectos sobre los agregados monetarios y el comportamiento del crédito interno dado el esquema de convertibilidad establecido en abril del 91.</p> <p>-Efecto "resquila" de la crisis y devaluación del peso mexicano.</p>	<p>-Rápido crecimiento del crédito al sector privado (de 12.5% del PIB en '91, pasa a 18.6% en '94) como resultado de la contracción del endeudamiento público por el proceso de privatización y de estabilización macroeconómica que estuvo respaldado (en un principio) por una expansión equivalente de los depósitos bancarios.</p> <p>- Ante una menor entrada de capitales, disminuye el crecimiento de la oferta monetaria de 50.6% en '93 al 17.6% en '94. Esta contracción contribuyó a que en los primeros meses del '95 las tasas de interés pasivas salieran de 10% a 20% anual y las tasas activas de 12% a 28%, lo que frenó el crédito interno.</p>	<p>-Bajo el esquema de convertibilidad, las entradas de capitales del exterior durante '94 aceleraron el otorgamiento de crédito por parte de los bancos.</p>	<p>-Inexistencia de sociedades de información crediticia hasta 1996, lo que dificultó a los bancos la selección adecuada de sujetos de crédito, por lo que aumento significativamente el monto de la cartera vencida de '91 a '94.</p>	<p>-De noviembre del '94 a marzo del '95 el sistema bancario perdió el 17% de sus depósitos totales.</p> <p>-Pérdida de una tercera parte de las reservas internacionales del Banco Central en ese período.</p> <p>-La Bolsa de Valores cayó en más de 50% de finales de diciembre del '94 a principios de marzo del '95.</p> <p>-El diferencial entre la tasa de interés de EUA y la de este país aumento a 900 puntos, base durante '95, siendo que este diferencial había permanecido en alrededor de 200 puntos base entre '93 y '94.</p>

(CONTINUACIÓN) CUADRO 3.3 ARGENTINA (1995).

MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE LA CRISIS			CAMBIOS EN LA REGULACIÓN		Costos de Resolución (Costo Total).
Medidas Iniciales	Adquisición de cartera	Sanamiento de Instituciones Financieras	Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable	Fortalecimiento de la entidad Supervisora	
<p>Las disposiciones del plan de convertibilidad (abril de 1991) que limitaban las operaciones del mercado abierto y de redescuento del Banco Central tendieron a reducir el impacto del efecto (regula).</p> <p>-Reducción transitoria de los encajes en dólares el 28 de diciembre del 94 que el 12 de enero del 95 se extendió a los depósitos en pesos.</p> <p>-El 12 de enero del 95 con el fin de asistir a las entidades financieras con problemas de liquidez el Banco Central decide ampliar en 2% la exigencias de reservas sobre los depósitos sujetos a encaje registrados en noviembre del 94, que se mantenía en el Banco Central.</p> <p>-En enero del 95 se convierten a dólares las reservas de los bancos en el Banco Central para que estas quedarán libres del riesgo de devaluación.</p> <p>-Recortes en el gasto primario que incluyeron quitas de salarios a funcionarios públicos.</p>	<p>En marzo del 95, se construye el Fondo Fiduciario de capitalización bancaria para supervisar el proceso de capitalización y restauración del sistema financiero privado y el Fondo fiduciario para el desarrollo provincial para asistir a bancos públicos sujetos a privatización ambos con el apoyo del BID y BM.</p>	<p>Se establecieron programas crediticios para sacar a los contribuyentes de la moratoria en el pago de sus impuestos en noviembre y diciembre del 95 y nuevamente en junio del 96. De acuerdo con estos programas los bancos extendieron crédito garantizado por el gobierno federal a contribuyentes morosos para que regularizaran sus obligaciones fiscales.</p> <p>- Con los recursos obtenidos de la ampliación de las exigencias de reservas sobre depósitos y para restaurar la confianza sobre el sistema financiero, el Banco Central estableció en abril del 95 un seguro que cubre depósitos tanto en moneda local como en moneda extranjera que es financiado como las aportaciones de todas las entidades del sistema financiero.</p>	<p>Desde 94 el Banco Central y la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias se enfocan a la reestructuración del marco normativo prudencial y a una nueva política de supervisión.</p>	<p>En febrero 95 se modifica la Carta Orgánica del Banco Central para permitirle el otorgamiento de retenciones y reportos más allá de los 30 días en casos de crisis de liquidez sistémica.</p>	<p>Fuente: recuperación de los depósitos bancarios a finales de 95 y durante 96, pero el crédito de los bancos se tardó en repuntar.</p>

CUADRO 3.4 CHILE (1981-83).

CAUSAS DE LA CRISIS				Crecimiento crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB promedio (1980)	Impacto sobre el sistema financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<p>Fuerte endeudamiento externo privado a finales de los 70's debido a tasas de interés negativas en dólares.</p> <p>-Aumento en las tasas de interés externas a principios de los 80's.</p> <p>-Deterioro de los términos de intercambio, acompañado de un aumento en las tasas de interés externas.</p> <p>-Pérdida de competitividad internacional por la sobrevaluación del tipo de cambio</p>	<p>Altas tasas de interés internas</p> <p>-Indexación de los salarios y tipo de cambio fijo nominal</p> <p>-Caída en el ahorro doméstico</p> <p>-Especulación en acciones y en bienes raíces que descomboó la burbuja especulativa en la bolsa de valores y en bienes raíces.</p> <p>-Al estallar la burbuja se perdió la capacidad de pago de la deuda interna y externa del sector empresarial.</p>	<p>Desregulación financiera y de flujos de capitales (1976).</p>	<p>Marco legal regulatorio y contable inadecuado previo a la crisis.</p> <p>-Supervisión bancaria insuficiente que permitió la mala administración de las instituciones financieras y el debilitamiento del sistema financiero en su conjunto.</p>	<p>41.6, 8.1, 23.2% (1979-1980)</p>	<p>En 1983: 7 bancos y 1 compañía financiera intervinieron, equivalentes al 45% de los créditos totales del sistema financiero.</p> <p>-La cartera vencida equivalía al 22% del capital más las reservas bancarias de 1981.</p>

(CONTINUACIÓN) CUADRO 3.4 CHILE (1981-1983).

MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE LA CRISIS		CAMBIOS EN LA REGULACIÓN			Costos de Resolución (Costo Total).
Medidas Iniciales	Adquisición de cartera	Sancionamiento de Instituciones Financieras	Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable	Fortalecimiento de la entidad Supervisora	
<p>Dos periodos de intervenciones a los bancos, uno en noviembre de 1981 y otro en enero de 1983.</p> <p>-Durante 1981 y 82 se consideró que los problemas bancarios eran transitorios y se adoptaron algunas medidas que permitieron a las instituciones contar con mayor flexibilidad y disfrutar sus pérdidas.</p> <p>-En 1983 se otorgan créditos de emergencia a intermediarios financieros.</p> <p>-Entre las medidas macro implementadas destacan la introducción de una tasa de devaluación predeterminada y una política monetaria enfocada a moderar la volatilidad de tasas de interés.</p>	<p>En 84 el Banco Central pagó en efectivo a los bancos comerciales por adquirir su cartera vencida. Se estableció un límite a las compras de cartera vencida equivalente al 150 % del capital y reservas de cada banco.</p> <p>Los bancos comerciales a su vez se comprometieron a recomprar la cartera vencida, por lo que estos pagos se consideraban préstamos del Banco Central.</p> <p>-En febrero del 85 se aprueba una ley que requiere que todas las instituciones intervinidas aumenten su capital a los estándares internacionales. Los bancos cumplieron con esta disposición mediante emisiones de capital en forma de acciones. Estas acciones las adquiere CORFO, que es una agencia estatal de banca de desarrollo.</p> <p>-CORFO a su vez intercambia los préstamos que le hizo el Banco Central a los bancos comerciales por acciones</p> <p>El gobierno tenía que vender toda su participación accionaria en un periodo no mayor a 5 años y no podía ser dueño de más del 49% de cualquier banco.</p>	<p>En 83 se establece un programa de reestructuración de créditos que beneficia a los deudores: se les extiende el plazo a 10 años, con un periodo de gracia de 5 años y a tasas de interés subsidiadas.</p>	<p>Aumentan los requerimientos de capital y se hace más estricta la definición de cartera vencida.</p> <p>-Se establece el requisito de que los bancos publiquen la información respecto a la naturaleza y calidad de los activos por lo menos 3 veces por año (esta política fue adoptada posteriormente en Nueva Zelandia).</p> <p>-Se fortalece la reglamentación contable a que deberán sujetarse los bancos.</p>	<p>Se otorgó mayor jerarquía a la legislación, ya que la regulación en materia de supervisión adquirió carácter de ley.</p> <p>-Vigilancia de los bancos basada en las fuerzas del mercado. La superintendencia requiere que los bancos hagan pública la información sobre tipo y calidad de los activos de los bancos, los que permite que las fuerzas de mercado disciplinen a los bancos.</p>	<p>41,2% del PIB para todo el periodo.</p>

CUADRO 3.5 FINLANDIA (1991).

CAUSAS DE LA CRISIS				Crecimiento crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB promedio	Impacto sobre el sistema financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<p>Colapso de exportaciones de la URSS a fines de los 80's. El déficit en la cuenta corriente alcanza el 5% del PIB en 91.</p> <p>-Deterioro en los términos de intercambio (caída en el precio de sus principales productos).</p> <p>Los precios de exportación del papel cayeron en 4% tanto en 90 como en 91.</p> <p>-Aumento en las tasas de interés del Bundesbank en 91 con un impacto significativo sobre las tasas de interés internas.</p> <p>-Devaluación de la moneda en noviembre de 1991 por 12.3%</p>	<p>Aumento en las tasas de interés reales de poco menos del 2% en 1998 a 15% en 1992.</p> <p>- De 87 a 89 hubo un fuerte endeudamiento privado por la desregulación financiera y por incentivos fiscales por inversión en capital financiada a través de la emisión de deuda.</p> <p>-Burbuja especulativa en el precio de las acciones u los bienes raíces que de 87 a 89 aumentaron cerca del 50%.</p> <p>-De 89 a 92 la inversión privada cae 40% en términos reales.</p>	<p>Dada la mejora en los términos de intercambio a mediados de 86 (caída en el precio del petróleo y otras mercancías importadas por Finlandia) así como expectativa favorable en los mercados de exportación se desreglaron las tasas de interés activas y el acceso a la financiamiento de las empresas</p>	<p>Marco regulatorio de supervisión inadecuado.</p>	<p>11.9, 3.5 (1988-90) M2/PIB 5.7% (1988-90).</p>	<p>Desde mediados del 90 a finales de 92 el valor agregado de los servicios financieros cayó en más del 30%.</p> <p>-Para el primer trimestre de 92 el 20% de las empresas tension problemas de cartera vencida. El monto de la cartera vencida aumentó en 28% de 91 a 92. En 1992 las pérdidas de los bancos por los créditos otorgados ascendieron al 3% del total de los activos financieros.</p>

(CONTINUACIÓN) CUADRO 3.5 FINLANDIA (1991).

MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE LA CRISIS			CAMBIOS EN LA REGULACIÓN		Costos de Resolución (Costo Total).
Medidas Iniciales	Adquisición de cartera	Saneamiento de Instituciones Financieras	Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable	Fortalecimiento de la entidad supervisora	
<p>En 91 el Banco Central otorgó un apoyo por 3.9 mil millones de markkas al Shopbank (869 millones de dólares). La totalidad de este apoyo fue registrado como pérdida por el Banco Central. En 92 el Banco Central dio créditos a este banco por 9.9 millones de marcas (2.2 millones de dólares).</p> <p>-En marzo de 92 el gobierno anuncia un amplio paquete de medidas de rescate financiero.</p> <p>-Se implementa una política Fiscal restrictiva en octubre de 92.</p> <p>-Se relaja un poco la política monetaria con el objeto de disminuir gradualmente las elevadas tasas de interés.</p> <p>-Congelamiento de los salarios para contrarrestar el efecto de la devaluación y las presiones inflacionarias.</p>	<p>En el paquete de medidas de rescate financiero de marzo 92:</p> <p>i. El gobierno ofrece realizar inyecciones de capital preferencial a los bancos por 8 millones de marcas. Los bancos aceptan inyecciones por la totalidad del monto ofrecido.</p> <p>ii. Se crea un fondo público de garantía para asegurar las obligaciones nacionales y extranjeras de los bancos con un límite de 20 mil millones de marcas.</p> <p>iii. Se permite a los bancos aumentar las tasas de interés sobre los créditos anados a la tasa de interés base.</p>	<p>Durante 92 parte de los activos del Skopbank fueron transferidos al fondo público de garantía, el cual adquiere a su vez la propiedad mayoritaria del Savingsbank.</p> <p>-Se redujo el número de bancos y se crearon tres compañías controladoras públicas para facilitar el proceso de reprivatización de los bancos en poder del Fondo.</p> <p>-En mayo de 94 se vendió la cartera vigente y las sucursales del Savingsbank a los cuatro principales grupos bancarios sobrevivientes. La cartera vencida se transfirió a una compañía pública para su administración.</p>	<p>En octubre de 92 se adoptó una reforma administrativa de apoyo bancario que fortalece el papel del fondo público de garantía en establecer, llevar a cabo y supervisar programas de apoyo a los bancos. El Fondo debe sujetarse a los siguientes principios:</p> <p>i. Apoyo transparente.</p> <p>ii. Gasto gubernamental mínimo.</p> <p>iii. las condiciones para obtener el apoyo deben ser consistentes con la racionalización del sistema bancario.</p> <p>iv. las distorsiones a la competencia deben minimizarse.</p> <p>v. el banco que se beneficie con el apoyo debe ser supervisado cercanamente por las autoridades.</p> <p>-Se implementaron estándares de capitalización más estrictos.</p>	<p>Fortalecimiento de la capacidad de intervención de la autoridad supervisora.</p> <p>-A la entidad supervisora que era parte de la Secretaría de Hacienda, previo a la crisis se le otorgó autonomía.</p> <p>-Sus funciones básicamente no cambiaron, sin embargo se le dieron responsabilidades en lo que se refiere al manejo del riesgo cambiario y se le aumentaron los recursos sustancialmente.</p>	<p>El costo de los programas de apoyo a la banca estimados en 8% del PIB.</p>

CUADRO 3.6 JAPON (1990).

CAUSAS DE LA CRISIS			Impacto sobre el sistema financiero	Crecimiento y del PIB (reales) y M2/PIB promedio
Macro	Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración	n.d.
<p>El tipo de cambio se apreció fuertemente al pasar de casi 160 yenes por dólar a principios de 1990 a 125 yenes a mediados de 1992.</p> <p>-Se registraron fuertes salidas de capitales entre 91 y 92, al pasar la inversión extranjera directa en esos años de 130 a 24.5 miles de millones de yenes.</p>	<p>La política monetaria restrictiva adoptada en 85 trajo como consecuencia una baja acelerada de los precios de los activos y de los bienes raíces.</p> <p>-La burbuja especulativa se rompió en 89 y trajo como consecuencia menor consumo privado, menor inversión dada la sobreinversión que se registró durante los ochenta y un deterioro continuo en la calidad de los activos del sistema desde 85 y que se exacerbó en 89.</p> <p>-La cartera vencida de los bancos aumentó considerablemente como consecuencia de la caída de los precios de los activos, ya que los créditos al sector bienes raíces pasaron de 9,97% de los créditos totales de los bancos comerciales en 80 a 26,8% en 89.</p>	<p>Desregulación del sistema financiero del sistema financiero durante los ochenta hasta 92, en 80 se eliminan los controles de capital, y en 84 se disminuyen los límites de las obligaciones que los bancos pueden tener en moneda extranjera.</p> <p>-La desregulación y la expansión crediticia conduce a que los bancos tengan portafolios más riesgosos, y pequeñas y medianas empresas, y sector de bienes raíces.</p>	<p>Seis instituciones financieras con activos equivalentes al 0,17% del total de los activos del sistema bancario.</p> <p>-El índice de la bolsa cae de 38915 unidades a finales de 89 a 14,309 unidades en agosto de 92.</p>	n.d.

(CONTINUACIÓN) CUADRO 3.6 JAPON (1990).

MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE LA CRISIS			CAMBIOS EN LA REGULACIÓN		Costos de Resolución (Costo Total).
Medidas Iniciales	Adquisición de cartera	Saneamiento de Instituciones Financieras	Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable	Fortalecimiento de la entidad Supervisora	
<p>i. En agosto de 92 el gobierno anunció diversas medidas temporales para asistir a los bancos:</p> <p>ii. se les permitió no reportar pérdidas en acciones cuyo valor era inferior a su valor en libros.</p> <p>iii. se congeló el tope al pago de dividendos con el objeto de contrarrestar la caída en el precio de las acciones.</p> <p>iv. Se permitió reducir impuestos sobre provisiones de créditos malos.</p> <p>v. El gobierno elaboró un programa de estímulos por el cual se destinaron recursos para la compra de terrenos, para la inversión en acciones y para aumentar los créditos de instituciones financieras gubernamentales hacia empresas medianas y pequeñas por un monto equivalente al 1.1% del PIB</p>	<p>En enero de 92, 162 instituciones financieras crearon una Compañía Cooperativa de compra de Créditos que capitalizaron alrededor de 700 millones de dólares. La compañía compra a descuento cartera vencida de los miembros colateralizada con bienes raíces. Los miembros se benefician al poder registrar los descuentos como pérdidas en sus libros ya que son deducibles de impuestos.</p>	<p>A partir de 1991, el Banco Central relajó la política monetaria ya que la tasa de descuento bajo de un nivel de 6% hasta 1% en abril de 1995, lo cual permitió que los bancos aumentaran su margen de ganancia.</p> <p>-De 92 a 96 el Fondo de Garantía de Depósitos financiado por el ministro de finanzas, el Banco Central y los bancos privados, ha brindado asistencia a sólo seis instituciones financieras medianas y pequeñas a través de créditos subsidiados e inyección de capital.</p> <p>-En enero de 1998 el gobierno propuso un paquete de rescate bancario. El 50% de este se destinará a proteger los depósitos y el 43% restante para la compra de acciones preferenciales y deuda subordinada, con el objeto de recapitalizar a los bancos para que cumplan con la regulación internacional. Los recursos se canalizaron a través del Seguro de Depósitos y del Banco de Resolución y Recolección, que absorberá los activos propiedad de los bancos quebrados.</p>	<p>En diciembre de 92 se conoce el alcance de la Ley que Reforma las Instituciones Financieras, que permite a los bancos participar en otros segmentos del negocio financiero evitando conflictos de interés entre bancos y subsidiarias.</p> <p>-Además de la medida anterior, en 94 se completó la desregulación de las tasas de depósitos en los bancos.</p>	<p>N/d.</p>	<p>Costo estimado de 3% del PIB.</p>

4. MEDIDAS ADOPTADAS PARA SOLVENTAR LA CRISIS BANCARIA.

La experiencia internacional nos ha dejado dos grandes lecciones:

- a) los costos de las crisis bancarias aumentan aceleradamente, conforme el tiempo pasa, sin que se tomen acciones concretas para hacerles frente y
- b) la quiebra generalizada de los bancos no puede ser aceptada como solución por ninguna sociedad moderna⁶².

El recuerdo de lo acontecido en EUA en la década de los treinta, aun está presente. La quiebra generalizada de intermediarios financieros fue una de las causas de la crisis norteamericana conocida como la Gran Depresión. Es muy conveniente recordar que tan solo en los primeros años de esa década la economía del país disminuyó en más de 30%, y su recuperación plena tardó más de diez años.

La experiencia fue lo suficiente aleccionadora como para que a partir de entonces, en prácticamente todos los países que han enfrentado una crisis financiera, los gobiernos hayan decidido intervenir directamente a fin de evitar daños mayores a la economía. Esto necesariamente implica que los gobiernos asuman cuantiosas pérdidas. Ese costo, es decir el costo fiscal es inevitable y representa la salvación del patrimonio de los depositantes y la preservación del funcionamiento de las instituciones. Al tiempo en que se evita años de recesión económica y desempleo masivo en el país.

El retraso en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas, ha ocasionado en la economía, severas consecuencias. Se pueden citar un gran número de ejemplos, como los que a continuación se mencionan.

En Indonesia se produjo una corrida bancaria a fines de 1997 que obligó a los bancos a cubrir sus faltantes mediante financiamiento interbancario lo que obviamente, elevó las tasas de interés a niveles extremadamente altos (más de 100%). Esto a su vez, deterioró cada vez más la cartera de las instituciones financieras. Así mientras que al inicio de la crisis se estimaba que el porcentaje de deudores morosos para fines de año sería no mayor al 10%, la inacción hizo que las últimas estimaciones de este porcentaje sean ahora de 75%. Como resultado, el costo fiscal de la crisis bancaria de Indonesia, que inicialmente se estimaba en alrededor

⁶² Fobaproa, 1998.

de 12% de Producto Interno Bruto de ese país, ahora se calcula en por lo mismo 40%⁶³.

El caso de Japón también puede considerarse como un ejemplo de las negativas consecuencias que ocasiona no actuar con rapidez. Mientras que en 1996 se estimaba que el costo fiscal ascendería al rededor de 12% del PIB de ese país, en 1998 se prevé que este será mayor a 20% del producto e incluso podría llegar a cerca del 30%.

Por otra parte, la pronta y efectiva resolución de las crisis resulta de suma importancia ya que estas no sólo dañan al sistema financiero sino que tiene repercusiones, considerables sobre la estabilidad de la economía. Por ello es necesario implementar medidas que cumplan con los siguientes objetivos: 1) evitar la propagación de la crisis, 2) restaurar la confianza de los depositantes, 3) proteger el sistema de pagos de manera inmediata y 4) a mas largo plazo buscar reestructurar y recapitalizar a los bancos en dificultades⁶⁴.

4.1 Medidas iniciales.

Al estallar la crisis, las medidas adoptadas por las autoridades se clasifican, por lo general, en dos tipos:

- i. Las medidas de emergencia
- ii. El relajamiento temporal de los requisitos establecidos en la regulación, en particular de los requerimientos de capitalización, de las obligaciones fiscales y de las obligaciones contables de los bancos⁶⁵.

El objetivo principal de las medidas de emergencia es alcanzar la estabilidad del sistema financiero lo más pronto posible. Cuando el banco central o gobierno actúa como prestamista de ultima instancia se pretende proveer al sistema de la liquidez que requiere en el momento y respaldar los depósitos de las instituciones más afectadas. La mayoría de los países que han atravesado por crisis bancarias han instrumentado esta alternativa, ayudando así a que no se propagara aun más. Sin

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Sundarajan y Baliño, 1991.

⁶⁵ Del Villar, Backal y Treviño, 1997.

embargo, a largo plazo esta solución no mejoró la cartera de los bancos, ya que eventualmente tenían que liquidar sus deudas; asimismo, muchas veces se otorgaron a bancos insolventes lo cual prolongo artificialmente el periodo de vida de los mismos y generó incentivos perversos sobre los administradores de estos bancos. Por ello, en Finlandia y Suecia las autoridades otorgaron facilidades a las instituciones financieras a través de plazos y tasas preferenciales. En Finlandia por ejemplo, se proveía a los bancos de la liquidez que requerían a través de certificados de capital que incentivaban al pago rápido.

El relajamiento temporal de las obligaciones de los bancos permite y estimula a sus administradores llevar a cabo acciones altamente riesgosas e ineficientes. También les facilita incurrir en prácticas oscuras e incluso ilegales, por lo tanto, no es sorprendente que en un gran número de casos se observe un fuerte deterioro de la cartera de los bancos en los meses subsiguientes a la implementación de estas medidas iniciales lo cual conlleva a un aumento en el costo de las crisis.

En Japón, por ejemplo, en agosto de 1992, el gobierno permitió a los bancos:

- 1) No reportar las pérdidas de acciones cuyo valor de mercado fuera inferior a su valor en libros;
- 2) Congelar el tope al pago de dividendos con el objeto de contrarrestar la caída en el precio de las acciones;
- 3) Deducir del pago de impuestos las provisiones de créditos malos;
- 4) Destinar un monto equivalente al 2.2% de PIB para la compra de terrenos, la inversión en acciones y en el aumento de créditos a instituciones financieras gubernamentales hacia empresas medianas y pequeñas para elevar el valor de las garantías bancarias;
- 5) El Banco Central disminuyó gradualmente y durante más de dos años la tasa de descuento del 6% al 1%.⁶⁶

En el caso Brasileño a finales de 1995 las autoridades permitieron que los bancos con problemas de liquidez incumplieran temporalmente los requerimientos de capitalización del BIS.

De un número importante de las experiencias analizadas se desprende que, al estallar las crisis bancarias los gobiernos implementan

⁶⁶ Ibid.

medidas que son adecuadas para resolver los problemas de liquidez de muy corto plazo de la banca, pero que no resuelven los problemas de solvencia, sino que en muchos casos los agravan⁶⁷.

4.2 Medidas de saneamiento bancario.

Como se mencionó con anterioridad la quiebra generalizada de los bancos no puede ser una opción viable para afrontar una crisis bancaria, ya que esta situación podría ocasionar severas consecuencias sobre la estabilidad del sistema financiero, al generar múltiples corridas y una gran incertidumbre entre los agentes. Por esta razón existe la opinión general de que un banco de tamaño considerable es: "demasiado grande para quebrar"⁶⁸. Sin embargo el respaldo incondicional de las autoridades puede también generar mayores problemas de riesgo moral, ya que las instituciones se ven incentivadas a realizar operaciones de alto riesgo. Por ello el limitar el apoyo gubernamental indiscriminado, sin que se generen demasiadas expectativas negativas, puede ayudar a disciplinar el comportamiento del sistema bancario⁶⁹.

Una vez que las autoridades reconocen públicamente la gravedad de la crisis llevan a cabo acciones para corregir el problema de fondo, que es de insolvencia de los bancos. Dada la importancia y el monto significativo de los recursos que las autoridades destinan para el saneamiento de los bancos, es importante que el gobierno se sujete a principios básicos como

⁶⁷ En el caso de Estonia las autoridades parecen haber actuado de manera oportuna y adecuada, ya que desde un inicio reconocieron la gravedad de la crisis y la inexistencia de fondos suficientes para un rescate. Las autoridades anunciaron que el rescate sería inflacionario y contrario al Consejo Monetario, ya que el Banco Central no podía actuar como prestamista de última instancia. Las autoridades determinaron que los problemas del principal banco afectado se debían a su mala administración y que este no se había ajustado al marco regulatorio por lo que se procedió a su liquidación. Los depositantes recibieron el 60% de sus depósitos y los accionistas incurrieron en fuertes pérdidas. Los problemas financieros de otros dos bancos comerciales se debían a causas externas: el gobierno Ruso congeló los activos que estos bancos tenían depositados en Moscú. Por esta razón el gobierno decidió inyectarles capital y posteriormente fusionarlos. Cabe mencionar que los depositantes de estos bancos no sufrieron pérdidas. (Ibid).

⁶⁸ Sheng, 1991.

⁶⁹ Los casos de Argentina, Chile y Filipinas, en la década de los ochentas, pueden ilustrar esta situación, ya que en estos países se dejó quebrar a ciertas instituciones financieras, esta situación fue un indicador de que el gobierno no estaba dispuesto a siempre apoyar a las instituciones insolventes. Por lo tanto a partir de esta medida las instituciones financieras realizaron sus actividades con mayor cuidado y se redujo el problema de riesgo moral.

son la transparencia, la equidad y minimizar las distorsiones sobre el funcionamiento de los mercados financieros y el costo fiscal del rescate. Sin embargo cabe resaltar que solo pocos países han hecho público los principios a los cuales debe sujetarse el gobierno⁷⁰. En este sentido, cabe destacar los principios de saneamiento adoptados en Finlandia:

- 1) El apoyo tiene que ser transparente.
- 2) El gasto gubernamental tiene que minimizarse, es decir, los dueños de los bancos tienen que hacer lo posible por recapitalizar a los bancos y en su caso asumir las pérdidas.
- 3) El gobierno tiene que tomar acciones inmediatas para que los bancos en problemas no aumenten su crédito a deudores de alto riesgo o a deudores que hayan incurrido en cartera vencida.
- 4) Para obtener apoyo gubernamental, los bancos afectados deben apoyar políticas de racionalización del sistema bancario como son las fusiones y el permitir la participación de bancos extranjeros.
- 5) Las distorsiones a la competencia deben minimizarse.
- 6) El banco que se beneficie del apoyo debe ser supervisado cercanamente por las autoridades.

Entre las principales medidas de saneamiento implementadas en el ámbito internacional destacan las siguientes:

a) Intervenciones, fusiones y liquidaciones.

Intervenciones.

En la mayoría de los casos las autoridades han dado como primer paso para el saneamiento de una institución financiera, su intervención gerencial para más tarde liquidar, fusionar o hacerle aportaciones de capital. Las intervenciones buscan evitar un mayor deterioro de las instituciones y contener el efecto contagio dentro del sistema de pagos interbancarios. Por lo general las autoridades no intervienen un banco sino hasta que este presenta capital neto significativamente negativo.

⁷⁰ Ibid.

Fusiones.

Una vez que el gobierno interviene un banco puede tomar dos tipos de acciones para su reprivatización. El primer tipo consiste en fusionar el banco intervenido con un banco que se considere sano para que el banco intervenido sea atractivo a los bancos sanos el gobierno "limpia" la cartera del primero y lo vende con un bajo nivel de cartera vencida. En caso de deterioro extremo de la cartera de banco intervenido lo único que se vende es la red de sucursales y sus activos fijos. El segundo tipo de acciones consiste en establecer empresas especializadas para la venta de la cartera adquirida de los bancos interlineados por los programas de compra de cartera.

Liquidaciones.

Durante las crisis bancarias pocos países recurrieron a liquidaciones y revocaciones de licencias de las instituciones financieras en problemas. En general, las autoridades prefirieron los mecanismos de saneamiento anteriormente descritos⁷¹.

b) Programas de compra de cartera.

Generalmente, la compra de cartera se realiza por medio del sistema de seguro de depósitos o por el Banco Central. A través de este mecanismo el gobierno adquiere la totalidad de la cartera de los bancos intervenidos o bien de los bancos que se consideran financieramente débiles. De esta forma los bancos traspasan parte de su cartera vencida al gobierno.

En algunos países como Finlandia Suecia, en lugar de que el Banco Central asumiera la Cartera Vencida, se traspasó esa parte de la cartera a un organismo independiente, llamado "banco malo" el cual recibió un subsidio de capital por parte del gobierno; y la cartera buena de los bancos se otorga una institución diferente. El banco encargado de la cartera vencida, tenía que ocuparse posteriormente, de cobrar los préstamos

⁷¹ No obstante cabe mencionar que los siguientes países que si recurrieron a este mecanismo: Estados Unidos, Argentina (1980), Brasil, Finlandia y Estonia.

vencidos sin que le interesaran los vínculos y tratos preferenciales entre deudores y bancos.

c) Esquemas de venta de cartera.

Una vez que los gobiernos han adquirido la cartera vencida de los bancos intervenidos y de los programas de compra de cartera, enfrentan el problema de vender la cartera y los activos asociados a ella. Ante la existencia de mercados secundarios suficientemente desarrollados que pudieran ser utilizados para este fin, los gobiernos se ven obligados a constituir empresas especializadas para ello estas empresas juegan un papel fundamental en la resolución de la crisis dado el enorme volumen de cartera adquirida por el gobierno y la necesidad de diseñar programas de venta expeditos que reduzcan el tiempo de resolución. Para evitar el deterioro de los activos, las autoridades establecen periodos de tiempo de venta limitados.

4.3 Medidas para asistir a deudores y depositantes.

Como ya se mencionó, una de las medidas de emergencia adoptadas en algunos episodios de crisis fue el otorgamiento de liquidez a los bancos a tasas preferenciales. A pesar de ello, en la mayoría de los casos los bancos no concedieron tasas preferenciales a los deudores⁷².

En general, las medidas adoptadas para enfrentar las crisis beneficiaron más de lo que perjudicaron a los deudores. Ello debido a que la situación de los deudores era ya frágil y el castigarlos solamente hubiera incrementado la gravedad de la crisis. Las medidas que mejoraban a los deudores incluían asistencia directa por parte del gobierno, generación de tasas de interés reales negativas, y un trato preferencial a endeudados en moneda extranjera.

⁷²Existen casos interesantes de apoyo a deudores, por ejemplo en Argentina y Chile (década de los ochentas) se dieron diversas devaluaciones, por lo que los gobiernos ofrecieron, al público que se habían endeudado en moneda extranjera, tipos de cambio preferenciales, esquemas de cobertura cambiaria o subsidios en tasas de interés en operaciones de "swaps".

Los depositantes contrario con en la mayoría de los casos con el respaldo de la totalidad o caso todo el monto de sus recursos, ya que el gobierno actuó en la mayoría de los casos como prestamista de ultima instancia salvaguardando los intereses de los depositantes.

En momentos en los que existe una estrecha relación entre crisis financiera y actividad económica, las decisiones de mercado son influenciadas en gran medida por la incertidumbre de los agentes. Por ello en casos como los de Filipinas el gobierno otorgó fondos a las empresas públicas, buscando incentivar una mayor inversión y tranquilizar el pánico en la economía. La mayor inversión pública tuvo como consecuencia una recuperación de la actividad económica y permitió el restablecimiento de la confianza del público ahorrados. No obstante ello esta medida fue sumamente costosa debido a que la situación de las empresas que asistía el gobierno era muy débil y se requería de cuantiosos fondos para mejorarlas.

En la mayoría de los casos las pérdidas para los depositantes fueron mínimas. El gobierno terminó pagando el mayor costo de las crisis.

5. REFORMAS PARA FORTALECER EL MARCO REGULATORIO.

Las crisis bancarias generalmente han propiciado una revisión del marco regulatorio y de supervisión en la mayoría de los países analizados. El objetivo que se persigue en fortalecer el marco regulatorio es resolver de manera definitiva las crisis, así como evitar que ésta pueda repetirse. Se busca que los bancos administren adecuadamente los riesgos y que sean menos vulnerables a cambios en el entorno económico interno y que pudieran acelerar el deterioro de la cartera de los bancos y poner en riesgo la salud del sistema financiero en su conjunto.

Existen diversas medidas para fortalecer el marco regulatorio. En muchos casos se hace mas estricta la definición de cartera vencida, se aumentan los requerimientos de capital para que estos sean ponderados por los riesgos crediticio y los riesgos de mercado, se adoptan sistemas contables internacionales y se previenen actividades mas riesgosas como la excesiva concentración crediticia. Además se restringen los prestamos a

funcionarios de los bancos y de las empresas relacionados con estas. Se obliga a los bancos a asignar áreas internas específicas para la vigilancia de su situación financiera, así como a realizar auditorías externas periódicamente, en algunos casos con la intervención de organismos internacionales y se implementan sistemas de alerta temprana para detectar bancos con problemas. En algunos casos también se relajan las restricciones a la inversión extranjera con propósito de propiciar una mayor transferencia de tecnología y de capital humano hacia el sector.

En el caso de nuestro país la reforma al marco regulatorio ha comprendido varios aspectos. Primero para enero de 1997 anunció que cambiaría las laxas reglas contables por el estricto régimen aplicado en Estados Unidos, es decir, el Generally Accepted Accounting Practices o GAAP. "Pero cuando se dio cuenta que los balances de muchos bancos no aceptarían el cambio, moderó el ajuste contable y luego concedió espacios adicionales para que los bancos no tuvieran que contabilizar de golpe sus lastimados créditos hipotecarios". Por otra parte en este mismo año se modifica y amplía el límite de la participación de inversión extranjera de 30% a 49%, y finalmente, en el siguiente año el poder ejecutivo sometió a consideración del poder legislativo un paquete de reformas jurídicas para el sistema financiero (que fue comentado ampliamente en el capítulo dos), que busca alcanzar un sistema regulatorio en el que gobierno y mercado tengan compartan la responsabilidad de vigilar el desempeño bancario.

En Brasil, con el Decreto 1182 (noviembre de 1995) se reforzó la regulación de los bancos comerciales y se tomaron medidas preventivas para evitar la concentración de la cartera de los bancos.

En Noruega se modificó la Ley de Bancos Comerciales en 1992 para que el gobierno pueda intervenir bancos y forzarlos a reducir el capital con derecho de voto por el monto de las pérdidas que se realicen. También se establecen estándares de capitalización basados en el riesgo de mercado y estándares contables más estrictos y transparentes para los inversionistas respecto de la situación real de los bancos.

En Finlandia en 1993, con el propósito de darle un mayor énfasis a las actividades bancarias, se redefinieron las funciones que debía desempeñar cada autoridad reguladora (el Ministerio de Hacienda, el Banco de Finlandia y la Oficina de Supervisión Bancaria). En adición al

nuevo entorno regulatorio prestó especial atención al monitoreo de los riesgos que tomaban los bancos.

5.1 Reformas para fortalecer a la entidad supervisora

La mejora del marco regulatorio no puede ser completa si no es acompañada de una reforma en los mecanismos de supervisión. La entidad encargada de supervisar debe de vigilar y tener la capacidad para sancionar aquellos bancos que no cumplan con la regulación.

De los casos suscitados durante esta década, se pueden distinguir dos tipos de reformas: las que buscan fortalecer a la entidad supervisora y las que fortalecen los mecanismos de supervisión por parte del mercado. Con respecto al primer tipo, en algunos casos se otorga autonomía a la entidad supervisora o bien mayores poderes y recursos. Con respecto al segundo tipo, se busca que los participantes en el mercado financiero cuenten con mejor información para que los depositantes y accionistas puedan discriminar entre bancos y para que los bancos puedan tomar mejores decisiones de crédito⁷³. A continuación se presentan algunas de las acciones que ha llevado a cabo diversos países en cuanto a capacidad supervisora se refiere.

En Estados Unidos, a finales de 1991 la "FDIC Improvement Act" estableció que el FDIC debía tomar acciones rápidas (reemplazar la administración y controlar el crecimiento de los activos) cuando el capital de los bancos fuera menor al 2% de la cartera.

En Venezuela, después de la crisis de 1994 se creó la Junta de Emergencia Financiera. Esta entidad asumió los poderes del Consejo de la Superintendencia de Bancos y se le otorgaron amplias facultades para establecer reglas especiales de supervisión y control de las instituciones financieras. La Junta de Emergencia Financiera, en caso de que las disposiciones especiales de supervisión y control que emitiera no sean cumplidas por algún banco, tiene la autoridad para remover a los directores o administradores del mismo, nacionalizar su capital y suspender o revocar sus operaciones. Más recientemente se ha planteado la total independencia de la Superintendencia de Supervisión.

⁷³ Del Villar, Backal y Treviño, 1997.

En Brasil, en noviembre de 1995, con el estallido de la crisis se promulgó una ley que da poder al banco central para intervenir y liquidar instituciones financieras. Además se le dieron facultades para exigirles la transferencia de acciones de control y su reorganización corporativa. También se estableció su sistema de responsabilidades para auditores externos en caso de irregularidades detectadas en instituciones financieras que no fueran debidamente reportadas.

En Hungría, en enero de 1997 se otorgó plena autonomía al Banco Central y se fusionaron las distintas instituciones responsables de la supervisión financiera en el "State Money and Capital Market Supervisory Board", que es independiente del Banco Central.

En Finlandia, en octubre de 1993 se transfirió la entidad supervisora, que era parte de la Secretaría de Hacienda, al Banco Central como una unidad autónoma. Sus funciones no cambiaron, pero se le dieron responsabilidades sobre el manejo del riesgo cambiario a la vez que aumentaron sus recursos sustancialmente.

5.2 Autorregulación

Un caso muy especial de regulación bancaria es el que se aplica en Nueva Zelanda, resulta ser un claro ejemplo de los que en el capítulo primero se menciono respecto de que la regulación puede darse por mecanismo de mercado o autorregulatorios. En la mayoría de los países el gobierno es quien mayor responsabilidad asume, en la realización de las actividades de supervisión y regulación, aun cuando ello no signifique mayor eficiencia.

Nueva Zelanda, constituye un ejemplo totalmente distinto a los anteriores dicho país ha reformado profundamente sus objetivos y mecanismos de regulación bancaria. Aquí la regulación atiende al único fin de salvaguardar el sistema bancario, no de proteger a los depositantes. Es función del gobierno proteger al sistema bancario, debido al efecto que una crisis generalizada en dicha industria puede tener sobre la economía en general. El papel del gobierno en materia bancaria, de este país, radica exclusivamente en el establecimiento y protección de los derechos de

propiedad. Los agentes privados deben tener la mayor libertad posible y asumir cabalmente los riesgos inherentes en sus transacciones⁷⁴.

Desde enero de 1996, la supervisión se lleva a cabo fundamentalmente a través de la publicación de información que describe la salud de los bancos y hace corresponsables de la calidad de dicha información a sus administradores y directores. Los bancos están obligados a publicar trimestralmente tanto información general de la situación del banco con el fin de orientar a los depositantes, como información detallada para su evaluación por parte de analistas financieros.

La información destinada a orientar a los depositantes debe estar claramente visible en las sucursales bancarias y se dicte ampliamente por la prensa. Esta información incluye estados financieros, niveles de capitalización, calidad de los activos, diversos indicadores de exposición al riesgo, información sobre los sistemas de administración de riesgos y exposición al riesgo de mercado y es estudiada por inspectores externos anualmente.

Los directores de los bancos están obligados a firmar las declaraciones que contiene la información mencionada. Además cada director debe confirmar si su banco cumple con la regulación prudencial, si dispone de sistemas para evaluar adecuadamente los riesgos y si se lleva a cabo. También debe declarar si su banco tiene exposición con personas contrarias a los intereses del mismo y si la información declarada es completa y veraz⁷⁵.

⁷⁴ Díaz Alejandro, 1996.

⁷⁵ Del Villar Rafael, Backal Daniel, Treviño Juan, 1997.

5.3 Reformas al seguro sobre depósitos.

El seguro de depósitos es un mecanismo importante para mantener la confianza de los agentes en el sistema financiero, ya que estos tienen la confianza en que sus depósitos serán respaldados. Este mecanismo ha sido utilizado por un gran número de países y ha ayudado a mejorar la credibilidad en el sistema financiero. No obstante, se ha incentivado a que los bancos no busquen mejorar sus carteras y tomen posiciones más riesgosas, aumentando así la probabilidad de ocurrencia de una crisis bancaria.

La elevada frecuencia de crisis bancarias durante los últimos 30 años ha ocasionado que la mayoría de los países opte por instrumentar un sistema explícito de seguros. En la actualidad, estos sistemas son comúnmente administrados por entidades gubernamentales y la participación de los intermediarios financieros suele ser obligatoria, si bien en EUA, Alemania y Francia es voluntaria. Por otra parte en Argentina el esquema de seguro está a cargo de los propios bancos, a través de una compañía denominada Sedesa, en cuya administración el gobierno tiene un papel secundario.

En algunos casos, la capitalización del organismo es responsabilidad del sector público, sea a partir del presupuesto gubernamental o con recursos del Banco Central; sin embargo, en muchos casos, la mayor parte de los fondos proviene de aportaciones de los bancos. Aunque en algunos países se paga una cuota similar por institución, en los últimos años la experiencia internacional muestra una preferencia por las cuotas diferenciales, en función de la solidez financiera de las instituciones.

Se pueden encontrar diversos países que se han convertido a este tipo de esquema. Por ejemplo en Canadá hasta antes de marzo de 1999, las cuotas aplicadas a las instituciones bancarias miembros de la Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) eran independientes de su riesgo. Esta cuota era de 1/6 de 1 por ciento sobre los depósitos asegurados; con el objeto de proporcionar los incentivos adecuados a los miembros para seguir políticas más prudentes, el gobierno canadiense aprobó, en 1996, una legislación que proporcionaría a la CDIC la autoridad para cargar primas diferenciadas que reflejarían las distintas categorías de riesgos entre los miembros. Las nuevas cuotas son las siguientes:

Cuadro 8

ESTRUCTURA DE CUOTAS DEL
CDIC

CATEGORÍA DE RIESGO	CUOTA (% DEPÓSITOS ASEGURADOS)
1	0.0417
2	0.0833
3	0.1667
4	0.3333

Fuente: Canada Deposit Insurance Corporation.

Aquellos bancos ubicados en las categorías 1 y 2 experimentan una reducción inmediata en su cuota y los de la tres no verán afectadas sus aportaciones a la CDIC. Para aquellos que se localicen en la categoría 4 se aplicará una medida transitoria: pagarán la cuota anterior por dos años, con el fin de concederles tiempo para mejorar en su categoría de exposición al riesgo.

En estado Unidos la situación es muy diferente, en este lugar existen dos fondos para los seguros: el Bank Insurance Fund (BIF) encargado de la recolección de las aportaciones de los bancos miembros y el Saving Association Insurance Fund (SAIF) que recauda los fondos de las cajas de ahorro. Ambos esquemas son revisados semestralmente por el Consejo de Directores de la Federal Deposit Insurance (FDIC) y se utiliza la base de depósitos asegurada para calcular sus aportaciones totales. Existen dos criterios para la aplicación de cuotas diferenciadas entre los bancos miembros:

- a) Evaluar el grado de capitalización de cada uno de los miembros y asignarle algunos de los siguientes tres grupos: bien, adecuado y subcapitalizado.
- b) Clasificar el grado de cumplimiento en la supervisión y regulación vigentes en las siguientes categorías: A, B, C; donde A representa la mejor calificación y C la peor.

Existe un rubro de cuota cero para los miembros con buena salud financiera y un máximo de 0.27% para aquellos en malas condiciones de capitalización y cumplimiento en la regulación.

Cuadro 9.

ESTRUCTURA DE CUOTAS DEL BIF Y DEL SAIF				
Grado de capitalización	Cumplimiento en la supervisión			
	Criterios	A	B	C
Bien	0.0	0.03		0.17
Adecuada	0.03	0.10		0.24
Subcapitalizada	0.10	0.24		0.27

Fuente: FDIC

En la Unión Europea no existe armonía en cuanto a las primas bancarias de los sistemas nacionales de seguros. Por ejemplo Reino Unido exige una contribución inicial mínima de 10,000 libras esterlinas a las nuevas instituciones, a las ya establecidas la contribución es de 0.1 por ciento de la base, sujeta a un máximo de 300,000 libras. En Irlanda se exige una cuota de 0.2 por ciento de los depósitos de cada institución y una contribución mínima de 200,000 libras irlandesas; en Francia las aportaciones dependen de las pérdidas al igual que en los países bajos; en Alemania se cobra entre 0.03 por ciento y 0.06 por ciento de los depósitos.

En cuanto a los países Latinoamericanos: en Argentina en mayo de 1995 se creó el Sistema de Seguros de Garantía de Depósitos al cual se el deben dar cuotas que varían entre 0.36 por ciento y 0.72 por ciento en función del riesgo de cada entidad. En Brasil el gobierno estableció un asociación civil no lucrativa con el objeto de dar cobertura a los depósitos. En el Fondo Garantizador de Créditos participan todas las instituciones financieras, las cuales contribuyen con una cuota anual de 0.3 por ciento de los saldos de las cuentas objeto de garantía. En nuestro país las aportación al Fondo Bancario de Protección al Ahorro las aportaciones ordinarias no podrán ser menores de cuatro al millar sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan las instituciones. Se podrán establecer cuotas extraordinarias que no excedan en un año de tres al millar sobre el importe de las operaciones pasivas cuando por las condiciones del sistema bancario mexicano, el instituto no cuente con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones. La suma de ambos tipos de cuotas no deberá exceder de ocho al millar en un año.

Se podrán establecer cuotas ordinarias diferenciadas para las instituciones, en función del riesgo al que se encuentran expuestas, con base en el nivel de capitalización y otros indicadores. Sin embargo, por el momento se decidió aplicar una cuota igual a todos los bancos, para permitir que los bancos se adecuen a las nuevas circunstancias.

En cuanto a la protección ofrecida, las diferencias entre países son muy marcadas, en la mayoría de las naciones donde el seguro sobre depósito es explícito, la cobertura de este ha tendido a subir en los últimos 20 años, sea para mantenerla en términos reales o para enfrentar circunstancias adversas específicas. En el siguiente cuadro se muestra la protección que brindan estos esquemas.

Cuadro 10.

COBERTURA DEL SEGURO BANCARIO EN ESQUEMAS EXPLÍCITOS	
Monto cubierto en dólares	
EUA	100,000
Japón	84,000
Francia	67,300
Canadá	40,150
Taiwán	30,300
Suiza	20,700
Argentina	20,000
Australia	16,000
España	10,000
Chile	3,000
India	710

Fuente: Grupo Financiero Bancomer

Existe una gran diversidad de esquemas respecto a cuentas protegidas y el tratamiento de los depósitos en filiales foráneas de depósitos locales, a los depósitos de sucursales locales de instituciones del exterior, los préstamos entre bancos y las cuentas locales en moneda extranjera. Por ejemplo Argentina y España limitan la protección a un monto máximo por depositante, independientemente del tipo de cuenta. En

Chile el seguro se restringe a las llamadas personas naturales. En EUA y Canadá se ha ampliado la cobertura a los depósitos no tradicionales, por ejemplo las cuentas mancomunadas, los depósitos en fideicomiso irrevocables, los depósitos testamentarios y algunas cuentas individuales para el retiro.

Con base en la experiencia internacional en cuanto al seguro bancario, se pueden hacer las siguientes reflexiones:

- No existe un patrón regular en la cobertura de seguros bancarios.
- En la mayoría de los países, la cobertura del seguro ha aumentado, aunque en Argentina y Chile ha disminuido ocasionalmente; Nueva Zelanda representa un caso particular, dado que se eliminó el seguro .
- Indonesia es un caso extremo, en el que una súbita disminución de este instrumento en noviembre de 1997 generó la salida masiva de recursos de los bancos locales, al grado de que tres meses después se regresó a una cobertura implícita ilimitada.
- La existencia de un esquema de seguro bancario explícito y limitado obliga a los depositantes a evaluar el riesgo que representa cada banco; a su vez esto presiona a las instituciones financieras para que difundan información financiera transparente y oportuna.

Desafortunadamente no puede considerarse que la conversión hacia un sistema de cobertura explícita y limitada sea suficiente para corregir las fallas de mercado. Bajo este sistema, las primas que los bancos pagan al seguro, en ocasiones, no reflejan debidamente los riesgos que este cubre, por lo que el subsidio al financiamiento de actividades riesgosas no se elimina. Además este tipo de garantía reduce el incentivo de los depositantes a evaluar y vigilar directamente la salud financiera de los bancos. Por ello independientemente de su nivel de capitalización, el banco que ofrece la mayor tasa de interés es el que más depositantes atrae. Así la garantía de depósito proporciona a los bancos, en un entorno de bancos subcapitalizados, no sólo los incentivos, sino también los recursos para arriesgar sus inversiones. En este contexto, esta garantía constituye un factor importante que distorsiona gravemente las decisiones de los bancos, genera ineficiencias y aumenta el costo de las crisis bancarias⁷⁶.

⁷⁶ Del Villar, Backal y Treviño, 1997.

Con todo y la adopción de esta nueva postura hace falta redoblar esfuerzos en materia de regulación, vigilando de cerca la toma de riesgo por parte de las instituciones y sus reservas para enfrentar posibles contingencias.

Cabe mencionar que un caso diferente fue el de Estados Unidos en la década de los ochentas ya que en este país la regulación excesiva fue lo que debilitó a las instituciones financieras. La regulación de los bancos y de las instituciones de ahorro correspondía tanto a autoridades federales como autoridades estatales, además la regulación estaba segmentada por funciones y geográficamente, esta situación limitó la capacidad de las instituciones financieras para evitar riesgos. El aumento sin precedentes de las tasas de interés a principios de los ochentas provocó que las instituciones de ahorro se volvieran insolventes de la noche a la mañana, ya que tenían como activos a plazos largos y a tasas fijas⁷⁷.

6. LECCIONES DE LAS CRISIS BANCARIAS.

La experiencia internacional en cuanto ha crisis bancarias nos deja un gran número de lecciones y cuestionamientos, referentes a las políticas adoptadas ex-ante y ex-post de la crisis. Es por ello que en este apartado se analizan varios aspectos relacionados con las ventajas y desventajas de las medidas adoptadas y aquellos otros aspectos que han resultado ventajosos para evitar la ocurrencia de una nueva crisis.

Si bien la desregulación y la apertura de los mercados financieros promueve su desarrollo eficiente en el largo plazo, ésta propicia, en determinadas circunstancias, el rápido y muchas veces desordenado crecimiento del sector financiero en el corto plazo. En esta coyuntura, las instituciones de supervisión se ven abrumadas por las tareas que deben enfrentar y generalmente son incapaces de evitar el fuerte deterioro de la cartera crediticia de los bancos, que se presenta en esta etapa del crecimiento. El deterioro de la cartera es también muchas veces consecuencia de prácticas oscuras e incluso fraudulentas que no son frenadas ni sancionadas oportunamente por los supervisores. Por lo tanto al desregular y dar mayores libertades a los bancos es esencial que las

⁷⁷ Ibid.

autoridades refuercen los controles y la supervisión para evitar una toma excesiva de riesgos por parte de éstos.

Los métodos tradicionales de supervisión bancaria tiene fuertes limitaciones . por ello es fundamental que éstos se complementen con mecanismos de supervisión de mercado y con una mayor corresponsabilidad de los administradores y los accionistas de los bancos, para lo cual se requiere exigir a los bancos mayor transparencia en sus operaciones. Es necesario que también se establezca que los bancos publiquen periódicamente información veraz y oportuna que describa con claridad su salud, lo cual resulta esencial para que depositantes e inversionistas puedan disciplinar a los bancos a controlar los riesgos que éstos asuman.

La participación de los bancos centrales como prestamistas de última instancia, por un lado ayuda a reducir el pánico bancario y la incertidumbre generalizada, ya que se entrega la liquidez que requiere el sistema bancario para respaldar a los depositantes. Pero por otro lado hay que considerar que también se incentiva a que los bancos realicen actividades riesgosas, al saber que las autoridades los rescataran si llegan a tener problemas. Además una vez otorgada la ayuda los el monto del costo fiscal representan una proporción del PIB no poco significativa. Por ello se ha procedido a cuestionar o incluso a limitar la participación de los Bancos Centrales. En Estados Unidos por ejemplo el FDIC restringe la capacidad del Banco Central para otorgar créditos de emergencia a los bancos con problemas con el fin de garantizar que el mercado tenga mayor capacidad de autorregulación sobre las instituciones financieras. Igualmente los países de la Unión Europea han establecido candados muy fuertes al Banco Central de la Unión para otorgar asistencia a los bancos comerciales en situaciones de emergencia.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que el saneamiento del sistema bancario o financiero, debe basarse en principios claros, que establezcan las condiciones de intervención estatal, el monto máximo de este mismo, los objetivos y las limitantes del gobierno en su intervención, entre otras cuestiones. Y lo más importante es que el gobierno se sujete estrictamente a lo acordado.

Por otra parte, la problemática que enfrenta el seguro de depósito es compleja. Por un lado la existencia del mismo ayuda a que los agentes depositantes sientan confianza en el sistema bancario en que tienen sus

depósitos, pero al mismo tiempo genera fuertes problemas de riesgo moral ya que desincentiva a los agentes, depositantes y deudores, a tener un cuidado minucioso y responsable de los recursos. Los primeros no ponen atención en la capacidad financiera y administrativa del banco, y por su parte, los segundos se ven incentivados a realizar operaciones de alto riesgo.

Otro de los problemas en relación a los seguros de depósito es que se encuentran descapitalizados, no fijan primas de seguro acorde a los riesgos asumidos, y carece de reglas claras de intervención. Por lo tanto es necesario recapitalizar el seguro de depósito para que este pueda responder con recursos propios a las contingencias que p[udieran llegar a presentarse y establecer los mecanismos para evitar su descapitalización futura. También es conveniente delimitar la cobertura explícita e implícita del seguro y establecer primas que sean proporcionales al riesgo, de manera que se elimine el subsidio cruzado de los bancos menos riesgosos hacia los menos riesgosos.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El papel de la banca como intermediario financiero ha sido un elemento de vital importancia para el desarrollo económico de cualquier país. La banca, primordialmente, es la encargada de suministrar recursos excedentes de ciertos sectores de la población, hacia aquellos otros sectores o actividades donde estos son necesarios y limitados. Esta función puede verse afectada por diversos factores, inherentes a la propia naturaleza y funcionamiento de las instituciones; como se mencionó con anterioridad existen graves problemas de incentivos que conducen a situaciones altamente riesgosas, difícilmente cuantificables, pero que pueden ser disminuidas, en parte, con la implementación de un marco regulatorio adecuado que permita minimizar las situaciones de riesgo moral y selección adversa. La ocurrencia de crisis bancarias no sólo ocasiona la distorsión en la realización de estas funciones, sino que implica grandes costos para el sistema económico y para la sociedad en conjunto.

En este trabajo se ha buscado caracterizar estos fenómenos por sus causas y efectos, haciendo especial énfasis en como la regulación, escasa o excesiva, puede acentuar la ocurrencia de tales situaciones.

Para tal efecto el capítulo primero proporciona una visión teórica, acerca de lo que los estudiosos definen como los procesos por los cuales se sucede una crisis. Al examinar los tres principales enfoques de crisis bancarias se encuentra que los análisis "monetario" y de "racionamiento de crédito" atribuyen los problemas bancarios a factores específicos de la banca, mientras que el de los "ciclos económicos y fragilidad financiera" lo racionaliza a través de choques externos al sistema bancario. La esencia del estudio monetarista radica en la incapacidad por parte de las autoridades para remediar las debilidades de la banca. La teoría del racionamiento de crédito se funda en problemas de información e incentivos del mercado financiero que implican un otorgamiento no satisfactorio o subóptimo del crédito bancario. Por su parte el motor de la

crisis de acuerdo con el tercer planteamiento, son choques ajenos al sistema bancario que incrementan la fragilidad de los agentes. Si bien, factores exclusivos del sistema bancario son más importantes en los dos primeros análisis, y en el tercero los externos, es claro que en las crisis bancarias, cada uno de estos elementos juegan un papel importante y la mayor influencia de unos u otros dependerá de las condiciones específicas de cada lugar.

El capítulo segundo está dedicado a examinar la situación por la que atraviesa el sistema bancario mexicano, específicamente para el período 1994-98. A raíz de la crisis financiera de 1994 se hizo evidente la existencia de fallas estructurales de antaño en el sector bancario. En primer lugar es clara la falta de responsabilidad de la autoridad reguladora, ya que fue incapaz de vigilar el adecuado desempeño de las instituciones, lo que redundó en actividades altamente riesgosas estimuladas por un contexto de liberalización, regulaciones laxas, expectativas económicas favorables y la existencia de un seguro sobre depósitos implícito que proponía la sobreexposición al riesgo ya que de resultar una pérdida esta sería respaldada por el gobierno federal. El resultado fue un sobreendeudamiento del sector privado destinado en gran parte hacia gastos de consumo y, por otra parte, una cartera crediticia con un fuerte porcentaje de créditos difícilmente recuperables.

Al suscitarse la devaluación del peso a fines de 1994, la situación económica del país se torna adversa, el riesgo sistémico se desata y los deudores se encuentran en serias dificultades para hacer frente a sus adeudos. Es temible una corrida bancaria y la cartera vencida alcanza porcentajes sin precedentes. Es entonces cuando el gobierno sale al rescate, resolviendo la insolvencia de todas las instituciones bancarias a través de diversos mecanismos, tratando de esta manera de reducir la incertidumbre entre los agentes. Sin lugar a dudas esta actuación impidió que la situación se agravara, en el corto plazo, sin embargo, implicó costos colosales, que bien vale la pena cuestionarse más a fondo sobre la forma en que dichas medidas fueron implementadas.

La resolución de la crisis se dio por medio de diferentes dispositivos gubernamentales al principio y posteriormente los bancos fueron tomando acciones específicas en busca de resolver su situación. Así se tiene que la participación de la banca extranjera es cada vez más predominante en el

sistema financiero ya sea por medio de fusiones con bancos nacionales o venta de los mismos.

En cuanto a las condiciones actuales del sistema bancario, cabe mencionar que estas siguen siendo poco satisfactorias, pues aun cuando se percibe una mejoría en los principales indicadores de productividad, parece ser que estos no son producto de un mejor desempeño, sino de circunstancias coyunturales que únicamente esconden y retrasan los problemas estructurales de fondo.

El capítulo tercero ofrece a la luz de la experiencia internacional un conjunto de ejemplos interesantes acerca de sus vivencias en cuanto a crisis se refiere. Al hacer esta recopilación se observa que los fenómenos bancarios críticos no son exclusivos de un determinado tipo de nación y que parece intensificarse la ocurrencia de los mismo a lo largo de las dos últimas década. Aun cuando las causas, consecuencias y medidas adoptadas son muy diversas en cada lugar, puede observarse rasgos comunes entre ellas: 1) generalmente ocurrieron después de un período de expansión económica; 2) estuvieron relacionadas con un comportamiento eufórico (demasiado optimista) por parte de los agentes; 3) se presentaron en períodos posteriores a la desregulación económica y financiera, y 4) previo a la crisis, se carecía de una supervisión y regulación adecuadas.

Un caso singularmente especial es el ocurrido en Nueva Zelanda que rompe con la mayoría de los esquemas generalmente adoptados. En este país la regulación financiera se lleva a cabo mediante mecanismos enteramente de mercado, el seguro sobre depósitos no existe y atribuye todo el peso de la responsabilidad directamente sobre los agentes económicos.

En términos generales esta ha sido la forma en que se ha buscado presentar al lector una panorama global acerca de las crisis bancarias, enfocando el problemas desde sus orígenes hasta su resolución. El objetivo primordial ha sido establecer un parámetro de comparación que nos permita entender la problemática actual del sistema financiero y evaluar su posible desarrollo en el futuro.

Sin embargo, el comportamiento posterior de las instituciones se ve incierto ya que existen un gran número de variables difícilmente cuantificables que pueden generar efectos benéficos y adversos en el desenvolvimiento del sector. Es por eso que se consideró necesario y se

dejó deliberadamente la presentación de algunos puntos de vista adicionales que serán tratados a continuación y que lejos de aportar una resolución final representan evaluaciones subjetivas que sólo el transcurso del tiempo podrá respaldar como falsas o verdaderas.

4.1 ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.

En el primer capítulo se definió que para efectos de esta tesis se entendía por "regulación prudencial": aquellas medidas encaminadas a proteger los intereses de los depositantes. También se mencionó que el instrumento universalmente utilizado para salvaguardar la riqueza de los ahorradores era el seguro sobre depósitos.

El análisis de la experiencia internacional arroja como conclusión que la existencia de un seguro sobre depósitos que cubre al cien por ciento las deudas de los bancos termina generando graves problemas de riesgo moral, al propiciar conductas irresponsables por parte de los agentes e incentivando actitudes de alto riesgo. Por lo tanto la recomendación general apunta a la disminución de la cobertura; de esta manera se busca corregir los problemas de incentivos y repartir mayores compromisos entre los agentes.

En nuestro país el monto a cubrir disminuirá gradualmente en un periodo de cinco años hasta 400 mil UDIS. La reducción gradual es indiscutiblemente acertada, desafortunadamente existen otros factores de riesgo que más que de carácter general obedecen a las condiciones específicas de nuestra economía.

La parte negativa consiste, entonces, en que este esquema pudiera no ser del todo efectivo para contener las corridas bancarias. Durante 1994 y en los años posteriores a la crisis la población se sintió tranquila al saber que el sistema bancario estaba apoyado al cien por ciento por el Fobaproa. En lo subsiguiente si se llegaran a presentara nuevamente situaciones de incertidumbre, al momento en que el responsable del IPAB de la cara para señalar que no nos debemos preocupar y los agentes recuerden la limitación de la cobertura, veremos el impacto para transmitir tranquilidad a las personas y evitar corridas bancarias. Si tomamos en

cuenta que el monto de ahorros menores o iguales a 400 mil UDIS representa apenas el 40 por ciento de los depósitos totales, estaríamos en peligro de una enorme fuga de capitales.

Por otra parte, en situaciones de problemas e incertidumbre, el IPAB podrá otorgar recursos adicionales, siempre y cuando la resolución sea aceptada por el Congreso, lo cual suena verdaderamente preocupante ya que las crisis bancarias deben ser resueltas de inmediato, si se quiere minimizar sus efectos adversos, hablar de la intervención del Congreso puede retrasar enormemente los periodos de decisión y por ende los costos de la crisis.

Ahora bien el principal propósito del IPAB debe ser evitar al máximo cualquier posible quiebra de una institución bancaria, ¿qué pasará ahora que se instituya el sistema de cuotas diferenciales?. Bajo esta modalidad, cuando un banco atraviese por problemas de mala calidad en los activos y altos índices de cartera vencida, deberá aportar cuotas mayores al fondo del Instituto, si su situación no mejora podrá ser intervenido para solucionar sus circunstancias. Lo interesante aquí es que la implementación de cuotas diferenciales incentiva la competitividad entre las instituciones, pero es también un foco rojo para los inversionistas, quienes ante la mínima posibilidad de perder sus recursos no esperaran a que la situación del banco se mejore y procederán al retiro masivo de recursos, propiciando con ello la quiebra inevitable, si a esto le aumentamos la consideración de que existe una alta correlación entre los bancos, el problema se torna de dimensiones colosales.

A la luz de las circunstancias es evidente que la solución de los problemas bancarios va más allá de la adopción de un reforma limitativa. Para poder llevar a cabo la disminución o, como en otros casos, la eliminación total del seguro sobre depósitos con éxito es necesario que el país tenga una economía de bases sólidas capaz de evitar problemas de incertidumbre, y capaz al mismo tiempo de generar las condiciones de pago entre los individuos para de esta manera se evite caer en problemas de morosidad.

Otra de las Leyes surgidas recientemente es la Ley de Garantías de Crédito, por medio de esta se intenta incentivar a las instituciones bancarias a reactivar el crédito; la lógica de tras de este planteamiento es muy sencilla: no prestar donde no se puede cobrar. En nuestro país el

proceso de recuperación de una garantía tarda en promedio seis años, en comparación, en Texas este lapso no excede los 90 días, lo que se busca entonces es facilitar a las instituciones la recuperación de sus préstamos. Desafortunadamente volvemos a encontrar un problema intrínseco en nuestra economía; en cualquier nación la reactivación del crédito es clave del éxito en el desarrollo, en tales condiciones han jugado un papel primordial, las líneas de crédito como los préstamos quirografarios que no representan una garantía real ya que dependen del producto final para el que fueron solicitados los recursos. Con esta medida sólo se prestará a quién tenga de antemano una cantidad de bienes o recursos de un valor similar a la solicitado, por lo tanto existe una especie de paradoja ya que solo se presta a quien de hecho no lo necesita.

Otro de los aspectos polémicos es la creciente penetración de la banca externa, sin lugar a dudas este hecho puede ser benéfico en cuanto incrementa la competencia y por consiguiente presionara la abaratamiento del crédito y la mejora en la calidad de los servicios. La parte negativa es fácilmente intuible: mayor dependencia del extranjero y menor autonomía. Es indiscutible que el marco de reformas actuales es una navaja que puede convertirse de dos filos. Dentro de esta problemática la revelación de información confiable jugará un papel determinante en el futuro de nuestro sistema. De ahora en adelante la información que se le proporcione al ahorrador debe en realidad ser confiable y estar disponible en todo momento. Con respecto a este último punto será importante la implementación de métodos novedosos de valuación que detecten rápidamente y sin engaños las insolvencias bancarias. La homologación de los criterios contables y la presencia de la valoradoras internacionales seguramente ayudará a mermar este problema.

Existen algunos otros aspectos importantes y que vale la pena señalar en este apartado, estos hacen referencia a la forma de actuación de las autoridades financieras en cuanto a la resolución de la crisis.

La posición del gobierno como prestamista de última instancia ha ayudado en todos los casos a contener los problemas inmediatos de liquidez de las instituciones bancarias, pero desafortunadamente, incrementa los problemas de riesgo moral y las actitudes de alto riesgo. De cualquier forma se puede concluir que esta medida ha sido indispensable para eliminar los problemas de pánico bancario, por lo tanto aunque

costosa puede ser considerada como benéfica, ya que la posible quiebra generalizada de las instituciones bancarias o bien de alguna de proporciones significativas, ocasionaría costos inimaginables para el resto de la economía. En el caso de nuestro país esta premisa ha sido fuertemente defendida y en base a ella se han ocultado y protegido un gran número de actividades ilícitas que han incrementado el costo fiscal del rescate para el grueso de la población. Y es que como se mencionó en el capítulo II, el monto de actividades clasificadas como irregulares asciende a los 24 mil 700 millones de pesos, mismos que hasta la fecha, no han sido devueltos a la banca, ni denunciados formalmente. Aunado a esto se estima que la cantidad posible de recuperarse por la venta de los activos en propiedad del Fobaproa es de 10 mil millones de dólares y quedan restantes 60 mil millones de dólares que corresponden a cartera chatarra.

Ante tales circunstancias es factible el cuestionarse si no hubiese sido mejor el dejar quebrar a alguna o algunas instituciones como sucedió en Chile 1981. Es cierto que el costo hubiese sido significativo, pero este de hecho ya lo es y al menos en nuestro país habría servido para realinear los problemas de riesgo moral.

Quizá, como reacción ante la crisis financiera de 1994, hubiera sido más recomendable apoyar directamente a los deudores y como consecuencia al sistema financiero, posiblemente revisando y subsidiando las tasas de interés a través del Fobaproa, pues de esta manera se protegería al sistema financiero y se daría apoyo real a la planta productiva que tanta falta hace para salir realmente de la crisis. Lo que resulta innegable es que los recursos que se otorguen a futuro a la banca, deberán ser de un monto mínimo, para que esta tenga incentivos en realizar de manera más responsable y cuidadosa el otorgamiento de sus créditos.

Si se trata de evaluar los resultados de las medidas adoptadas por el gobierno, que mejor que analizar la situación actual de la banca. Este tema fue explicado en el capítulo II y se llegó a la conclusión de que los resultados obtenidos no son completamente satisfactorio. En general el sector bancario está atravesando por un periodo de contracción del crédito que se ve reflejado en una disminución de la cartera vencida y de la liquidez. En contraposición, la presencia de la banca externa es cada vez

más predominante y la banca nacional parece estar siendo desplazada del mercado.

Una alternativa viable para la sobrevivencia de las instituciones nacionales puede ser la de recurrir a fusiones entre bancos de nuestro país, esta medida a tenido especial éxito en España que mediante este mecanismo, y algunos otros complementarios, ha salido victoriosa de la crisis. El ejemplo más claro lo constituyen Banco Bilbao Vizcaya y Banco Santander.

En resumen, la organización del sistema financiero en base al principio de *laissez-faire* (autorregulación del sistema e intervención mínima del Gobierno), sólo es efectiva en mercados financieros en que los flujos de información son eficientes y sin costo y el comportamiento de los depositantes y los deudores es racional, en el sentido de que los problemas de un banco no propician corridas contra otras instituciones financieras sólidas. De no ser así es imprescindible la existencia de una institución reguladora, pública o privada, que ayude a eliminar y prevenir problemas de distorsiones en incentivos, como el riesgo moral y la selección adversa.

En el contexto actual de globalización económica, la tecnología ha permitido a los servicios y procesos bancarios mejorar en términos de tiempo, costos de transacción y calidad. Asimismo, como producto de la rápida diseminación de noticias, cualquier percepción de los inversionistas sobre potenciales disminuciones en sus rendimientos, puede desatar un rápido y drástico cambio en los portafolios de inversión.

Debe recordarse que, en un horizonte de largo plazo, el valor de los activos bancarios se deriva de la evolución del sector real de la economía, por lo que la reestructuración bancaria no puede lograrse de manera independiente a una evolución en el sector real.

Finalmente, la situación del sistema bancario mexicano ha sufrido una transformación profunda desde la crisis de diciembre de 1994. De los 18 bancos privatizados en 1992, sólo cuatro permanecen en poder de los accionistas originales (Banamex, Bancomer, Vital y Banorte). La penetración extranjera (BBV, Santander, Citibank y Scotia Bank, etc.) han aumentado paulatinamente a la luz de la necesidad de capital de los bancos nacionales y seguramente seguirán reafirmando su presencia en el futuro.

La consolidación de la Banca mexicana aun no finaliza. La experiencia internacional señala que las fusiones y alianzas estratégicas continuarán en la medida que existan debilidades en alguno de los bancos del sistema, y/o las condiciones de competencia, en un mercado globalizado exijan a los bancos mejorar su rentabilidad y eficiencia.

El conjunto de reformas implementadas lejos de crear un contexto de certidumbre para los accionistas presenta un entorno incierto. La proporción en que los efectos de las medidas puedan ser positivos o negativos dependerá en gran parte de que se consiga la reanudación del crédito de los activos productivos a través de un entorno adecuado para la realización de la actividad bancaria basado en la estabilidad macroeconómica y política.

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero Aguirre, Mario. Criterios en el Otorgamiento del Crédito. Ejecutivo de Finanzas, junio 1997; pp.40-46.
- Análisis de las Cuotas y su Base de Aplicación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Grupo Financiero Bancomer, Informe Económico, enero 1999; pp. 27-32.
- Balliño, T., The Argentine Banking Crisis of 1980, en Sundarajan V. y T. Balliño (eds) Banking Crisis: Causes and Issues, International Monetary Fund, Washington, 1991.
- Calvo A., Guillermo y Mendoza G., Enrique. La Crisis de la Balanza de Pagos de México: Crónica de una Muerte Anunciada. Investigación Económica, enero-marzo 1997; pp. 13-51.
- Cueto Legaspi, Roberto. Reforma Bancaria y Crediticia. Ejecutivo de Finanzas, junio 1999; pp. 34-40.
- Crook, J.N. Credit Scoring: An Overview. University of Edinburgh, Working Paper Series No. 96/13, September 1996.
- Christie, Jim. Financial Analysis of Commercial Banks. World Banking Group-Operations, Bank Of America
- Del Villar, Rafael. Experiencia Internacional en la Resolución de Crisis Bancarias. Banco de México, Serie de Documentos de Investigación; documento No. 9708, diciembre 1997.
- Dewatripont, Mathias y Tirole, Jean. The Prudential Regulation of Banks. Cambridge: MIT Press 1994.
- Diamond W., Douglas. Financial Intermediation and Delegated Monitoring. University of Chicago, Review of Economic Studies 1984.
- Díaz de León Cerrillo, Alejandro. Causas y Naturaleza de la Regulación Bancaria. Ejecutivos de Finanzas, marzo 1996; pp. 49-62.

- Das Reformas. Grupo Financiero Bancomer, Informe Económico, enero 1999; pp. 30-32.
- García-Cantera, José A. Crisis Bancarias en un Mundo Global: Experiencias Internacionales. México; Salomón Smith Barney Conferencia, 13 de Julio 1998.
- Fisher, I. The Debt-Deflation Theory of Great Depressions. *Econometrika* vol. 1, 1993.
- Friedman M., y A. Schwartz, A monetary History of the United States, 1867-1960, Princeton University Press, 1963.
- Fobaproa, la Verdadera Historia. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, sexta edición 1998.
- Gavito, Javier; Silva, Arón; Zamarripa, Guillermo. La Interacción Sistema Bancario y Sector Real en México: Aspectos Estructurales, la Crisis Financiera y las Perspectivas de Desarrollo. Borrador Parcial.
- Gómez y Gómez, Carlos. Consolidación del Sistema Bancario Mexicano. Ejecutivo de Finanzas, julio 1999; pp. 8-10.
- Impacto del PIB sobre la Captación y el Financiamiento. Grupo Financiero Bancomer, Informe Económico, septiembre 1999; pp. 27-32.
- Hausman, Ricardo y Rojas S., Liliana (compiladores). Las Crisis Bancarias en America Latina. Santiago de Chile, BID. FCE 1997.
- Huerta, Arturo. Comentarios a la Auditoria del Fobaproa y a la Problemática del Sector Bancario. Economía Informa, Facultad de Economía UNAM, agosto-septiembre 1999; pp. 17-45.
- Informe Anual del Banco de México. Vario años: 1990,1991, 1992, 1993, 1994, 1995.
- Instituto de Protección al Ahorro Bancario. Nafinotas, enero-febrero 1999; pp. 2-3.
- Kindelberger, C. Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crisis. Basic Books, New York, 1989.

- Ley de Protección Y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Grupo Financiero Bancomer, Informe Económico, febrero 1999; pp. 27-29.
- Lucero, Alejandro. Participación y Permanencia de los Bancos Nacionales en el Sistema Bancario Mexicano. Economía Informa, Facultad de Economía UNAM, agosto-septiembre 1999; pp. 66-100.
- Mattar, Jorge. México: Crisis Bancaria y Programas de Rescate de la Banca y sus Deudores. Economía Informa, febrero 1997; pp. 24-29.
- Modificaciones a las Reglas de Capitalización y Clasificación de Cartera. Grupo Financiero Bancomer, Informe Económico, noviembre/diciembre 1999; pp. 33-38.
- Naranjo González, Mauricio. Riesgo Sistemico y Regulación del Sistema Financiero. Banco de México, Serie de Documentos de Investigación; documento 9509, 1995.
- Opalón, León. Desafíos del Sistema Financiero Nacional. Ejecutivo de Finanzas, octubre 1995, pp. 40-47.
- Propuesta de Ley Federal de Garantías de Crédito. Grupo Financiero Bancomer, Informe Económico, mayo 1999; pp. 28-31.
- Perspectivas para el Sistema Bancario Mexicano. Grupo Financiero Bancomer, Informe Económico, agosto 1999; pp. 26-27.
- Los Problemas de la Ejecución de Garantías de Crédito Bancario. Grupo Financiero Bancomer, Informe Económico, mayo 1999; pp. 32-34.
- Proceso de Consolidación Bancaria de Argentina y España. Grupo Financiero Bancomer, Informe Económico, agosto 1999; pp. 25-29.
- Provencio, Marco. Reformas al Sistema Financiero Mexicano. Economía Informa, Facultad de Economía UNAM, agosto-septiembre 1999; pp. 7-16.

- Resolución que Modifica las Reglas para la Calificación de la Cartera Crediticia de las Instituciones de Crédito. Diario Oficial de la Federación, septiembre, 22, 1999; pp.6-34.
- Rivera Ríos, Miguel A. La Nueva Crisis de la Economía Mexicana, 1994-1995. Investigación Económica No. 216, abril-junio 1996; pp. 51-84.
- Ros, Jaime. La Crisis Mexicana: Causas, Perspectivas, Lecciones. Nexos, mayo 1995; pp. 43-49.
- Seguro Bancario: Experiencia Internacional. Grupo Financiero Bancomer, Informe Económico, marzo 1999; pp. 25-29.
- Stiglitz E, Joseph. La Economía del Sector Público. España, Antoni Bosch 1992.
- Stiglitz J. y A. Weiss, Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. American Economic Review, Vol. 71, junio 1981.
- Taylor, L. y S. O'Connell, A Minsky Crisis. Quarterly Journal of Economics, 1985.
- Talley, S., Deposit Insurance in Developing Countries. Working paper, World Bank, Noviembre, 1990.
- Van Horno, James, Fundamentos en Administración Financiera. Prentice Hall Hispanoamericana, octava edición.
- Ortiz, Guillermo, La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. Fondo de cultura económica, 1994.
- Varian, Hal, R., Análisis Microeconómico. Antoni Bosch tercera edición, septiembre de 1992.
- Wolfson, M., Financial Crisis Understanding the Postwar U.S. Experience. M. E. Sharpe Inc., 1986.

REFERENCIAS

Baliño, Tomás. Crisis Financieras en el Mundo. Conferencia, julio 13, 1998.

Fritz Krochow, Bernhard. Japón - la Crisis Ignorada. Conferencia, julio 10, 1998.

Larrián, Christian. La Crisis Financiera Chilena de los Ochentas. Conferencia julio 11, 1998.

Manuel de Políticas para la administración y monitoreo de Riesgos Financieros.
<http://intranaf/AdmondeProcesos/procesos/man/dar/dar5.htm>

INEGI <http://dayenesyp.inegi.gob.mx/cgi.win/bdi.exe>.