

5



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

CARTERAS VENCIDAS Y COSTO FISCAL EN MEXICO 1988-1999

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

ERNESTO CASTILLO LUCERO

ASESOR: MTRA. TERESA S. LOPEZ GONZALEZ



MEXICO.

2002

TEJIS CON FALLA DE ORIGEN



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.

"...LO ESENCIAL ES INVISIBLE PARA LOS OJOS  
SÓLO CON EL CORAZÓN SE PUDE VER BIEN..." EL PRINCIPITO

A MI MADRE NATIVIDAD LUCERO HERNÁNDEZ,  
POR LA AYUDA INCONDICIONAL QUE ME HA BRINDADO  
DURANTE TODA MI VIDA.

A MIS HERMANOS, CECILI, ALEJANDRINA, LOURDES, ISABEL  
Y ALEJANDRO

A LA MEMORIA DE MIS HERMANOS, EMILIO Y GABRIEL

A TODOS MIS SOBRINOS Y SOBRINAS

A LA MSTRÁ, TERE SANTOS LÓPEZ GONZÁLES MI AGRADECIMIENTO INFINITO YA  
QUE CON SU INTELIGENTE ASESORAMIENTO FUE POSIBLE LA REALIZACIÓN  
DE ESTE TRABAJO

**CARTERAS VENCIDAS Y COSTO FISCAL EN MEXICO 1988-1999****INDICE**

	<b>Pag</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>1. GLOBALIZACIÓN DE LOS MERCADOS FINANCIEROS</b>	<b>7</b>
1.1. Liberalización y Desregulación de los Mercados Financieros	15
1.2. Regulación Prudencial del Sistema Financiero	22
1.3. Los Mercados Financieros en México	24
1.3.1. Liberalización y Desregulación de los Mercados Financieros en México	26
1.3.2. Regulación Prudencial de los Mercados Financieros en México	31
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>2. COMPORTAMIENTO DE LA CARTERA VENCIDA 1980-1996</b>	<b>33</b>
2.1. Contexto y Antecedentes de la Crisis Bancaria y Cartera Vencida 1980-1988	33
2.2. La Evolución de la Cartera Vencida 1989-1996	36
2.3. Cesión de Carteras y Capitalización	57
2.4. El Caso de los Bancos Intervenidos	58
2.5. Los Programas de Apoyo a los Bancos y los Deudores	60
<b>CAPITULO TERCERO</b>	
<b>3. EL COSTO FISCAL DE LOS PROGRAMAS DE RESCATE</b>	<b>80</b>
3.1. Antecedentes de la Crisis y la Intervención Gubernamental	80
3.1.1. Apoyo Estatal de las Pérdidas Bancarias	90
3.1.2. Costo Fiscal del Rescate Bancario	97
3.1.3. Algunos Efectos Fiscales de los Programas del Rescate	99
3.1.4. Estimaciones Preliminares del Costo Fiscal de la Crisis de los Bancos	101
<b>4. CONCLUSIONES</b>	<b>113</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>119</b>
<b>6. HEMEROGRAFIA</b>	<b>124</b>

## INTRODUCCIÓN

Con la reforma financiera se buscaba superar la situación de "represión"<sup>1</sup> que según el enfoque neoclásico, caracterizaba al sistema financiero mexicano. Se buscaba que dicho sistema contribuyera activamente a la consolidación del nuevo modelo económico, promoviendo la formación del ahorro y su aplicación a la inversión en condiciones de competitividad internacional. Para ello, era necesario emprender una reforma económica tendiente a liberalizar y desregular este sector, dicho proceso se inició en 1988, cuando todavía la banca estaba bajo el régimen de la banca nacionalizada. Régimen que es modificado en 1989, iniciando así un proceso de reestructuración y reorientación de los flujos financieros nacionales e internacionales.

Esta liberalización de los mercados bancarios se inicia en 1988, con la desregulación de las tasas de interés pasivas y la supresión de los cajones de asignación selectiva de crédito. En lo relativo a la captación, primero se liberalizaron las tasas de aceptaciones bancarias, y posteriormente la de los otros instrumentos de captación, ello significaba la eliminación de las restricciones a los intermediarios para establecer las tasa de interés pasivas. Posteriormente, se autorizaron nuevos instrumentos para la captación en pesos, tales como los bonos bancarios, las cuentas productivas y los depósitos a la vista sin chequera. Por último, también se autorizó la captación de depósitos en dólares a la vista y a plazo, así como la creación de pagarés en dólares.<sup>2</sup>

Con respecto a la asignación de los fondos, primero se eliminaron los cajones de crédito obligatorio, para posteriormente autorizar que los bancos decidieran libremente la asignación de los fondos y la definición de las tasas activas conforme a las condiciones del mercado. Asimismo, se sustituyó el encaje obligatorio por un coeficiente de liquidez de 30 por ciento de la captación.

Entre 1989 y 1992, se llevó a cabo el proceso de reprivatización del sector bancario, salvo excepciones, los viejos banqueros decidieron no incorporarse al proceso de privatización. Los nuevos banqueros, de origen muy diverso, iniciaron sus actividades en un ambiente de expansión de

<sup>1</sup> Véase MacKinnon, Ronald (1974) Diner y capital en el desarrollo económico. Estudios CEMLA, México, pp. 150-157 "En términos generales la teoría de la "represión" financiera formulada por MacKinnon y Shaw sostiene que existe dicha "represión" cuando las intervenciones públicas en la formación de los precios financieros, la determinación del encaje bancario, la asignación del crédito, etc., distorsionan de diversas maneras la tasa de crecimiento real y el tamaño real del sistema financiero con relación a las magnitudes no financieras y el mercado de capital doméstico".

<sup>2</sup> Véase Garrido, Celso "La reforma financiera en México un proceso contradictorio", en Liberalización de los mercados financieros. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad de Guadalajara, y Juan Pablos, México 1996

la actividad crediticia que había empezado en 1988, y que se mantuvo durante los tres años siguientes a dicha privatización, 1992-1994.

El escenario mundial, desde mediados de la década de los setenta, venía presentando problemas de valorización al volver más atractiva la colocación de recursos en los mercados financieros en comparación con las opciones de inversión productiva. Lo que empuja a los distintos agentes económicos, a un endeudamiento masivo dadas las dificultades para la realización de la producción, inversión y consumo; expandiendo así su disponibilidad de recursos más allá de los que por sí sólo, permitían los bajos ritmos de actividad económica. Esta dinámica rápidamente encontraría sus límites, pues el mayor endeudamiento fue acompañándose de porciones cada vez mayores del ingreso que debían ser dedicadas al pago de los intereses y del principal de las deudas previamente contratadas.

En particular, lo anterior ha significado una perturbación de la relación ganancia –interés (y tasa de ganancia-tasa de interés) de tal forma que la caída de la ganancia ha sido un estímulo para el desarrollo de las actividades financieras menos dependientes de los niveles y ritmos de la esfera productiva y de la ganancia empresarial, generándose una "ruptura de relaciones crédito-ganancia". En las dos últimas décadas del siglo XX el crédito ha cumplido su doble función, primero de palanca y luego de freno a la acumulación y la crisis de "onda larga" ha jugado una función central no sólo en el desarrollo de esas tendencias, sino también empujando al desplazamiento de capitales desde el ámbito de la producción hacia las finanzas y la especulación, situación ésta en la cual las propias empresas productoras de bienes y servicios han participado dinámicamente, invertido partes cuantiosas de su capital y de sus estrategias de gestión de activos y pasivos hacia la esfera financiera, retroalimentando con ello el deterioro económico global, en un proceso que ha sido correctamente ubicado como de "triumfo del cortoplacismo" y en el cual "las empresas líderes se concentran en obtener una alta tasa de retorno sobre el capital en el corto plazo, a expensas de sus ganancias y valores de largo plazo".<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ibáñez Aguirre, José Antonio. "La globalización financiera: una revisión de sus contenidos e impactos", en Subdesarrollo, mercado y deuda externa: paradoja de la economía mexicana, Editado por el Instituto de Análisis y Propuesta Social, Universidad Iberoamericana y Centro de Estudios de Investigación del Sureste, A. C. México 2000.

En este contexto, los problemas de la década de los ochenta del siglo pasado siguieron en diversas formas la modalidad tradicional de la crisis financiera: un desenfreno manifiesto de solicitudes y otorgamiento de préstamo, seguido de dificultades de pago, incumplimientos y moratorias. No obstante, esta etapa se caracterizó por una gran novedad: la aparición de un mecanismo internacional de préstamos de última instancia (MIPUI), que sirvió para aplazar muchos incumplimientos y moratorias formales, permitiendo con ello que los acreedores evadieran las pérdidas desestabilizadoras que suelen acompañar a las crisis financieras sistémicas.<sup>4</sup>

En segundo lugar, se han observado cambios profundos en las estructuras productivas y financieras en el ámbito mundial. Por el impacto y consecuencias de dichas transformaciones, se considera que se está generando una nueva etapa en el sistema financiero internacional.<sup>5</sup> La transformación tecnológica de los sistemas financieros y la conformación de nuevos productos, así como las tendencias a la desregulación y globalización de los mercados financieros, conjuntamente con la titularización del financiamiento han desembocado en una competencia mayor, y en una diversidad de nuevos actores, productos y mercados que le dan un perfil distinto al sistema financiero internacional.

La globalización del sistema financiero internacional ha exigido una mayor libertad para la movilización de los flujos de capitales, que les permita desplazarse sin mayores obstáculos técnicos o institucionales, e incluso redefiniendo la acción estatal sobre la economía desde la perspectiva de sus necesidades.<sup>6</sup>

Bajo esta perspectiva, el presente trabajo busca avanzar en la crítica de aquellas concepciones que no conciben a la liberalización y desregulación financiera, entendidas como parte de los cambios en los términos de la competencia por los mercados, como el centro del origen de las crisis financiera y bancaria contemporánea. El objetivo general es ubicar el fenómeno de las carteras vencidas y su

<sup>4</sup> Girón Alicia. "Innovación financiera y deuda externa". en *La Globalización de la economía mundial: principales dimensiones en el umbral del siglo XXI*. IIEC-UNAM, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, México 2001.

<sup>5</sup> Gutiérrez Pérez, Antonio. "Nuevas Estructuras Bancanas y Fragilidad Financiera", en *Integración Financiera y TLC: Retos y Perspectivas*, Editorial Siglo XXI e Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México 1995

<sup>6</sup> Ibáñez Aguirre, José Antonio. Op.cit.

costo fiscal, como parte de la problemática que acompañan las principales tendencias de la economía nacional e internacional en la actualidad.

En el primer capítulo se abordan los aspectos financieros de la globalización, lo que nos permite presentar un panorama general de lo ocurrido en ese ámbito del funcionamiento reciente de la economía mundial. Para construir ese panorama avanzamos en la identificación tanto de los vínculos existentes entre la globalización financiera y el comportamiento económico del sistema, como de los rasgos centrales que han estado presentes en el desenvolvimiento de dicha globalización financiera: sus ritmos, modalidades e instrumentos, los principales actores involucrados y los límites y problemas que han ido mostrando. En primer lugar, lo que sobresale es el incremento sustancial en la importancia relativa del crédito, de las actividades financieras y de la especulación en el ámbito sistémico. En efecto, desde mediados de la década los setenta, no sólo en las relaciones internacionales, sino también en el funcionamiento interno de los distintos países, los niveles de endeudamiento de las familias, las empresas y los gobiernos han venido aumentando de manera casi ininterrumpida, con ritmos notoriamente mayores a los del crecimiento de la producción real y del conjunto de la actividad económica, a la vez que se ha producido un rápido incremento de las actividades y flujos financieros.

En el segundo capítulo se estudia la evolución y características de las carteras vencidas, siendo el análisis empírico el eje central de dicho estudio. Ante la globalización de los mercados financieros la economía mexicana se posesiona como un mercado de capitales emergente; perfilándose mejores condiciones macroeconómicas, pues se da una reducción del déficit público, abatimiento de la inflación y saneamiento financiero de las empresas. Posteriormente, se procedió a una desregulación del sector financiero, con medidas tendientes a elevar la competitividad y eficiencia de este sector. Se adoptaron casi todas las disposiciones bancarias que recomiendan los países de la Organización de Comercio para el Desarrollo Económico (OCDE)

La transición hacia una economía más abierta implicó la redefinición del papel del Estado; se redujo la influencia gubernamental y se expandió el papel de los mercados. Uno de los campos en donde ese cambio ha sido más sensible y más riesgoso es el financiero. En México, que tenía un esquema de regulación estatal que había sido funcional durante casi cinco décadas, fue abandonado sin establecer esquemas que sustituyeran el antiguo sistema de regulación; dejando en manos de los

mercados la fijación de los precios, que antes era función de la autoridad monetaria central.

En el tercer capítulo se analiza el impacto fiscal que forma parte de la crisis bancaria, así como sus efectos en las finanzas públicas y en el financiamiento del desarrollo. Seguramente en ninguno de los países donde se presentaron crisis bancarias fue fácil evaluar las ventajas de una intervención oportuna y el costo fiscal generado. El caso de México no es la excepción, el gobierno se enfrentó a la necesidad de sanear un sistema cuya fragilidad y vulnerabilidad resultaron amenazantes para la estabilidad económica y social del país. Dicho saneamiento incluyó una serie de reformas en los planos legal e institucional y un conjunto de programas de rescate que implicaron transferencias fiscales cuantiosas. El reconocimiento de la gravedad del problema y la puesta en práctica de las medidas de saneamiento son dos elementos que se debe considerar positivamente en la discusión de los programas de rescate. Las formas de intervención, sus efectos y el costo fiscal implícito son temas de discusión inseparables de este primer reconocimiento.

El costo fiscal que arrojó la crisis bancaria es una deuda pública de 814.786 millones de pesos, que equivalen al 16.35 por ciento del PIB (31-Dic-2000)<sup>7</sup> Pero, esta cantidad sólo representa una parte del costo fiscal en el que ha incurrido el gobierno a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y luego de su sucesor, el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), para rescatar de la quiebra al conjunto de los bancos, que fueron reprivatizados en 1991-1992.<sup>8</sup> La evaluación del costo fiscal incurrido en el rescate bancario es un fenómeno complicado y difícil de calcular con precisión. Es evidente, que una crisis bancaria hubiera generado efectos perversos sobre la economía; no obstante, el costo fiscal y económico en que incurrió el gobierno, como consecuencia de su intervención fue muy alto. De ahí que se pudiera evitar una crisis bancaria, pero se tendió a activar una crisis fiscal.<sup>9</sup>

Como consecuencia de ello, la economía ha entrado desde 1995, en una profunda recesión; el crédito es aún escaso y costoso, el gobierno ha tenido que transferir subsidios importantes a bancos y deudores, algunas instituciones han tenido que ser intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria

---

<sup>7</sup> IPAB. Informe Anual 2000.

<sup>8</sup> Solís Rosales, Ricardo "La transición financiera como factor determinante de la crisis bancaria", en Del Fobaproa al IPAB: testimonios, análisis y propuestas, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (UAM-I) y Plaza y Valdés Editores, México 2000.

<sup>9</sup> Idem

y de Valores (CNBV), otras han tenido que venderse o fusionarse. y la presencia de bancos extranjeros es ahora más importante en el sistema bancario mexicano.

Desde el punto de vista de los deudores, los compromisos con los bancos se han hecho cada vez más difíciles de cubrir, a pesar de los programas de alivio que se han puesto en marcha. En este contexto, el peso de los adeudos sigue siendo una asignatura pendiente para todos los actores económicos. El gobierno, los bancos y los deudores esperan que con la recuperación económica las condiciones sean más propicias para una solución definitiva a la crisis bancaria.

Las condiciones de la crisis financiera se desarrollaron paulatinamente, de tal manera que la recesión económica que pone de manifiesto el incremento de la cartera vencida de las principales instituciones bancarias que empezó a mostrar incrementos desde 1992-1993, no es sino el resultado de este proceso de desregulación contradictorio del sistema bancario. Por otro lado, el saneamiento de las instituciones bancarias se ha venido efectuando a través de compra de cartera, de emisión de deuda subordinada de *la udización* de parte de la cartera bancaria con subsidios en tasas de interés, buscando la asociación o fusión con intermediarios extranjeros y abaratando su costo en el mercado nacional e internacional. Cabe subrayar que no se ha planteado adecuadamente una salida a los deudores de la banca, tanto a empresas como familias; de ahí que los resultados del Acuerdo de Deudores (ADE) sean parciales y débiles, generando quiebras masivas de pequeñas y medianas empresas.

## CAPITULO PRIMERO

## 1. GLOBALIZACIÓN DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

La marcha de la globalización y de la innovación financiera ha multiplicado los grados de interrelación en el mercado mundial, que en buena medida ha ido borrando las líneas divisorias entre los diversos mercados financieros nacionales y, para cada uno de ellos, las diferencias tanto entre operaciones "nacionales" y "extranjeras", como entre las diversas etapas y actores que ella relaciona, lo cual hace difícil la cuantificación del funcionamiento del ámbito financiero.<sup>1</sup>

Por su parte, los actores que se encuentran en esta esfera han creado estrategias con un vertiginoso despliegue internacional no sólo buscando nuevos espacios de colocación de flujos financieros o una minimización de riesgos a través de la diversificación geográfica de las operaciones de compra, sino también con la finalidad de "arbitrar" las diferencias de precios existentes entre los distintos mercados, que les permita obtener ganancias especulativas apostando a un determinado comportamiento futuro de los precios. Todo ello evitando reglamentaciones nacionales e internacionales y aprovechando las disparidades existentes entre esas reglamentaciones, así como el escaso grado de identificación, seguimiento y regulación que existe respecto de la "innovación financiera", en particular de sus manifestaciones internacionales.<sup>2</sup>

La globalización, entendida como una nueva manifestación en la etapa de internacionalización del capital, o como "el proceso por el cual el capitalismo se extiende de manera más uniforme hacia el conjunto de las naciones",<sup>3</sup> es una realidad que atraviesa prácticamente todos los países del mundo.

El libre comercio genera el "crecimiento económico de los países" y la "libre movilidad de los capitales en el ámbito internacional es la palanca del desarrollo a escala mundial".<sup>4</sup> Por desgracia las crisis bancarias que se observaron durante la década de los noventas, a mostrado de manera

<sup>1</sup> Véase. Ibáñez Aguirre, José Antonio. "La globalización financiera: una revisión de sus contenidos e impactos", en Subdesarrollo, mercado y deuda externa: paradoja de la economía mexicana. Instituto de Análisis y Propuesta Social, Universidad Iberoamericana y Centro de Estudios de Investigación del Sureste, A.C. México 2000

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Véase. Mejía, Rocio y Monroy, Mario (eds). El ajuste estructural en México. La política del Banco Mundial del Fondo Monetario Internacional y sus consecuencias, SIPRO, 1988.

<sup>4</sup> Idem

brutal los resultados perversos de la articulación de los países en desarrollo a través de la desregulación económica.

La globalización como un proceso histórico<sup>5</sup> viene manifestándose desde tiempo atrás; se acelera durante los siglos XVI al XIX con el ascenso y triunfo de una economía capitalista mundial y de un sistema político internacional, no obstante en la etapa actual cobra el dinamismo de las relaciones internacionales y al grado de apertura comercial con que funcionan las economías, mismas que<sup>6</sup> se desarrolla con mayor intensidad en las últimas décadas del siglo XX. Siendo un elemento central de dicho dinamismo que ha inducido transformaciones cuantitativas y cualitativas han dado características nuevas a la actual fase de globalización-internacionalización, a saber una relación sistémica con las consiguientes consecuencias para la integración de las economías nacionales, dado el alto grado de integración de estas a la economía mundial.

Cabe señalar que han existido fases anteriores de alta integración internacional que no desembocaron en una globalización. La internacionalización del capital bajo todas sus formas funcionales, ha sido una clara tendencia actual en el funcionamiento sistémico de las últimas décadas del siglo XX y, dentro de ella, el rápido crecimiento de los flujos financieros internacionales ha sido el fenómeno más sobresaliente.

Asimismo, el aumento notable en general de las Relaciones Económicas Internacionales (REI) a través de las cuales se han venido desarrollando los vínculos económicos de todo tipo (comercial, financiera, productiva y tecnológica) entre las distintas economías nacionales; y en particular, las relacionadas con el comercio internacional y los flujos de capitales internacionales.

Estos últimos se han multiplicado en casi 16 veces, entre inicios de los ochenta y la segunda mitad de la década de los noventa.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Obstfeld, Taylor, Hirst Thompson, Arthur Lewis, Angus Madison, Paul Barroch, Kozul Wnght y UNTAC.

<sup>6</sup> CEPAL, Reich, Oclavio Ianni, Aldo Ferrer y Kebabdjian

<sup>7</sup> Moneta (1997): "El concepto de globalización se refiere, en una interpretación amplia del término, a los procesos de creciente interacción e interdependencia que se generan entre las distintas unidades constitutivas del nuevo sistema mundial en formación", OCDE (1996): "El componente más importante de la globalización es las inversiones extranjeras directas, distintos aspectos del comercio internacional y la colaboración internacional entre firmas"; ONUDI (1997) "La internacionalización implica que el comercio se expande más rápidamente que la producción, al tiempo que las inversiones extranjeras directas crecen aún con mayor rapidez"; Ferrer (1997): "La globalización de la economía mundial se manifiesta actualmente en cuatro terrenos principales: el comercio internacional, las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras y los marcos regulatorios"

Dichos flujos permitieron el surgimiento del mercado de capitales emergentes en países con fuertes desequilibrios macroeconómicos como México, que distorsionaron la actividad económica interna (Ver Cuadro 1)

Cuadro 1  
Flujos Netos de Capital: Países en Desarrollo, Países en Transición, y Economías Recién Industrializadas\* (mmd)

Total	1984-1989**	1990-1996***	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Flujos netos de capital privado****	15.2	148.1	160.5	192.0	240.8	173.7	122.0	196.4
Inversión directa neta	12.9	83.1	84.3	96.0	114.9	136.2	119.6	119.7
Inversión de cartera neta	4.7	54.1	87.8	23.5	49.7	42.9	18.0	34.4
Otras inversiones netas	-2.5	30.9	-11.7	72.5	76.2	-7.3	15.6	42.3
Flujos oficiales netos	23.9	15.3	-2.5	34.9	-9.7	29.0	37.0	-8.9
Variación en las reservas	-13.8	-81.2	-77.2	-120.5	-115.9	-54.7	67.1	-91.1

\* Los flujos netos de capital comprenden la inversión directa neta, la inversión de cartera neta y otros flujos de inversión netos de largo y corto plazos, incluidos los empréstitos oficiales y privados \*\* Promedio anual \*\*\* Debido a limitaciones de los datos, otras inversiones netas pueden incluir algunos créditos oficiales \*\*\*\* El signo menos indica un aumento \*\*\*\*\* Hong Kong, Corea, Singapur, Taiwán, e Israel  
Fuente: FMI, Washington, mayo de 1998

El rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods, cuya vigencia hasta el inicio de la década de los setenta implicó una estructura normativa mínima a la cual se ajustaba el desarrollo de la economía mundial, marcó el derrumbe del viejo orden económico internacional, además de que se evidenció el debilitamiento de la hegemonía económica de Estados Unidos ante el avance de sus ahora más cercanos competidores, como Japón y Alemania. El desmoronamiento deja ver la fragilidad de la regulación del mercado mundial en el cual se multiplicaron los desequilibrios y se generalizó la recesión.

En efecto el desvanecimiento de los acuerdos de Bretton Woods, la crisis y deterioro hegemónico de Estados Unidos, señalaron una creciente incapacidad de control sobre el dólar, y en particular sobre la gestión de la liquidez, de tal forma que dicha gestión se movilizó desde los estados y los organismos multilaterales hacia las empresas privadas, las cuales concentraron grandes cantidades de liquidez, que manejaron con ciertos grados de autonomía respecto de sus propios gobiernos y de las ya ineficaces regulaciones supranacionales. Dichas empresas generaron estrategias de

creación y administración de esa liquidez, como respuesta a la creciente inestabilidad y a los mayores riesgos existentes.<sup>8</sup>

En este contexto, se puede señalar que el camino hacia la globalización transforma o destruye actores, fuerzas y estructuras que son o deben ser condiciones de la existencia y la plena realización de aquélla.<sup>9</sup> Entre las fuerzas y tendencias que caracteriza hoy a la globalización, y que al mismo tiempo la contrarrestan y frenan,<sup>10</sup> se encuentran los siguientes:

- **El predominio mundial se desplaza, de la empresa internacional a la multinacional**
- **La economía de mercado se va extendiendo hacia un solo sistema económico mundial, a través del dismantelamiento de las barreras y restricciones nacionales, de la desregulación y de la competencia globales.**
- **La liberalización de los flujos comerciales busca aumentar las ventas mundiales de bienes y servicios, a través de estrategias mundiales de marketing y publicidad, y de patrones globales de consumo.**
- **Los avances de la liberalización de los flujos financieros y movimientos de capital se incrementan y se generalizan desde la década de los noventa.**
- **Se disgregan las economías periféricas y las economías avanzadas, la industria y el empleo, la economía real y la economía financiera.**
- **La investigación científica y la innovación tecnológica avanzan en la sistematización mundial, y en las condiciones de aumento del monopolio y la desigualdad en la distribución de los polos, contenidos y objetivos de la producción de ciencia y tecnología, los itinerarios de su propagación, la distribución de logros y beneficios división mundial del trabajo científico contribuye a las relaciones de intercambio desigual y a la brecha diferencial entre potencias y países desarrollados, y países en desarrollo.**

---

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Véase, Kaplan, Marcos. "Estado y Globalización. Regulación de Flujos Financieros", en Regulación de flujos financieros internacionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 34, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000.

<sup>10</sup> Idem.

- La liberalización de los flujos comerciales y financieros no se corresponde con una equivalente liberalización de los movimientos internacionales de mano de obra y de migrantes en general.
- Con la telemática se desarrolla un sistema mundial de información y comunicaciones como factor fundamental de transformación de la vida económica, social, cultural y política.
- Se reestructuraron las organizaciones e instituciones mundiales de carácter económico-financieras (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Oficina Mundial de Comercio), así como la modificación en la correlación de fuerzas políticas (Naciones Unidas y sus agencias), integradas-regionales (v. gr. Unión Europea), estratégico-militares (NATO, Pacto de Varsovia)<sup>11</sup>

En términos generales, la globalización se ha sustentado en la gran libertad que han gozado los capitales, y en particular los grandes capitales que se mueven de manera transnacional para desplegarse sin mayores obstáculos técnicos o institucionales. Contando, por consiguiente, con el mejor de los escenarios para imponer sus condiciones al conjunto de los países en desarrollo (América Latina, Asia, África, Medio Oriente y Europa; países en transición y economías de reciente industrialización) y para definir la acción estatal sobre la economía desde la perspectiva de sus necesidades.<sup>12</sup> El elemento dinámico de este proceso ha sido el capital financiero internacional que por un lado, en una primera etapa de la internacionalización financiera, la intermediación indirecta constituye el rasgo característico de las décadas de los sesentas y setenta. La segunda etapa se caracteriza por la desreglamentación financiera a la liberalización financiera. La tercera etapa corresponde a la incorporación de los mercados emergentes de los países periféricos de mayor desarrollo relativo; por el otro, ha presionado a los gobiernos del mundo para que se instrumenten políticas de liberalización financiera que induzcan el libre flujo de capitales en el ámbito internacional. Esto se ha traducido en una mayor interacción de los mercados de bienes de capital y divisas, con sus consecuentes repercusiones sobre el desenvolvimiento de las Bolsas de Valores, tasas de interés, tipo de cambio, que influyen en la mayor valorización del capital financiero con relación al capital productivo; disminuyendo así el margen de maniobra de los gobiernos locales

---

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Ibáñez Aguirre, José Antonio Op.cit.

sobre la política fiscal y monetaria, para reactivar la producción y el empleo. El capital financiero internacional, ha relegado la asignación de recursos hacia la esfera productiva.

Este comportamiento de los mercados de capitales y divisas en el marco de la política económica predominante, ha favorecido la rentabilidad del sector financiero en detrimento de la esfera productiva, lo cual ha afectado el crecimiento económico y la generación de empleos de las economías en desarrollo.<sup>13</sup> Estas economías han visto incrementadas las presiones sobre el sector externo, lo que aunado al rezago de su esfera productiva, aumenta su dependencia con relación a la entrada de capitales. Han caído en círculo vicioso teniendo que instrumentar políticas económicas para generar condiciones de confianza y rentabilidad a favor del ingreso de capitales, a costa de apreciar sus monedas y dinamizar sus mercados de capitales, lo que genera contextos altamente vulnerables y especulativos que terminan desestabilizando sus economías.

En este contexto, la reforma estructural y los programas de ajuste en América Latina impulsados por la dupla FMI-Banco Mundial, y de manera más precisa por el consenso de Washington, no fomentaron una tendencia al crecimiento del ahorro interno como proporción del PIB y tampoco un incremento sostenido de la formación bruta de capital.<sup>14</sup> (Véase Cuadro 2) En el Informe de 1995 del Banco Interamericano de Pagos señala que el cuantioso ingreso de capitales del exterior (Véase Cuadro 3), sumado a una estrategia de rápida transformación económica y de tipo de cambio más o meno estable, produjo un crecimiento del déficit en la cuenta corriente y una apreciación de la tasa de cambio real.<sup>15</sup> El proceso entraña, por tanto, una vulnerabilidad endógena, en virtud de que el mantenimiento de dicha estrategia exige contar con el concurso de capitales del exterior. Las presiones para que la rentabilidad de éstos no disminuya obliga a que los flujos de capital del exterior sean crecientes. Cualquier cambio en los mercados internacionales modifica las expectativas de los colocadores en los mercados financieros provocando la fuga de capitales.

---

<sup>13</sup> Véase Huerta González, Arturo. La globalización, causa de la crisis asiática y mexicana, editorial Diana, México 1999.

<sup>14</sup> De 1991 a 1994, en el conjunto de países integrados por Hong Kong, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwán y Tailandia, la tasa de ahorro interno representó 32% del PIB y la inversión fija 34%.

<sup>15</sup> Banco de Pagos Internacionales.

Cuadro 2  
América Latina\* Ahorro Interno e Inversión Fija Bruta como proporción del PIB

Años	Ahorro Interno/PIB	Inversión Fija Bruta/PIB	Comentarios
1990	18%	16.5%	La participación de la inversión real en el PIB se redujo marcadamente a principios de los años ochenta y sólo comenzó a recuperarse en los noventa
1991-1994	19.5%	20%	El ahorro interno fue ligeramente inferior al 20 % ya que disminuyó de 3 a 4 puntos porcentuales con relación al lapso 1981-1990
1994-1996	17%	20%	El Ahorro interno disminuyó sensiblemente volviendo a las cifras alcanzadas a finales de la década de los ochenta
1997	20.7%	22.3%	Se da un incremento significativo tanto en el ahorro interno como en la inversión fija bruta con relación a los años anteriores

Fuente: Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés) Informe de 1995. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

\* Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela

Cuadro 3  
Flujos Netos de Capital: América Latina\* (MMD)

América Latina	1984-1989**	1990-1996***	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Flujos netos de capital privado****	-0.2	45.7	47.4	35.7	80.5	91.1	71.7	82.0
Inversión directa neta	5.3	18.7	24.3	25.3	36.9	51.2	48.0	42.6
Inversión de cartera neta	-0.9	29.9	60.6	-0.1	25.2	33.5	19.5	20.4
Otras inversiones netas	-4.6	-2.8	-37.5	10.5	18.5	6.5	4.2	19.0
Flujos oficiales netos	8.2	1.8	-4.0	22.0	-13.4	-7.3	1.0	-4.8
Variación en las reservas	0.5	-18.4	4.7	-25.9	-27.0	-12.3	-8.3	-8.6

\* Los flujos netos de capital comprenden la inversión directa neta, la inversión de cartera neta y otros flujos de inversión netos de largo y corto plazos, incluidos los empréstitos oficiales y privados. \*\* Promedio anual. \*\*\* Debido a limitaciones de los datos, otras inversiones netas pueden incluir algunos créditos oficiales. \*\*\*\* El signo menos indica un aumento. \*\*\*\*\* Hong Kong, Corea, Singapur, Taiwán, e Israel

Fuente: FMI, Washington, mayo de 1998

En las últimas dos décadas del siglo XX, se profundizaron la transformación de las estructuras bancario-financieras; se diversificaron los productos y servicios financieros (productos derivados, operaciones en línea tiempo real dinero virtual); surgieron mercados especializados, (Mercado de Dinero, Mercado de capitales, Mercado Global de Derivados, Mercados para Instrumentos Financieros, Activos Financieros de Inversionistas Institucionales, Fondos de Pensión, Compañías de Seguros, Compañías de Inversión) y agentes financieros (Se clasifican según el mercado en el que participan, denominándose instituciones monetarias a las que operan en el mercado de dinero, e instituciones no monetarias a las que operan en el mercado de capitales)<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Mantey de Anguiano, Guadalupe. Lecciones de economía monetaria. Unidad Académica de los Ciclos Profesional y de Postgrado-CCH, Facultad de Economía, México 1997

Por el tamaño y la calidad de esas transformaciones, algunos investigadores<sup>17</sup> consideran que se está generando una nueva etapa de los sistemas financieros internacionales. La transformación tecnológica de los sistemas financieros y la conformación de nuevos productos, así como las tendencias a la desregulación y globalización de los mercados financieros junto con la titularización del financiamiento han desembocado tanto en una competencia mayor como en una diversidad de nuevos actores, productos y mercados que le dan un perfil distinto al sistema financiero mundial.

Los resultados de esta profunda transformación financiera han sido:

- **Menores costos, mayor eficiencia y competencia; ampliación de los instrumentos financieros, así como mejores oportunidades de inversión y de gestión de la liquidez y, en consecuencia, una distribución del riesgo más amplia.**
- **Una mayor inestabilidad en el comportamiento de los agregados monetarios que ha generado, una recurrente fragilidad de las estructuras financieras y bancarias, y más actos especulativos y fraudulentos.<sup>18</sup>**

Esta fragilidad de las estructuras financieras ha desembocado en una grave crisis financiera, que ha arrastrado a las economías de los países en desarrollo a recesiones profundas y recurrentes. Situación que no ha sido ajena a las economías desarrolladas, tal es el caso de Estados Unidos,<sup>19</sup> cuyos efectos han sido múltiples: El mini crack en octubre de 1989; la crisis del mercado de bonos chatarra; la del sector de bancos de ahorro y préstamos y el elevado endeudamiento de los agentes económicos. Y de la misma forma el desplome de la Bolsa de Valores de Tokio<sup>20</sup> en 1990, y la inestabilidad de 1993 y 1998, pusieron fin al hecho de que las estructuras financieras japonesas eran inmunes a la fragilidad financiera del resto del mundo.

Otros centros de inestabilidad han sido las fuertes pérdidas de los bancos japoneses,<sup>21</sup> estadounidenses e ingleses por su destacada presencia especulativa en los mercados inmobiliarios,

<sup>17</sup> Gutiérrez Pérez, Antonio "Nuevas Estructuras Bancarias y Fragilidad Financiera", en Integración Financiera y TLC Retos y Perspectivas, Siglo XXI e Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México 1995

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Naranjo González, Mauricio Elementos para diseñar un mercado financiero en México, Banco de México, México 1996

<sup>20</sup> Los orígenes de la crisis bancaria en Japón se remontan al período especulativo de los años 80 que involucró principalmente a la bolsa de valores y al sector inmobiliario.

<sup>21</sup> De Boyer, Gutiérrez, Kataoca y Solís Bancos y crisis bancaria: la experiencia de México, Francia y Japón. Universidad Metropolitana, México 1998. El boom bursátil culminó al final de 1989 cuando el índice Nikkei alcanzó su nivel más alto 3900 puntos. Para 1992 había caído a su punto más bajo, 14,000 puntos, que significaba el regreso al nivel que tenía 10 años antes: son decir al inicio del auge bursátil.

la permanencia de las crisis de endeudamiento de los países latinoamericanos<sup>22</sup> y, aunque no menos importante, la volatilidad de los tipos de cambio y de las tasas de interés. El sistema financiero al fin del milenio enfrenta un gran desafío.<sup>23</sup> Este consiste en transitar de un período marcado por rupturas, cambios, innovaciones y excesos de relativa desconexión de los procesos productivos hacia una nueva fase que le permita afianzar las transformaciones y crear nuevas estructuras de regulación, a la luz del llamado "control prudencial"<sup>24</sup> de los intermediarios bancarios y financieros, así como la armonización y regulación Internacional de las reglas del juego.

Esta nueva etapa deberá reconstruir formas de conexión entre las estructuras financieras y las actividades económicas, de tal manera que propicie un círculo virtuoso que mantenga el ciclo de crecimiento sostenido de la economía mundial. Uno de los actores principales de este reto son los bancos, los cuales han visto sacudido su entorno y la propia naturaleza de su actividad, así como su función preponderante en la intermediación financiera. Su capacidad para adaptarse a los cambios será una de las claves para consolidar una nueva fase en el funcionamiento de los sistemas financieros. Para ello, los bancos deberán desarrollar diversas estrategias que les permitan afianzar sus balances mediante el desarrollo de operaciones complejas y sofisticadas, que conlleven la necesidad de evaluar permanentemente el riesgo diversificado de liquidez, de tipo de cambio, de tasas de interés, etc. La consolidación en la gestión de los balances de los bancos será un requisito inaplazable. De no ser así, éstos se convertirán en un factor de inestabilidad recurrente y de fragilidad estructural que podría desencadenar en una crisis financiera sistémica.

### 1.1. Liberalización y Desregulación de los Mercados Financieros

Durante la década de los 80 el Fondo Monetario Internacional (FMI) utilizó la crisis de la deuda externa de los países de América Latina y del Sudeste de Asia para impulsar la estrategia neoliberal consistente en la desregulación y apertura de los mercados financieros; una menor intervención del

<sup>22</sup> En América Latina, los problemas bancarios surgieron después de la crisis de la deuda externa de 1982.

<sup>23</sup> Del Villar, Rafael, Backal, Daniel y Treviño, Juan. Experiencia Internacional en las resoluciones de Crisis Bancarias, Banco de México. Dirección General de Investigación Económica, Diciembre 1997.

<sup>24</sup> Gavin, Michael y Hausman, Ricardo. "Raíces de las crisis bancarias: el contexto macroeconómico", en Las crisis bancarias en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile 1997.

Estado en la economía; y políticas monetarias restrictivas que dieran paso al pago de la deuda externa.<sup>25</sup>

Estas transformaciones institucionales se dieron al mismo tiempo que se aplicaban políticas monetarias restrictivas con el propósito de sostener los tipos de cambio nominales. El resultado de esta estrategia fue una ampliación en los diferenciales de rendimiento real con el exterior, que atrajo a esas economías fuertes flujos de capital internacional especulativo.

La fuerte afluencia de recursos financieros de corto plazo no se dedicó a financiar la inversión productiva sino que se canalizó a la inversión especulativa, fundamentalmente intermediada por los bancos. Cuando los flujos revirtieron su tendencia, dejaron tras de sí sistemas bancarios insolventes, empresas quebradas, y a las economías anfitrionas en profunda recesión,<sup>26</sup> particularmente en el sudeste asiático, porque ha obligado a los gobiernos a realizar cambios institucionales que no eran necesarios para resolver el problema de pagos externos. La estrategia pretende que estas economías se desenvuelvan conforme a estándares del hemisferio occidental, lo cual destruye instituciones que habían sido muy exitosas en su proceso de industrialización e integración a la economía global.<sup>27</sup> Por ejemplo, la experiencia de reforma económica llevada a cabo por los países del sudeste asiático, que reestructuraron el papel del Estado en lo económico no neoliberal, que les permitió consolidar estructuras institucionales de regulación de la actividad económica. Ello les permitió preservar sus aparatos productivos, en la medida que su desregulación fue gradual y selectiva.

América Latina que se vio particularmente afectada por la restricción crediticia internacional en la década de los 80, debido a que la mayor parte de sus pasivos externos era de muy corto plazo tuvo que adoptar este modelo de desarrollo, pues el aval de un programa de estabilización aprobado por el FMI era un requisito en toda renegociación con los acreedores foráneos.<sup>28</sup> Asimismo, la desregulación financiera se efectuó dentro de un programa de política económica que establecía

<sup>25</sup> Mantley de Anguiano, Guadalupe. "Desregulación financiera en el Sudeste de Asia y en América Latina, crisis bancarias y vulnerabilidad del FMI", en La desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el sudeste asiático (coordinadoras Guadalupe Mantley de Anguiano y Noemí Levy Ortíz), UNAM-Acatlán, México 2000.

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Idem.

incentivos a la inversión extranjera, disciplina fiscal y el compromiso de mantener tasas reales de interés positivas, lo que contribuía a estabilizar los tipos de cambio.

Las reformas financieras consistieron en:

- ↳ **Eliminar los controles cuantitativos a la expansión del crédito, sustituyéndolos por operaciones de mercado abierto y subastas de fondos y depósitos del banco central.**
- ↳ **Liberalizar las tasas de interés.**
- ↳ **Permitir la entrada de intermediarios extranjeros.**
- ↳ **Eliminar restricciones a la inversión extranjera en activos de capital domésticos.**
- ↳ **Suprimir los límites al endeudamiento en moneda extranjera de los bancos.**
- ↳ **Eliminar la canalización selectiva del crédito a sectores o fines específicos.**
- ↳ **Conceder autonomía al banco central.**
- ↳ **Mantener la libre convertibilidad de la moneda.**

La desregulación del crédito condujo a un rápido ascenso del multiplicador financiero en Latinoamérica, aunque sin alcanzar los niveles del mercado financiero internacional. Esta desregulación financiera en América Latina puso de manifiesto dos importantes limitaciones de la estrategia de modernización del sistema financiero. Por una parte, mostró que ante demandas de financiamiento inelásticas a las tasas de interés<sup>29</sup> (como suelen ser las que se destinan a la especulación con activos financieros, los préstamos hipotecarios, o los créditos para la compra de bienes de consumo durable) la libertad del mercado lleva a situaciones de sobreendeudamiento de los agentes económicos, que se manifiestan en una rápida elevación de las carteras vencidas bancarias. Por la otra, los procesos de liberalización financiera revelaron que el mecanismo de transmisión de la política monetaria a través de los precios de los activos de capital es poco confiable, pues la rápida inflación de los mercados bursátiles e inmobiliarios puede tener el efecto perverso de desalentar la inversión productiva, desviando los recursos financieros hacia la inversión especulativa. Estas dos últimas limitaciones se conjugan para generar un riesgo sistémico, ya que la deficiente asignación del crédito reduce el potencial de crecimiento del producto real al tiempo que la

<sup>29</sup> Keynes, John Maynard. Teoría General de ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica, México 2000. En su Teoría General de la Tasa de Interés, señala que "...aunque existen fuerzas que hacen subir o bajar la tasa de inversión de modo que mantiene la eficiencia marginal de capital en sí misma es cosa distinta de la tasa de interés prevalecientes. Puede decirse que la curva de la eficiencia marginal del capital rige los términos en que se demandan fondos disponibles para nuevas inversiones, mientras que las tasas de interés rige las condiciones en que se proveen convenientemente dichos fondos

rápida acumulación de deudas sólo puede sostenerse con una tendencia similar en el crecimiento del ingreso. En América Latina, donde las entradas de capital fueron favorecidas por los gobiernos como un medio de sostener los tipos de cambio nominales y controlar la inflación, la desregulación financiera estuvo asociada a un sensible deterioro de la balanza comercial por la tendencia declinante de los tipos de cambio reales. Esto complicó los problemas de fragilidad de los sistemas bancarios resultantes de la exposición en moneda extranjera de los bancos y las carteras vencidas, pues implicó el uso de capitales "golondrinos" para financiar desequilibrios en la cuenta corriente.

Si bien la desregulación y liberalización financiera de la década de los 80, tuvo como consecuencia inicial un aumento del multiplicador financiero; no obstante la eliminación de los coeficientes de reserva legal, la reducción del financiamiento al sector público de esos países y la ampliación de los límites al endeudamiento externo de los bancos, debilitaron la estructura bancaria incrementando el riesgo crediticio y la exposición en moneda extranjera de los bancos. Si a ello le sumamos el mayor volumen de crédito se dio sin una modificación sustancial en su asignación, es evidente que se estaba gestando una alta vulnerabilidad y sesgo de los sistemas financieros de América Latina.<sup>30</sup>

Al respecto, la banca mexicana es un ejemplo de alta vulnerabilidad a partir de un auge crediticio impulsado por la oferta de recursos prestables que estaban a disposición del sistema bancario nacional.<sup>31</sup> El vínculo empírico entre los auges crediticios y la alta vulnerabilidad financiera es muy fuerte, casi todas las crisis financieras en algunos países de América Latina estuvieron precedidas por un periodo de rápido crecimiento del crédito bancario, medido como porcentaje del PIB. Esto fue lo que ocurrió en Argentina (1981), Chile (1981-82), Colombia (1983-83), México (1995), Uruguay (1982)

<sup>30</sup> La vulnerabilidad se presenta cuando las existencias reguladoras de capital y liquidez son pequeñas en comparación con el riesgo de sus activos y fuentes de financiamiento. Si el banco decide involucrarse en operaciones crediticias o en inversiones con mayor riesgo, incrementará su vulnerabilidad a menos que aumente en la misma proporción su base de capital. El crecimiento continuo de la proporción de préstamos morosos aumenta también la vulnerabilidad de un banco al reducir el capital que tiene disponible para cubrir nuevas pérdidas. Esas pérdidas pueden ser temporalmente invisibles para los banqueros y supervisores, pero ante su shock adverso los hará vulnerables. Muchas de las características del entorno regulatorio e institucional pueden afectar la vulnerabilidad del sistema bancario.

<sup>31</sup> El control de la inflación, hacia finales de la década de los ochenta, estimuló el incremento en los depósitos bancarios, que crecieron de un 20 por ciento del PIB en 1989, a un 30 por ciento en 1994, sin embargo al mismo tiempo, disminuía la demanda gubernamental de créditos bancarios y aumentaba la capacidad de los bancos para obtener recursos en el exterior. El aumento de la demanda real de depósitos proporcionó a los bancos recursos para préstamos, y de hecho, el crédito al sector privado creció alrededor de un 10 por ciento del PIB en 1990, a casi un 40 por ciento en 1994. Paradojicamente, la disminución del gasto público y el crecimiento del endeudamiento del sector privado fueron alimentando mecanismos de especulación y volatilidad que estallaron en diciembre de 1994.

La inversión fija corporativa se vio poco afectada pues continuó dependiendo fundamentalmente de los recursos propios de las empresas, ya que en estos países las políticas de crédito estuvieron más orientadas a la estabilización del sector externo de las economías que a la promoción de un desarrollo industrial de largo plazo.<sup>32</sup>

La liberalización económica y la internacionalización de los mercados de capitales obligan a los países en desarrollo a trabajar con estabilidad monetaria y de tipo de cambio para generar las condiciones de confianza y rentabilidad al capital financiero que opera en los mercados.

Para alcanzar la disminución de la inflación se establecen políticas fiscal y monetarias restrictivas, así como altas tasas de interés y tipos de cambio apreciado, que afectan el crecimiento de las economías y su dinámica de acumulación, e incrementando las presiones sobre el sector externo, lo cual las sitúa en un contexto de alto endeudamiento interno y externo que desestabiliza al sector bancario nacional y aumenta su fragilidad. En este contexto, las condiciones de estabilidad monetaria que depende de los flujos de capital externo, pero una vez que estos dejan de fluir la estabilidad se debilita. Además, de que a la reducción de la inflación es transitoria y sin impacto positivo sobre la reducción de las tasas de interés y la disponibilidad de financiamiento para el desarrollo.<sup>33</sup> Así, ante los grandes requerimientos de entrada de capitales para financiar el déficit del comercio exterior y el pago de servicio de la deuda externa se ha procedido a la liberalización financiera y a instrumentar políticas a favor del capital financiero.

En este sentido, la liberalización financiera y la necesidad de entrada de capitales obliga a tener estabilidad monetaria y una política cambiaria favorable a los capitales, esto es, en lo posible evitar movimientos bruscos del tipo de cambio mediante una política crediticia muy restrictiva. De ahí que la política monetaria, fiscal y crediticia tienen que supeditarse al cumplimiento de tales objetivos, pues en condiciones de liberalización financiera impide el control del déficit fiscal y la expansión monetaria y crediticia, pues de lo contrario se alimentarían presiones inflacionarias y devaluatorias, que atentan contra la entrada de capitales y propician su salida. Así, la liberalización financiera no da margen para manejar un tipo de cambio flotante, pues las posibles devaluaciones afectarían la

---

<sup>32</sup> Idem

<sup>33</sup> Huerta, Arturo. "La Liberalización financiera no genera condiciones de estabilidad monetaria y financiera", en La desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el sudeste asiático, UNAM-Acatlán, México 2000

rentabilidad del capital financiero y originarian salida de capitales y crisis. En estas circunstancias, la liberalización financiera integra los mercados financieros nacionales al conjunto de los mercados financieros internacionales, con un alto grado de dependencia, que se traduce en vulnerabilidad y fragilidad para aquéllos, pues dicha situación se propaga de manera rápida, los problemas que se presentan en alguno de los mercados locales dado el efecto de contagio que se transmite por la liberalización de los mercados. Si una economía con problemas realiza una fuerte devaluación, ello genera una reacción en el resto de países debido a que se originan expectativas devaluatorias para no perder posiciones competitivas respecto a la economía que primero devaluó. Ello se da sobre todo en economías que se disputan los mismos mercados.

Como mencionamos arriba, la integración de los mercados financieros y la liberalización del capital exigen la estabilidad monetaria-cambiaría para evitar prácticas especulativas que desquicien el sector financiero de tal forma que no se puede implementar una política cambiaria a favor de la competitividad de la producción nacional, o para el ajuste de la balanza de comercio, sino que se quedan subordinadas a las necesidades de rentabilidad del capital financiero.

Ello obliga a mantener déficit en cuenta corriente, mismos que dependen de la entrada de capitales, cayendo la economía en un círculo vicioso recesivo ante la dificultad de devaluar. En consecuencia, la tasa de interés, el tipo de cambio, y las reservas internacionales pasan a ser las variables claves para lograra el equilibrio macroeconómico a costa de los desequilibrios sectoriales. De ahí que las economías se apresten a estabilizar su moneda, a tener tasa de interés altas y atractivas, "sanos" equilibrios macroecoómicos y grandes reservas internacionales para evitar presiones especulativas en su contra.<sup>34</sup>

La internacionalización de los mercados de capital exige la aplicación de políticas de estabilidad que generen las condiciones internas, tales como (ajuste fiscal, política monetaria y crediticias restrictivas) que estimulen y permitan la entrada de capitales externos, que se supone coadyuvaran al crecimiento económico para ello, con lo que se obligan a establecer políticas a favor de la entrada de capitales. La interrelación de los mercados de capitales tiende a internacionaliza y homogeneiza la aplicación de políticas de estabilidad cambiaria así como el manejo de tasas de interés atractivas;

---

<sup>34</sup> Idem.

e induce los procesos de liberalización y desregulación económica; así como la privatización y extranjerización de activos nacionales que estimule e induzca la entrada de capitales de los países en desarrollo. Sin embargo, dado los problemas estructurales en la esfera productiva y financiera de cada país (con diferentes grados de desequilibrios productivos e inestabilidades financieras) la aplicación de estas políticas generaron resultados diferentes en cada uno de ellos, lo que configura contextos de incertidumbre que dan lugar al predominio de prácticas especulativas que desestabilizan los mercados en mayor o menor medida, según la solidez de sus bases productivas y financieras.

Ante esta situación las economías de los países en desarrollo entran en un círculo vicioso. Para evitar fuertes alteraciones en el tipo de cambio, por el impacto negativo que ello tiene sobre la rentabilidad del capital financiero, la desvalorización de los activos, que provoque salida de capitales, que a su vez agudizaron las presiones sobre el tipo de cambio se procede a aumentar las tasas de interés y a instrumentar políticas contraccionistas para asegurar la estabilización cambiaria.

Se estabiliza el tipo de cambio nominal a costa de contraer la actividad económica, de aumentar el déficit del sector externo y degenera problemas de insolvencia e inestabilidad del sistema bancario nacional. En esta situación el alza de las tasas de interés para atraer capitales externos ya sea para lograr la estabilidad del tipo de cambio para enfrentar el servicio de la deuda externa, tiene dos efectos negativos; por un lado, disminuye el valor presente de los ingresos futuros, que aumentando el riesgo de incumplimiento de los pagos, y por el otro aumenta el costo de la deuda pública interna y externa. En tales circunstancias el capital extranjero se vuelve más precavido y no cede fácilmente a las tentaciones que los países ofrecen. La entrada de capitales no sólo es determinada por la política económica interna sino también por el contexto económico internacional, las expectativas de rentabilidad y crecimiento que la economía ofrezca.

Como se observa, la liberalización de los mercados financieros de las economías en desarrollo, ha generado mercado de capitales frágiles y vulnerables ante la dinámica especulativa de los movimientos internacionales de los capitales especulativos de corto plazo. Desestabilizando sus mercados y monedas, además de llevarlas a crisis económicas recurrentes. Esto se ha dado sobre todo en aquellos países que no presentan condiciones macroeconómicas sólidas y estabilidad

monetaria-cambiaria que garanticen la confianza y rentabilidad al capital financiero internacional, y que no cuentan con reservas internacionales para evitar las prácticas especulativas que se derivan del libre movimiento de capitales.<sup>35</sup>

En suma, la liberalización del capital financiero se comporta en función de las expectativas de rentabilidad y confianza que las economías ofrezcan. Cuando éstas son positivas, los capitales fluyen a las economías, aprecian las monedas, originan auges bursátiles, otorgan liquidez a los bancos y aumentan su capacidad para otorgar créditos. En cambio, cuando se modifican las condiciones macroeconómicas y de rentabilidad deseadas por el capital y existen posibilidades devaluatorias, el capital sale de los países en desarrollo, lo que devalúa las monedas, desvaloriza los activos financieros y origina crisis.

## **1.2. Regulación Prudencial del Sistema Financiero**

El proceso de desregulación financiera no contempló un retiro total de las instancias estatales del sector financiero, pero si una profunda transformación en sus formas de intervención. En una primera fase, la fuerza de los procesos de desregulación, la cohabitación de segmentos desreglamentados y de otros todavía inmerso en las viejas estructuras regulatorias, así como la misma velocidad de los cambios, en varias ocasiones generaron mercados poco ordenados y un ambiente de relativa confusión; que, a su vez, generó el desarrollo de prácticas especulativas y de operaciones de riesgos poco calculados.

Estos acontecimientos llevaron a las autoridades gubernamentales a reflexionar sobre la regulación de las nuevas estructuras financieras integradas y abiertas. No se trataba de plantear el retorno al pasado, sino de crear las estructuras de regulación que permitieran encontrar un nuevo equilibrio entre lo público y lo privado, garantizando un funcionamiento estable y dinámico de los mercados financieros. El carácter sistémico de la nueva estructura financiera obligó a repensar en la necesidad de garantizar la solvencia y la estabilidad del sistema mediante la intervención del poder público. Por

---

<sup>35</sup> Como por ejemplo se pueden señalar los casos de Argentina, Venezuela, Bolivia, México y Brasil en el caso de los países de América Latina.

su propia naturaleza -organizador y articulador de la producción por medio del crédito- este sector se convierte en el elemento que aglutina e interrelaciona al conjunto de la actividad económica. Este hecho explica en si la necesidad de la presencia estatal, a través de los órganos de regulación, pero además el carácter inherentemente inestable de los fenómenos monetarios y financieros, y el papel gubernamental de prestamista de última instancia refuerza aún más esta necesidad. De ahí que la construcción de una institucionalidad financiera, así como la formulación consistente de política financiera y el funcionamiento estable de las estructuras bancarias sean tan importantes como la instrumentación de políticas macroeconómicas apropiadas.

Institucionalmente la finalidad de toda regulación en el sistema financiero es la de preservar la estabilidad y confianza en el mismo, proteger a los ahorradores e inversionistas y asegurar el funcionamiento estable y eficiente de los mercados, y el sistema de pagos. En este contexto, la nueva forma de intervención es conocida como *regulación prudencial*. La cual se constituye por un conjunto de reglas de gestión, que pretende no intervenir en la formación de los precios de los activos financieros, ni limitar los campos de acción de cada institución sobre liquidez, capital, diversificación del riesgo, etc. En este sentido, las normas de capital se han aumentado, los activos están devaluados de manera más prudente, el campo de vigilancia institucional se ha extendido prácticamente a todas las actividades que realizan los bancos en la actualidad y sobre todo, se construyen parámetros internacionales que regulan la actividad bancaria internacional.

Al respecto cabe mencionar los acuerdos de Basilea sobre requerimientos de capital. Este acuerdo elaborado por el Banco Internacional de Pagos y aprobado en julio de 1988 por los representantes de los bancos centrales de 12 países industriales, establece la obligación para la banca comercial de tener un monto de 8 por ciento de capital en relación con sus activos. Además, se fijan normas sobre su composición: 4 por ciento del capital debe estar constituido por capital primario (acciones comunes, ganancias no distribuidas y reservas bancarias) y el otro 4 por ciento, por capital suplementario (reservas contra pérdidas y otros valores de mayor riesgo) Con esta medida se busca garantizar la solvencia de los bancos mediante esta norma entre fondos propios y compromisos ponderados en función de su grado de riesgo. Se considera que la actividad bancaria estará sustentada en balances más sólidos y la fragilidad de estas instituciones podrá ir disminuyendo. Su entrada en vigor a partir del 1 de enero de 1989 define reglas del juego más equitativas, aunque se

mantiene algunas quejas por las diferentes interpretaciones de las normas del acuerdo. La ausencia de normas similares para las casas de bolsa, refleja la urgencia de instalar un sistema de supervisión a escala mundial, capaz de afrontar una globalización creciente de los circuitos financieros y los problemas que surgieron con la liberalización de los movimientos de capital.

Una nueva estructura de regulación internacional parece ser la condición idónea para garantizar el funcionamiento estable de sistemas financieros desregulados y abiertos; e impulsa para que los profundos cambios de finales del siglo pasado en el sector financiero realmente puedan convertirse en el comienzo de un nuevo ciclo largo y auto sostenido de crecimiento de la economía mundial.<sup>36</sup>

### 1.3. Los Mercados Financieros en México

La reforma financiera en México pretendía lograr varios objetivos,<sup>37</sup> entre los que sobresale el de superar la situación de *represión financiera*<sup>38</sup> en que se encontraba el sistema financiero como resultado de la crisis de la deuda. Con ello se buscaba que dicho sistema pudiera contribuir de manera activa a la consolidación del nuevo sistema económico, promoviendo la formación del ahorro y su aplicación a la inversión en condiciones de competitividad internacional.<sup>39</sup>

Así, se desregulaba las tasas de interés y toda clase de comisiones por servicios financieros; desaparece el mecanismo de encaje legal el cual es sustituido por un método de "coeficiente de

---

<sup>36</sup> Se considera que la nueva arquitectura financiera internacional debe alentar a las economías emergentes a intensificar sus esfuerzos de prevención de crisis; permitir que los ahorros fluyan hacia aquellos países y usos donde tienen el mejor rendimiento; promover que se comparta la carga equitativa entre acreedores privados, deudores oficiales y acreedores oficiales, cuando sí ocurre una crisis; incrementar, en la prevención y solución de la crisis, el papel de los incentivos basados en el mercado; hacer que la reforma de la arquitectura sea una vía de doble sentido, donde los principales países industrializados también estén contribuyendo; y reconfirmar los mandatos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial hacia aquellas áreas en que estos organismos poseen las herramientas necesarias para responder.

<sup>37</sup> Aspe Armella, Pedro. Op cit. Se señala que para satisfacer la estabilidad macroeconómica y fomentar el ahorro, la reforma financiera debía lograr la liberalización financiera, la innovación financiera, el fortalecimiento de los intermediarios, la privatización de la banca comercial y el financiamiento no inflacionario del déficit gubernamental.

<sup>38</sup> Ver Ronald I, McKinnon Dinero y Capital en el desarrollo económico, Estudios CEMLA, México 1994.

<sup>39</sup> Garrido, Celso Op cit.

liquidez", y mismo que finalmente desaparece; se permite la participación de extranjeros hasta por un 30 por ciento del capital accionario de la banca y de las casas de bolsa.<sup>40</sup>

El proceso de subasta y adjudicación de los bancos se inicia en 1989 y se concluye en 1992. Para ese entonces el proceso de apertura y liberalización financiera estaba muy avanzado y las pautas mismas de la "regulación" de la competencia y asociación con intermediarios extranjeros estaban previstas en su sentido general.

La apertura y liberalización financiera se acelera una vez que la misma ya había sido considerada en 1992 en la negociación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) Desde aquellos momentos intermediarios, reguladores y gobierno fueron buscando avanzar en las modificaciones necesarias, previstas o no, para adecuarse a las nuevas condiciones de la competencia que el propio TLC implicaba.

Entre 1988 y 1994 se adopta a un esquema desregulador, que si bien su especificidad impone la necesidad de que sean reguladas y supervisadas por las autoridades financieras.<sup>41</sup> México tenía un marco regulatorio estatal que había sido funcional durante muchas décadas, gran parte de las operaciones que se llevaron a efecto por las instituciones financieras estaban sujetos a marcos normativos impuestos por las autoridades reguladoras y supervisoras. Al abandonar estos esquemas sin prever un sustituto, y la posibilidad de que sean los mercados quienes fijen los precios que antes correspondían a las autoridades financieras implicaba una transición con sus riesgos específicos.<sup>42</sup>

En México, entre 1985-1987 se ejerció un verdadero dismantelamiento de las viejas barreras que protegían a la economía nacional, mientras este fenómeno ocurría el sector privado y los mercados asumían el papel que durante varias décadas había tomado el sector público y el Estado mexicano. Las experiencias de más de 50 años de economía "dirigida" por el Estado se valoraron a la luz de los hechos que precedieron a la crisis de 1982, el ejercicio gubernamental perdió la credibilidad que le había acompañado durante muchos años. Con razón o sin ella, el pesimismo sobre la eficacia del

---

<sup>40</sup> Correa, Eugenia. Op.cit.

<sup>41</sup> Solís Rosales, Ricardo. Op.cit.

<sup>42</sup> Idem.

Estado en materia económica se combinó con el optimismo sobre las virtudes y bondades del mercado, dejando que, la intervención del Estado en la economía fue dejada de la mano invisible del mercado. Así, la privatización bancaria se desarrollo sin cuidar los requisitos de experiencia y profesionalismo para tener acceso a la propiedad y el control de las instituciones.

Sin embargo, tuvo que originarse la crisis bancaria para que se impulsaran transformaciones en el marco normativo y se pusieran en función el marco regulatorio prudencial que sustituyera los viejos sistemas de regulación estatal. De acuerdo a las anteriores reformas, puestas en funcionamiento entre 1997 y 1999, el sistema bancario mexicano puede compararse con los sistemas bancarios modernos.<sup>43</sup>

### **1.3.1. Liberalización y Desregulación de los Mercados Financieros en México**

La reforma financiera forma parte de una transformación más amplia en la economía mexicana, llevada a cabo por las tres administraciones que gobernaron el país desde 1982 hasta el año 2000. Dos de estos cambios vertiginosos que ya se habían empezado a generar en el momento de la reforma financiera son importantes por que determinan el contexto necesario para llevar a cabo aquella reforma. La primera de dichas transformaciones fue la apertura comercial que se inicia desde 1983 y continua con la entrada al GATT y misma que se acelera con la estrategia del Pacto de Estabilización.<sup>44</sup> Dicha medida consistió en eliminar prácticamente las barreras no arancelarias y reducir las barreras arancelarias para las importaciones a un promedio de sólo el 20 por ciento. La segunda se refiere a la restauración de los flujos internacionales del capital, que no es una transformación en si en lo referente a la Inversión Extranjera Directa (IED) y a la deuda externa, sino el gradual restablecimiento de una tradición en México una vez que se fueron superando los primeros impactos provocados por el estallido de la deuda externa.<sup>45</sup> Sin embargo, con respecto a

---

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano a la transformación económica, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

<sup>45</sup> Gamido, Celso. "La reforma financiera en México: un proceso contradictorio", en Liberalización de los mercados financieros: resultados y alternativas, Juan Pablos Editor, México 1996.

los flujos de capital externo de cartera hacia el país, esta si constituye una verdadera transformación para el sector financiero.

La reforma financiera mexicana, liberalización, desregulación y privatización, se inscribe en un contexto muy distinto al de la nacionalización de 1982, derivado sobre todo de la apertura de la economía mexicana a los mercados internacionales en 1989.<sup>46</sup>

Entre 1985 y 1987, México vino realizando una verdadera desarticulación de los viejos obstáculos que protegían a la economía nacional, mientras eso acontecía, los empresarios y el mercado ocuparon el papel que durante mucho tiempo había ejercido el Estado; la experiencia de más de medio siglo de intervención económica del Estado se evaluó a través de las acciones que precedieron y siguieron a la crisis de endeudamiento externo de 1982.

La "crisis de deuda" y la nacionalización bancaria de 1982 contuvieron durante un tiempo el proceso de liberalización y apertura financiera, pero no dio marcha atrás en éste. Es propiamente con la última renegociación de la deuda externa de 1989 que se sucede en una nueva etapa en este proceso.<sup>47</sup>

Por ello, en el corto plazo, la acción del Estado perdió la credibilidad que le había acompañado durante muchos años. Con o sin razón, el pesimismo sobre la eficiencia del Estado en materia económica se combinó con el optimismo sobre las virtudes y bondades del mercado.

La liberalización financiera no consistió en cambiar unas estructuras por otras sino básicamente en desmantelar el sistema ya desgastado y erosionado. En otras palabras, no se introdujeron las normas de regulación prudencial en vez de las correspondientes a la regulación administrativa. Simplemente se dejó en libertad a los banqueros que trabajaran sin los obstáculos del viejo régimen económico.

---

<sup>46</sup> Para ejemplificar hasta que punto la economía mexicana se había abierto, basta señalar que entre 1985 y 1990 la protección mediante permisos de importación bajó de 92% a sólo 20%, que los aranceles promedio disminuyeron de 24% a 13% y que las exportaciones sujetas a restricciones bajaron del 25% al 18% de la protección.

<sup>47</sup> Correa, Eugenia. "La Liberalización de los mercados financieros y reestructuración del sistema financiero", en *Liberalización de los mercados financieros*, Juan Pablos Editor, México 1996

No fue por consideraciones políticas o ideológicas que el sistema desarmado, a partir de 1988 haya durado medio siglo, desde principio de la década de los cuarenta hasta la década de los ochenta. Hasta cierto punto, el encaje legal era parte de la logística del desarrollo que tenía como punto central la intervención económica del Estado. Sin embargo, la regulación ejercida por el Banco de México formaba parte del sistema de economía mixta que por condiciones históricas y económicas se fueron conformando en México posteriormente al movimiento armado de 1910-1917.

En este marco regulatorio general, las normas que imponía el Banco de México a los bancos comerciales no fue impedimento para su desarrollo ni mucho menos para que los bancos maniobraran la acción que les correspondía en el desarrollo económico del país. El abandono de este sistema de regulación se inició prácticamente a finales de la década de los ochenta (1988), cuando se aprobaron las primeras medidas de liberalización de las tasas de interés.

El Gobierno mexicano comenzó una gran reforma del sistema financiero. Se consideró que ante las transformaciones de la economía y las finanzas en el ámbito nacional e internacional, resultaban inoperantes el viejo sistema caracterizado por los controles administrativos de las operaciones activas y pasivas de los bancos, la canalización inducida del crédito y las barreras a la entrada al sistema bancario.

En este contexto, el primer paquete de medidas incluyó:

- **La liberalización de las tasas de interés que ofrecían los bancos a los ahorradores;**<sup>48</sup>
- **la eliminación de la canalización obligatoria de recursos;** y
- **la incorporación del coeficiente de liquidez en sustitución del encaje legal;**<sup>49</sup>

Con estas reformas, se buscó inducir, entre otros resultados:

- a) Una mayor autonomía de gestión de los bancos mediante la cual se mejoraría su eficiencia como empresa y la del sistema bancario en su conjunto, y**

---

<sup>48</sup> La liberalización de las tasas de interés permite que los bancos fijen las condiciones bajo las cuales captan los recursos, con lo cual se genera un gran mercado con una gama muy amplia de productos financieros adecuados a cada tipo de ahorrador. Al incrementar los volúmenes de ahorro captado, los bancos están en condiciones de incrementar su oferta de crédito.

<sup>49</sup> Con las nuevas disposiciones se permitió a los bancos canalizar libremente los recursos captados sin más requisito que mantener un coeficiente de liquidez del 30 por ciento.

**b) la complementariedad de las instituciones bancarias con el resto de los intermediarios financieros.<sup>50</sup>**

En lo que se refiere a la liberalización de los mercados bancarios iniciada en 1988, esta comenzó con la desregulación de las tasas de interés para que pasaran a formarse en la acción de los mercados, y permitiendo que la operación de los bancos estuviera decidida por los responsables de las propias instituciones bancarias.

En lo referente a la captación, primero se liberalizaron las tasas de aceptaciones bancarias y luego las de los otros instrumentos de captación, lo que significó que se eliminaban las restricciones a los intermediarios para establecer las tasas de interés pasivas. Posteriormente se autorizaron nuevos instrumentos para la captación en pesos, tales como los bonos bancarios, las cuentas productivas y los depósitos a la vista sin chequera. Por último también se autorizó la captación de depósitos en dólares a la vista y a plazo a sí como la creación de pagarés en dólares.

En lo que toca a la asignación de los fondos, primero se eliminaron los cajones de crédito obligatorio, para posteriormente autorizar que los bancos decidieran libremente la asignación de los fondos y la definición de las tasas activas conforme a las condiciones del mercado. Asimismo, se sustituyó el encaje obligatorio por un coeficiente de liquidez de 30 por ciento de captación.<sup>51</sup>

Finalmente se puede señalar, que ningún país que estuviera, como México, abierto a la economía mundial podía mantenerse al margen de esta transformación. En efecto, habría sido prácticamente imposible imaginar que el sistema financiero mexicano pudiera mantener los esquemas vigentes desde los años cuarenta después de los cambios que habían registrado la política económica y la economía mexicana sobre todo a partir de 1985.

A partir de 1988 comenzó la desregulación. Además de suprimir paulatinamente las normas a las que estaban sujetos los bancos para administrar sus activos y pasivos, se transformó el encaje legal

---

<sup>50</sup> Véase, Ortiz Martínez, Guillermo. La reforma financiera y la desincorporación bancaria, Fondo de Cultura Económica, México 1994. Aspe Armella, Pedro, El camino mexicano a la transformación económica, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

<sup>51</sup> Gamido, Celso. "La reforma financiera en México: un proceso contradictorio", en Liberalización de los mercados financieros Juan Pablo México 1996.

en un coeficiente de liquidez que en 1991 fue finalmente suprimido.<sup>52</sup>

En 1990 se promulgó la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, con lo cual se permitió la existencia de los llamados grupos financieros, que fue uno de los antecedentes de la venta de los bancos comerciales al sector privado realizada en 1991 y 1992. En otros términos, las reformas más importantes relacionadas con la desregulación y la privatización bancaria se llevaron a cabo en sólo cuatro años.

Mediante estas reformas se esperaba inducir, entre otras cosas.

- a) **Un ahorro interno más elevado como proporción del Producto Interno Bruto (PIB),**
- b) **una mayor competitividad de las instituciones financieras, y**
- c) **un mejoramiento en las condiciones de financiamiento para el sector privado.**

Los objetivos de la desregulación se alcanzaron sólo en parte. El ahorro total disponible se ha mantenido en promedio en niveles superiores al 20 por ciento del PIB de 1985 a la fecha. Sin embargo, durante la primera parte de ese período los niveles de ahorro total sólo se alcanzaron como consecuencia de la contribución del sector externo, que compensó durante casi seis años la caída importante que registró el ahorro interno. En efecto, como proporción del PIB el ahorro externo pasó a representar 2 por ciento en 1990 al 6 por ciento en 1994. En el mismo período el ahorro interno declinó aproximadamente del 21 al 16 por ciento del PIB. Este descenso obedeció principalmente a la baja del ahorro del sector privado,<sup>53</sup> que no alcanzó a ser amortiguado sino parcialmente por el incremento del ahorro gubernamental. Entre 1993 y 1996 las dos tendencias antes señaladas se revierten, ya que el ahorro privado aumentó de manera sostenida, mientras que el ahorro público declinó.

Respecto a la posición del sector privado con relación al sistema financiero, es importante ver el cambio operado entre 1990 y 1991, justo en el momento que se produce la privatización de los

---

<sup>52</sup> El encaje legal es un instrumento mediante el cual el Banco de México aumentaba o restringía el circulante y el crédito. Uno de sus componentes era el porcentaje de la captación bancaria que obligatoriamente debía quedar disponible en el instituto central, con lo cual se regulaba la base de crédito que podían otorgar los bancos. Otro componente era el porcentaje de los pasivos de los bancos que debían ser invertida en valores. El último estaba relacionado con la distribución de los recursos disponibles en los sectores que se consideraban prioritarios. En 1969 el encaje legal fue sustituido por un coeficiente de liquidez de 30 por ciento, quedando los bancos en libertad de aplicar 70 por ciento en créditos; en 1991 se eliminó el coeficiente de liquidez.

<sup>53</sup> Que llegó a ser más bajo que la media de América Latina y de aproximadamente la mitad del registrado por los países industrializados. Fuente IMF database

bancos. El saldo acreedor que tenía el sector privado se convirtió en un saldo deudor, como reflejo sobre todo de un mayor endeudamiento con el sistema financiero, que logra financiarse mediante un aumento muy importante del saldo acreedor de los residentes del exterior.

### **1.3.2. Regulación Prudencial de los Mercados Financieros en México**

El estudio de los hechos más sobresalientes que precedieron la crisis bancaria mexicana sugieren que fue inexistente una planeación cuidadosa de las transformaciones entre un sistema bancario altamente regulado, dominado por entidades financieras públicas sin empujarlas a la profesionalización y a la eficiencia en su manejo, y otro desregulado, mayoritariamente integrado por bancos recién privatizados, dirigidos por accionistas sin experiencias y personal directivo e intermedio sin perfil adecuado y los sistemas de apoyo necesarios para hacer una gestión adecuada de un volumen creciente de créditos.<sup>54</sup>

Se suprimieron los controles del viejo sistema sin adecuar a la nueva situación el marco legal de la actividad bancaria y sin actualizar los sistemas y los mecanismos de trabajo de las instituciones supervisoras. La nueva normatividad prudencial y la supervisión efectiva se introdujeron después de estallido de la crisis, esto es a partir de 1995.

En este sentido, se quiso hacer la reforma financiera en un lapso de tiempo muy corto, quitando piezas claves del viejo sistema que no tenían un sustituto en el nuevo, o modificando inmediatamente variables como la propiedad de los bancos, sin permitir un proceso de aprendizaje de las nuevas instituciones supervisoras y de los propios banqueros.

Cabe hacer notar que hubo campos en los que se hicieron simples cambios de forma y en otros se mantuvo la inercia que se venía arrastrando de la época anterior. La constitución y ley de instituciones de crédito se modificaron para permitir el cambio en la propiedad de los bancos, dejando de lado la revisión rigurosa de las normas tendentes a acotar los riesgos que podrían tomar

---

<sup>54</sup> Solís Rosales, Ricardo. Op cit

los bancos recién privatizados y las medidas aplicables en caso de incumplimiento, sobre todo relacionadas con el fortalecimiento del capital.

Además de un nuevo sistema de regulación, más apegado al funcionamiento de los mercados financieros pero que asegurara la fortaleza de los bancos, se pudo optar también por un calendario mucho más flexible para esta transferencia, dejando para el final la venta de los bancos que habían sido mejor administrados durante el periodo de la banca nacionalizada. En este sentido, se habría inducido una competencia real entre el grupo de bancos privatizados y el grupo de instituciones que quedaría por algún tiempo más en el sector público.

No hay que dejar de señalar que la vulnerabilidad de los bancos en materia de crédito al sector privado era muy modesta en razón de los siguientes factores:

- La poca importancia relativa que tuvo esta función durante años que permanecieron como bancos estatizados,
- la elevada rotación de personal que se dio como consecuencia de la nacionalización, las fusiones y reorganizaciones que vivieron el sistema bancario entre 1982 y 1988,
- la poca importancia que tuvieron los programas de capacitación y actualización en esta materia tanto durante la época de banca nacionalizada como durante los primeros años de la banca privada, y
- la inexistencia de departamentos calificados en el análisis de riesgos.

Por su parte, la supervisión bancaria se mantuvo también estancada en lo que se refiere al perfil de sus funcionarios, a su marco legal y a sus métodos y procedimientos, acumulando un rezago estructural que le impidió cumplir con su función fundamental preventiva.

## CAPITULO SEGUNDO

## 2. COMPORTAMIENTO DE LA CARTERA VENCIDA 1980-1996

## 2.1. Contexto y Antecedentes de la Crisis Bancaria y Cartera Vencida 1980-1988

En México, la crisis originada a finales de 1994, tiene como escenario el sistema financiero, en particular el sector bancario. El problema de insolvencia que amenazó el funcionamiento normal del sistema de pagos, y afectó la función de intermediación financiera, se reflejó en restricción crediticia, desempleo e insuficientes niveles de inversión y ahorro. Este problema de insolvencia bancaria, medido a través del Índice de carteras vencida mostró la profundidad y peligro de la crisis en que se encontraba inmerso el sistema financiero mexicano.<sup>1</sup>

En el periodo de análisis, 1980-1996, se distinguen tres fases en el proceso de reforma y liberalización:

- I. La primera corresponde al cierre del ciclo de la banca antes de la nacionalización;
- II. la segunda es la fase de la banca nacionalizada; y
- III. la tercera es la iniciada a principios de los años noventa, misma que rige actualmente: la banca privatizada.

Asimismo, con relación a la cartera vencida, se pueden distinguir dos periodos claramente diferenciados:

- Hasta 1987 el periodo previo al proceso de liberalización financiera de 1988, se caracteriza por una tendencia descendente del índice de cartera vencida, y
- La etapa que se inicia con la liberalización de 1988, cuando éste indicador mostró una tendencia ascendente.

La banca mexicana hasta la década de los sesenta, manifestaba una estabilidad reflejo del comportamiento de la economía del país, que se refleja en el comportamiento de las tasas de interés activas y pasivas. El sistema financiero mexicano alcanzó una importante expansión; sin embargo, su evolución no fue suficiente para conformar un verdadero mercado de capitales y descansando

<sup>1</sup> Hernández Cerecedo, Ociel "La cartera vencida de la banca comercial. Su evolución, comportamiento, programa de apoyo y consecuencias", en Revista Análisis Económico Número 29, Volumen XIII, UAM-A, México 1996

fundamentalmente en el sector bancario, que de manera regulada cumplía con su función de canalización de crédito para la inversión de largo plazo que fue limitada. Esta situación no mejoró con su transformación de banca especializada a banca múltiple.<sup>2</sup>

En 1976 se inicia el proceso de reforma del sistema bancario, tanto en materia de tasas de interés como en su estructura. Del esquema de banca especializada se pasa al de banca múltiple, con la cual se sentaron las bases para la conformación de grupos financieros.<sup>3</sup> Como parte de estas transformaciones, la mayoría de las instituciones pusieron en marcha un programa de apertura de nuevas sucursales, con el firme propósito de elevar la intermediación financiera (captar y colocar recursos), que les permitiera elevar su cartera de clientes.<sup>4</sup>

Pero este programa de apertura de nuevas sucursales requerían no sólo de inversión física (oficinas, mobiliario, equipo, etc) sino también de personal de banca.<sup>5</sup> Al respecto, era evidente la insuficiencia de personal que no estaba preparada en las actividades para enfrentar esa empresa, de funcionarios y empleados capacitados y especializados. A la larga, esta debilidad se reflejaría en la desatención de las carteras de crédito, que se relegó a segundo término. Tal parece que el objetivo prioritario era el desarrollo del sistema de apoyo a la captación de recursos, descuidando el sistema de apoyo a la operación crediticia.

Otro factor que contribuyó al debilitamiento del sector bancario fue la nacionalización de la banca, pues con ello se da una grave<sup>6</sup> pérdida de capital humano de la banca mexicana, que había logrado capacitarse y especializarse en el breve periodo de inicio de las reformas, que se ubican hacia la segunda mitad de la década de los setenta. En el mismo sentido actúa la disminución del crédito debido a la pérdida de dinamismo del crecimiento de la economía.

<sup>2</sup> Solís, Leopoldo. Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI, Siglo XXI editores, México 1997.

<sup>3</sup> Huerta Moreno, María Guadalupe. "La concentración en el sistema financiero mexicano: El papel de los grupos financiero", en Revista Análisis Económico, Volumen XI, Número 23, julio-diciembre 1993, UAM-A "Los grupos financieros existentes antes de que se iniciara la desregulación financiera tenían como una de sus características principales utilizar los pasivos bancario, que no son sólo ahorro, en la formación del capital industrial del grupo"

<sup>4</sup> Solís Rosales, Ricardo "La crisis bancaria en México (1994-1997)", en Bancos y crisis bancaria: las experiencias de México, Francia y Japón, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (UAM-A), México 1998

<sup>5</sup> Solís Rosales, Ricardo Op cit.

<sup>6</sup> Solís Rosales, Ricardo Op cit.

<sup>6</sup> Véase. Solís, Leopoldo Op cit y Solís Rosales Ricardo Op cit

Por su parte el régimen de encaje legal seguía permitiendo la canalización de recursos hacia sectores considerados como no prioritarios para la banca comercial.<sup>7</sup> (Ver Cuadro 1)

Cuadro 1  
Tasa Efectiva de Encaje\*

Año	Reservas Bancarias Totales	Reservas Obligatorias**	Tasa Efectiva de Encaje (%)
1968	27736 4	22572 0	29 0
1969	32497 0	27494 3	29 16
1970	35813 4	31159 9	27 50
1971	45034 4	37417 0	28 95
1972	54504 9	43044 7	28 28
1973	63849 5	56503 6	33 58
1974	83677 7	74341 4	37 34
1975	118603 9	102423 2	40 94
1976	133026 5	111423 2	40 62
1977	179740 2	165651 5	45 02
1978	238867 2	238273 5	47 20

\*Estimaciones hechas con saldos al 31 de diciembre de cada año \*\*A partir de 1976 se incluyen en las situaciones de las reservas obligatorias los pasivos en moneda extranjera

Fuente: Informe Anual del Banco de México y SHCP

Sin embargo, la actividad crediticia disminuyó dado el mecanismo de financiamiento del déficit fiscal; asimismo, el descuido sobre la cartera de crédito y capacitación de personal, se agravó.<sup>8</sup> Todo ello contribuyó para que en 1982 año de la crisis de la deuda externa el índice de cartera vencida alcanzara el 4.05 por ciento, en el contexto de la nacionalización de la banca, y de 4.84 por ciento en 1983.<sup>9</sup> posteriormente disminuye hasta alcanzar en 1988 sólo el 0.99 por ciento. Este comportamiento se explica por el mayor endeudamiento externo del gobierno, considerado un agente sin riesgo, en un contexto de restricción de recursos externos que se prolongó durante la década de los 80.<sup>10</sup>

Cabe mencionar que la absorción de los recursos prestables por el sector público se dio a través de medidas de encaje legal, que alcanzó niveles de hasta el 90 por ciento de la captación marginal del público, disminuyendo drásticamente el crédito al sector privado. Esta concentración de los recursos prestables determinó que el índice de cartera vencida se redujera, ya que: los recursos canalizados hacia el gobierno federal o al encaje legal son de riesgo nulo y siempre pagables; y los fondos

<sup>7</sup> Véase: Turrent, Eduardo. "La intervención estatal en el sistema financiero antes de 1982", en Revista Análisis Económico, Volumen II, Número 1, Enero-Junio 1983, UAM-A.

<sup>8</sup> Solís Rosales, Ricardo. Op cit.

<sup>9</sup> CNBV y BM. Op cit.

<sup>10</sup> Idem.

prestables disponibles para el sector privado fueron reducidos, dirigiéndose básicamente a los clientes más solventes, en general a las grandes empresas con la mejor calificación crediticia.

Estos dos factores determinaron una cartera vencida mínima, el Índice correspondiente se redujo de 4.84 por ciento en 1983 al 0.55 por ciento en 1987.<sup>11</sup> (Ver Cuadro 2)

**Cuadro 2**  
**Cartera Vencida del Sistema Bancario**  
**Saldos al final del año o periodo**

Años	Cartera de crédito Miliones de N\$ corrientes		Cartera vencida/Cartera total	Cartera de crédito Miliones de N\$ de 1994*		Cartera Vencida/Cartera total
	Total	Vencida		Total	Vencida	
1982	1,582.0	64.0	4.05	195,107.9	7,893.1	4.05
1983	3,102.0	150.0	4.84	189,146.3	9,146.3	4.84
1984	5,328.0	136.0	2.55	196,484.3	5,015.4	2.55
1985	9,329.0	211.0	2.26	218,052.2	4,931.8	2.26
1986	19,834.0	250.0	1.26	248,962.3	3,138.1	1.26
1987	50,606.0	280.0	0.55	274,002.6	1,516.0	0.55
1988	58,802.0	584.0	0.99	148,662.0	1,476.5	0.99

\* Deflatación con el INPC base 1994.

Fuente: José Luis Calva, con datos de la CNB, "Banca Múltiple diciembre de 1982-diciembre 1992", Mayo de 1993, para datos de 1982 a 1991; y CNBV, Boletín estadístico de Banca Múltiple", septiembre de 1995, para datos de 1992 a diciembre de 1995, CNBV, "Boletín estadístico de Banca Múltiple", marzo de 1996

Estos acontecimientos resultan importantes en la explicación del origen de la crisis bancaria mexicana, dado que se registraron 15 años antes de la explosión de ésta, que aunados al nulo seguimiento de la cartera, la banca dejó de estar preparada para cumplir adecuadamente su función crediticia.

## 2.2. La Evolución de la Cartera Vencida 1989-1996

Hacia 1989, se inició el proceso de desregulación del sistema financiero, que implicó para la banca la liberalización de las operaciones activas y pasivas en términos de plazos y topes de tasas de interés; la eliminación de los cajones selectivos de crédito, y el mecanismo de encaje legal es sustituido por el coeficiente de liquidez, que posteriormente se canceló. Estas reformas le dieron a la banca un considerable margen de maniobra estratégica para competir en los mercados de captación y crédito.

<sup>11</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (1984-1988)

La estrategia para "eficientar" el sistema bancario mexicano mediante un programa de reforma, que partió del análisis de que la "represión financiera"<sup>12</sup> (regulación de tasas de interés, asignación administrada de crédito, encaje legal bancario y reglamentación de la operación de la banca y de los intermediarios no bancarios) generaba deformaciones en las tasas de interés y en la asignación eficiente del crédito, así como obstaculizaba el crecimiento del ahorro nacional, en el grado de penetración del sistema financiero en la economía y en el desarrollo de la eficiencia técnica, la competitividad, el abaratamiento, la calidad y la variedad de los servicios financieros. De manera que, la desregulación de operaciones, la privatización bancaria y la apertura del sistema a nuevos intermediarios y progresivamente al capital extranjero, permitirían que el sector cumpliera a cabalidad sus funciones en el desarrollo económico, "acrecentando el ahorro nacional", abatiendo los márgenes de intermediación, canalizando recursos crecientes hacia las actividades dinámicas y promoviendo "la productividad y competitividad de la economía nacional".<sup>13</sup>

Una de las primeras acciones de la reforma financiera en México se aplica en 1988, misma que encamina a la liberalización de las tasas de interés, iniciando por las aceptaciones bancarias hasta recorrer los demás instrumentos de captación, de tal suerte que las tasa pasivas rápidamente quedaron bajo control de los bancos. Además, la eliminación de los cajones de asignación de créditos y la autorización para que los bancos decidieran libremente tanto los destinos crediticios como sus respectivas tasas de interés, hicieron que en 1989 también las tasas activas quedaran al libre albedrío de los bancos. Desde la visión oficial, esta liberalización era necesaria para elevar la eficiencia financiera, puesto que, "la existencia de renglones obligatorios creaba graves distorsiones<sup>14</sup> en el sistema, al otorgar financiamiento barato a los sectores privilegiados".<sup>15</sup>

No obstante, la evolución real de las tasas y márgenes financieros, así como la eficiencia de los intermediarios no correspondieron con los pronósticos de la teoría de la represión financiera. La liberalización conllevó, más bien, a una significativa elevación de las tasas activas reales de interés,

<sup>12</sup> Véase, McKinnon, Ronald, *Dinero y capital en el desarrollo económico*, CEMLA, México, 1983.

<sup>13</sup> Véase, Ortiz Martínez, Guillermo "La reforma financiera y la desincorporación bancaria", Fondo de Cultura Económica, México 1994 y Aspe Armella, Pedro. "El camino mexicano de la transformación económica", Fondo de Cultura Económica, México 1993.

<sup>14</sup> McKinnon, Ronald, *Op.cit.*

<sup>15</sup> Ortiz, Guillermo. *Op.cit.*

no sólo derivadas del movimiento de las tasas pasivas, sino principalmente como producto de la brutal elevación de los márgenes de intermediación financiera.<sup>16</sup>

Así, el margen de intermediación<sup>17</sup> bancaria de 7 por ciento durante más de dos décadas, y que se mantuvo en ese rango durante los primeros tres años de banca nacionalizada, a partir de la liberalización financiera dicho margen muestra una tendencia ascendente que se acentuó después de la privatización bancaria,<sup>18</sup> de manera que para 1993 alcanzó el 15.13 por ciento; para 1994, ya era de 19.74 por ciento, más de dos veces el promedio histórico de 7 por ciento real.

El crecimiento de los márgenes de intermediación financiera se gesta mucho antes de la crisis financiera y cambiaría de 1994, como producto de la liberalización de las tasas de interés y de la supresión de los cajones de asignación selectivas de crédito (**Ver cuadro 3**)

Estos márgenes son sumamente altos en México si los comparamos con los de Estados Unidos, entre el 1.76 por ciento real y 2.86 por ciento real durante 1990 a 1995, y en Canadá dicho margen oscila entre 1.19 por ciento y el 1.43 por ciento en el mismo lapso. Lo que significa que, en México es seis veces más alto que el de Estados Unidos, y 11.9 veces mayor que el de Canadá en ese año. Los elevados márgenes de intermediación financiera, combinados con la elevación de las tasas de interés de los instrumentos líderes (CETES), ampliaron la brecha de competitividad entre los empresarios mexicanos y su contraparte externas, porque mientras los mexicanos pagaban, por ejemplo en 1994, una tasa de interés real promedio del 23.52 por ciento, su contraparte estadounidenses solo pagaban 6.88 por ciento.

---

<sup>16</sup> Definido como la diferencia entre tasas activas reales promedio y tasas pasivas reales promedio

<sup>17</sup> Véase, Tello, Carlos La nacionalización de la banca en México, editorial siglo XXI, México editores, México 1983. Como la economía nacional, y muy especialmente las finanzas del país, estaban en una situación difícil, y con expectativas ominosas, el Ejecutivo federal decretó la nacionalización de la banca privada y la adopción del control generalizado de cambio a partir del 1º de septiembre de 1982.

<sup>18</sup> El 27 de junio de 1990 culminó el proceso legislativo de reforma constitucional que permitió el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito. Asimismo, el 18 de julio de 1990 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, así como algunas reformas y adiciones a la Ley de Mercado de Valores.

Cuadro 3  
Tasas de Interés y Márgenes de Intermediación

TASAS NOMINALES							
Años	Pagaré 28 días	CETES 91 días	TIIP *	Promedio tasas pasivas	Promedio tasas activas	Márgenes de intermediación	de
1983	N.d.	53.96	n.d.	56.65	65.94		9.29
1984	46.35	49.29	n.d.	51.10	61.18		10.08
1985	67.81	74.99	n.d.	55.82	68.22		12.40
1986	93.25	105.23	n.d.	80.88	99.97		19.09
1987	116.58	135.50	n.d.	94.94	117.37		22.43
1988	38.25	51.47	58.33	67.64	92.29		24.65
1989	37.33	39.47	70.02	44.61	60.38		15.77
1990	22.73	26.06	28.33	37.07	50.53		13.46
1991	14.75	17.35	17.81	22.56	37.06		14.50
1992	19.20	17.38	24.48	18.78	31.87		13.09
1993	11.43	11.69	13.69	18.56	33.69		15.13
1994							
Enero	9.35	10.75	11.87	13.22	30.40		17.18
Junio	15.58	9.80	18.89	17.18	33.40		16.22
Septie	15.36	10.31	28.02	16.96	36.70		19.74
1995							
Ene	26.57	39.23	46.12	29.87	62.20		32.33
Feb	31.11	41.65	54.02	35.98	66.10		30.12
Mar	29.57	71.20	86.03	56.82	85.40		28.58
Abr	70.26	71.50	85.33	70.26	93.80		23.54
May	42.89	52.05	60.53	57.86	74.50		16.64
Jun	38.89	41.48	49.49	46.39	64.60		18.21
Jul	35.34	38.00	42.92	41.42	59.90		18.48
Ago	33.09	36.71	37.57	37.10	58.60		21.50
Sep	32.41	34.45	35.48	34.61	56.20		21.59
Oct	39.20	44.42	42.57	37.08	62.40		25.32
Nov	46.06	53.90	57.21	47.54	76.60		29.06
Dic.	42.53	48.01	51.34	46.54	71.34		24.80

\* De 1990 a 1992 se consigna la tasa de fondeo de mercado secundario. A partir de 1993 se consigna la tasa de interés interbancaria promedio, determinada por el Banco de México.

NOTA: Tasas pasivas = costo porcentual promedio (CPP); tasas activas, promedio de todos los instrumentos.

Fuente: Elaboración con base en datos del Banco de México, "Indicadores económicos", información de 18 bancos y reportes de mercados financieros en "El Universal", "El Financiero" y "La Jornada".

## TASAS REALES

Años	Pagaré días	28 días	CETES días	91 días	TPI	Promedio tasas pasivas	Promedio tasas activas	Márgenes de intermediación
1983		n.d.		-23.88	n.d.	-22.55	-17.96	4.59
1984		-11.49		-9.71	n.d.	-8.62	-2.52	6.10
1985		6.38		10.91	n.d.	-1.24	6.62	7.86
1986		3.78		10.21	n.d.	-2.86	7.39	10.25
1987		-6.58		1.58	n.d.	-15.91	-6.24	9.68
1988		-35.45		-29.27	-26.07	-21.72	-10.21	11.51
1989		14.43		16.21	41.67	20.50	33.64	13.14
1990		-2.65		-0.01	1.79	8.72	19.40	10.68
1991		-6.88		-4.77	-4.40	-0.54	11.23	11.77
1992		3.20		1.62	7.77	2.83	14.16	11.33
1993		1.53		1.77	3.59	8.03	21-81	13.78
1994								
Enero		0.02		1.30	2.32	3.56	19.27	15.71
Junio		8.99		3.54	12.11	10.49	25.79	15.29
Septie		5.92		1.28	17.54	7.39	25.51	18.12
1995								
Ene		-12.78		-4.06	0.69	-10.50	11.77	22.28
Feb		-13.09		-6.10	2.10	-9.86	10.11	19.97
Mar		-24.14		0.23	8.91	-8.19	8.54	16.73
Abr		-12.95		-12.31	-5.24	-12.95	-0.91	12.04
May		-4.85		1.25	2.41	5.14	16.20	11.05
Jun		0.58		2.46	4.32	6.02	19.20	13.18
Jul		8.72		10.86	12.39	13.59	28.45	14.86
Ago		11.03		14.05	15.61	14.37	32.31	17.94
Sep		6.06		7.70	9.07	7.82	25.12	17.30
Oct		10.13		14.26	17.00	8.45	28.48	20.03
Nov		12.67		18.71	18.36	13.81	36.22	22.42
Dic		2.52		6.47	8.86	5.41	23.25	17.84

\* De 1990 a 1992 se consigna la tasa de fondeo de mercado secundario. A partir de 1993 se consigna la tasa de interés interbancaria promedio, determinada por el Banco de México.

NOTA: Tasas pasivas = costo porcentual promedio (CPP); tasas activas, promedio de todos los instrumentos.

Fuente: Elaboración con base en datos del Banco de México, "Indicadores económicos", información de 18 bancos y reportes de mercados financieros en "El Universal", "El Financiero" y "La Jornada".

Cabe señalar que el crecimiento de los márgenes de intermediación financiera se originó mucho antes de la crisis financiera y cambiaria de 1994, como resultado de la liberalización de las tasas de

interés y de la supresión de los cajones de asignación selectiva de crédito.<sup>19</sup> Lo que explica que en una estructura bancaria oligopólica liderada por tres instituciones Banamex, Bancomer y Serfin<sup>20</sup> cuyo liderazgo se mantuvo después de la privatización bancaria, las tasas de interés se elevan de manera irracional (Ver Cuadros 4 y 5)

La rápida tendencia alcista de los márgenes de intermediación, a raíz de la privatización, derivó de la vertiginosa carrera de los bancos por recuperar en el menor tiempo sus inversiones en la compra de los mismos, cargando de paso sobre sus cuentahabientes los costos de su inexperiencia e ineficiencia en el manejo de las carteras de crédito y de las instituciones en general.

Cuadro 4  
Tasas Reales de Interés y Márgenes de Intermediación Financiera  
Estados Unidos, Canadá y México

Años	Estados Unidos			Canadá			México		
	Tasas de Interés			Tasas de Interés			Tasas de Interés		
	Pasivas	Activas	Marg-Inter	Pasivas	Activas	Marg-Inter	Pasivas	Activas	Marg-Inter
1988	3.45	4.98	1.53				-21.72	-10.21	11.51
1989	3.34	5.08	1.73	6.69	7.87	1.18	20.50	33.64	13.14
1990	2.64	4.40	1.76	7.73	8.93	1.19	8.72	19.40	10.68
1991	3.76	6.33	2.57	2.86	4.11	1.25	-0.54	11.23	11.77
1992	2.77	5.32	2.55	5.08	5.88	0.80	2.83	14.16	11.33
1993	2.11	4.91	2.80	3.03	4.02	0.99	8.03	21.81	13.78
1994	4.38	6.88	2.50	5.40	6.68	1.28	7.33	23.52	15.38
1995	4.01	6.87	2.86	5.27	6.70	1.43	2.76	19.90	17.13

Fuente: Elaboración con base en Fondo Monetario Internacional, "Estadísticas Financieras Internacionales" para Estados Unidos y Canadá, para México, Banco de México, "Indicadores económicos", informes semanales los bancos a la CNBV al Banco de México, y reporte de los mercados financieros en "El Universal", "El Financiero" y "La Jornada".

Además de imponer a sus clientes los costosos márgenes de intermediación financiera, los bancos mantuvieron la práctica mexicana (cuyos efectos se agudizaron como resultado de la elevación de las tasas de interés) de imponer a los deudores en mora penas extraordinarias en forma de intereses moratorias capitalizables de jure o de facto. A diferencia de las prácticas bancarias de otros países, que establecen cargos moratorios como un porcentaje fijo de los saldos insolutos.

<sup>19</sup> Con la implantación de estas medidas (así como la supresión de los encajes bancarios y los coeficientes de liquidez obligatorios) el proceso de liberalización de un sistema financiero reprimido para lograr un esquema basado en los principios de mercado y de transparencia, quedó esencialmente concluido". Pedro Aspe Armella. Op cit.

<sup>20</sup> Solís Rosales, Ricardo. Op cit.

**COMPORTAMIENTO DE LA CARTERA VENCIDA 1980-1996**

**CAPITULO SEGUNDO**

Cuadro 5  
Grado de Concentración Bancaria 1988  
Millones de pesos

Bancos	Activos		Capital contable		Captación directa		Cartera crediticia total	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Banamex	32,681.40	30.29	2,683.29	35.43	18,033.20	28.91	15,711.89	26.72
Bancomer	29,973.23	27.78	2,109.98	27.86	19,246.13	28.72	14,388.85	24.47
Serfin	15,094.51	13.99	652.84	8.62	10,031.85	14.97	9,643.53	16.40
Cormex-Interval	6,549.23	6.07	383.22	5.06	3,913.56	5.84	4,488.95	7.60
Internacional-Bital	5,060.28	4.69	302.94	4.00	1,501.09	2.24	3,980.90	6.77
Somex-Mexicano	3,787.11	3.51	305.97	4.04	2,533.09	3.78	2,504.97	4.26
Atlántico	2,470.80	2.29	114.36	1.51	2,090.81	3.12	1,475.93	2.51
BCH-Unión	1,575.27	1.46	78.01	1.03	1,239.74	1.85	952.59	1.62
Mercantil de México	1,381.06	1.28	74.22	0.98	1,119.12	1.67	499.82	0.85
Creml	1,273.16	1.18	116.63	1.54	1,005.20	1.50	782.07	1.33
Centro	1,154.48	1.07	112.09	1.48	743.84	1.11	476.30	0.81
Promesa	1,111.32	1.03	90.12	1.19	897.97	1.34	682.10	1.16
Mercantil del Norte	1,078.95	1.00	171.92	2.27	824.26	1.23	576.26	0.98
Confia	1,068.16	0.99	75.74	1.00	844.36	1.26	640.94	1.09
Banoro	1,014.21	0.94	144.65	1.91	784.05	1.17	435.13	0.74
Banpais	852.37	0.79	46.20	0.61	723.74	1.08	476.30	0.81
Bancrecer	830.79	0.77	34.84	0.46	710.34	1.06	476.30	0.81
Onente	291.32	0.27	34.08	0.45	214.44	0.32	276.37	0.47
Obrero	636.58	0.59	43.17	0.57	556.21	0.83	346.93	0.59
<b>Total</b>	<b>107,895.00</b>	<b>100.00</b>	<b>7,573.50</b>	<b>100.00</b>	<b>67,013.00</b>	<b>100.00</b>	<b>58,802.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración con datos de la CNBV, "Boletín estadístico de banca múltiple", dic 1982-dic 1992

Como se ilustra en los cuadros 6 y 7 la práctica mexicana -vis a vis las estadounidenses- arroja un crecimiento acelerado de los adeudos, aunque resultasen de hecho impagables.

Cuadro 6  
Crecimiento de un Adeudo en Mora Con Tasas Activas Promedio 1995

Periodo	Capital adeudado A	Tasa de interés ordinaria anual	Tasa de interés ordinaria mensual B	Intereses ordinarios C	Tasa de interés moratoria mensual D=E*1.5	Interés moratorio E	Saldo capitalizable F=A+C+E	Saldo pagar a
Enero	100.00	62.20	5.18	5.18	7.78	7.78	112.96	112.96
Febrero	112.96	66.10	5.51	6.22	8.26	9.33	128.51	128.51
Marzo	128.51	85.40	7.12	9.15	10.68	13.72	151.38	151.38
Abril	151.38	93.80	7.82	11.83	11.73	17.75	180.96	180.96
Mayo	180.96	74.50	6.21	11.23	9.31	16.85	209.05	209.05
Junio	209.05	64.60	5.38	11.25	8.08	16.88	237.18	237.18
Julio	237.18	59.90	4.99	11.84	7.49	17.76	266.78	266.78
Agosto	266.78	58.60	4.88	13.03	7.33	19.54	299.35	299.35
Septiembre	299.35	56.20	4.68	14.02	7.03	21.03	334.40	334.40
Octubre	334.40	62.40	5.20	17.39	7.80	26.08	377.87	377.87
Noviembre	377.87	76.60	6.38	24.12	9.58	36.18	438.17	438.17
Diciembre	438.17	60.80	5.07	22.20	7.80	33.30	493.67	493.67

Fuente: Elaboración, con datos del Banco de México, "Indicadores económicos", información de 18 bancos

Cuadro 7  
Crecimiento de un Adeudo en Mora en Estados Unidos\* Tasa de Interés Ordinaria de 5%

Periodo	Capital adeudado	Intereses financieros del periodo	Saldo capitalizable	Cargos moratorios	Saldo a pagar
1	100.00	5.00	105.00	10.00	115.00
2	105.00	5.25	110.25	11.03	121.28
3	110.25	5.51	115.74	11.57	127.31
4	115.74	5.78	121.42	12.13	133.55
5	121.42	6.07	127.49	12.74	140.43
6	127.49	6.37	133.86	13.38	147.14
7	133.86	6.69	140.55	14.05	154.60
8	140.55	7.02	147.57	14.75	162.32
9	147.47	7.37	154.84	15.48	170.32
10	154.84	7.74	162.58	16.26	178.84
11	162.58	8.13	170.71	17.07	187.78
12	170.71	8.54	179.25	17.93	197.18

\*Créditos contratados con cargos moratorios no capitalizables equivalentes al 10% del monto del pago incumplido, según la práctica bancaria habitual en Estados Unidos.

Fuente: Elaboración con base en estudio de Securities Auction Capital (SAC), Inc., Nueva York, agosto de 1995

En este sentido, la ineficiencia y la usura bancaria han constituido una de las causas importantes tanto de la crisis de la economía real y de la insolvencia de los deudores como del deterioro de los activos bancarios.<sup>21</sup> La liberalización del sistema financiero afectó negativamente a la economía, y desembocó en la más grave crisis bancaria en nuestro país. Lejos de generar una intermediación más eficiente del ahorro, la liberalización financiera produjo una desintermediación.

Al respecto, la eliminación del régimen de encaje legal o depósitos obligatorios de los bancos comerciales en el Banco de México, coadyuva al deterioro y fragilidad financiera de los bancos. Para 1989, el encaje fue reemplazado por un coeficiente de liquidez obligatorio, el cual fue eliminado en 1991 permitiendo que cada banco decidiera libremente su coeficiente de liquidez,<sup>22</sup> lo que originó los sobre préstamos bancarios empujados por la avidez de ganancias de los bancos, poniendo en riesgo los depósitos de los ahorradores.<sup>23</sup> La liberalización y desregulación de los mercados financieros trajo como consecuencia efectos negativos, lo opuesto a lo esperado por las autoridades financieras mexicanas.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Salgado, Alicia. Impagable el actual nivel de tasas de interés. Asociación de Banqueros de México (ABM), El Financiero, 2 de enero de 1996, p. 4.

<sup>22</sup> Ortiz Martínez, Guillermo. Op. cit.

<sup>23</sup> En el periodo 1988-1994, el grado de absorción crediticia de la economía mexicana fue superior a su capacidad real de pago (medido por el crecimiento del PIB), lo cual se constituyó en un aumento de la cartera vencida. Hernández Cerecedo, Ociel. Op. cit.

<sup>24</sup> Solís Rosales, Ricardo, Garrido, Celso, Lenche, Ernesto (UAM); Calva Telles, José Luis, Huerta, Arturo, Correa, Eugenia y Girón, Alicia (UNAM).

Cuadro 8  
Relaciones Precio/Capital Contable y Precio/Utilidad de los Bancos Comerciales en el Año de su Privatización  
Diciembre de 1995  
(Millones de pesos)

Banco	Fecha venta <sup>1/</sup>	Capital contable al mes y año de su venta <sup>2/</sup>		Precio pagado/Capital contable		Con revaluación	Utilidad neta en 12 meses previos a su venta <sup>3/</sup>	Precio pagado/Utilidad promedio 1988-1992 <sup>4/</sup>	Rentabilidad promedio 1988-1992 <sup>5/</sup>	Periodo de recuperación probable 1988-1992
		Precio pagado <sup>1/</sup>	Sin revaluación	Con revaluación	Sin revaluación					
Banamex	VII/91	9,631.90	2,628.00	5,242.00	3.67	1.84	1,271.42	7.58	42.98	8.53
Bancomer	X/91	8,585.16	2,673.00	5,205.00	3.21	1.65	1,139.34	7.60	40.49	7.93
Serfin	VI/92	3,494.11	1,340.00	2,388.00	2.61	1.46	416.60	8.39	38.72	6.74
Inverlat	II/92	2,734.65	725.00	1,132.00	3.77	2.42	218.10	12.54	38.75	9.73
Mnorte	VI/92	1,844.23	512.00	649.00	3.60	2.84	217.60	8.48	41.72	8.63
Mexicano	III/92	1,770.11	534.78	814.78	3.31	2.17	94.90	18.65	19.05	17.38
Atlántico	III/92	1,414.34	266.85	531.85	5.30	2.66	131.60	10.75	39.76	13.33
Banoro	IV/92	1,154.42	313.00	457.00	3.69	2.53	154.50	7.47	36.42	10.13
Internacional	VI/92	1,127.48	551.00	1,022.00	2.05	1.10	299.60	3.76	20.95	9.77
Promex	IV/92	1,061.76	308.00	402.00	3.45	2.64	101.80	10.43	41.15	8.38
Confía	VIII/92	880.06	217.00	320.00	4.06	2.75	100.80	8.73	51.21	7.92
Centro	VII/92	833.28	183.00	314.00	4.55	2.65	124.10	6.71	39.18	11.62
Mprobursa	IV/91	584.47	185.00	298.00	3.16	1.96	53.53	10.92	42.16	7.49
BCH-Unión	XI/91	579.90	156.00	340.00	3.72	1.71	29.43	19.70	33.45	11.11
Cremi	VI/91	426.22	178.00	340.00	2.39	1.25	61.02	6.98	40.21	5.96
Bancrecre	VIII/91	377.73	149.30	244.18	2.53	1.55	32.25	11.71	21.68	11.67
Banpals	IV/91	314.53	115.00	180.00	2.74	1.75	31.53	9.98	33.45	8.18
Onente	VIII/91	212.36	73.00	87.00	2.91	2.44	17.49	12.14	31.79	9.15
Total		37,026.71	11,107.93	19,966.81	3.33	1.85	4,486.61	8.25	36.28	9.65

<sup>1/</sup> Precio de venta menos devolución por revaluación de activos

<sup>2/</sup> Capital contable (sin superávit por revaluación de activos y total, incluyendo revaluación de activos) reportados por cada banco a la CNB en el mes y años de su venta, excepto para Atlántico, Bancrecre y Somex-Mexicano, cuyos capitales contables en virtud de las significativas vanaciones reportadas en el semestre de su venta, se estimaron con base en las relaciones precios pagados/capital contable publicadas por Guillermo Ortiz, ("La reforma financiera y la desincorporación bancaria", FCE, México, 1994) y en los reportes mensuales de la CNB

<sup>3/</sup> Excepto Banco Internacional, para el cual se consideró la utilidad neta anualizada reportada en el primer semestre de 1992 (su venta se realizó en junio), en virtud de que los resultados del segundo semestre de 1991 se apartan muy significativamente de los resultados históricos de este banco

<sup>4/</sup> ROE=Utilidades netas/capital contable sin revaluación

<sup>5/</sup> (Precio pagado/Capital contable sin revaluación)/(Utilidades netas/Capital contable sin revaluación, promedio 1988-1992)

Fuente: Elaboración con datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, "Boletín estadístico de banca múltiple"; y Tesorería de la Federación, Fondo de Contingencia, "Informe analítico de la venta de instituciones de crédito al 31 de diciembre de 1994", en "El financiero", 20 de septiembre de 1995

Por otro lado, la privatización bancaria en México conjuga varias circunstancias que aceleraron el proceso de gestación de la crisis; algunas de ellas de manera directa y otras de manera indirecta. En primer lugar, no es del todo cierto afirmar que los bancos hayan sido vendidos a un precio elevado, los compradores de los bancos, en su mayoría con experiencia en casas de bolsa,

dedicados a la especulación accionaria, sabían que lo más importante no era la relación precio/valor en libros, sino la relación *precio/utilidad*. Por ello, al momento de la venta, la mayoría de los bancos tenía un múltiplo precio/utilidad (P/U) inferior a 10 veces, con un promedio general de 8.25 veces, que resultaba considerablemente inferior a la relación P/U promedio de las acciones cotizadas en la Bolsa Mexicana de Valores durante el lapso de las privatizaciones bancarias (abril de 1991 a julio de 1992), cuando el múltiplo P/U varió entre 11.97 veces y 16.91 veces (**Ver Cuadro 8**)

Además, el múltiplo precio pagado/capital contable (incluyendo revaluación de activos) arrojó un promedio general de las 1.85 veces para las ventas bancarias, contra un múltiplo precio/valor en libros de 2.3 veces en promedio para las cotizaciones accionarias de la Bolsa Mexicana de Valores.

La expectativa de los bancos se veía reforzada con la promesa cumplida de que tendrían manos libres para establecer oligopólicamente sus márgenes de intermediación, en el marco de una profunda liberalización financiera que, bajo la idea de dejar a la mano invisible del mercado la determinación de las tasas de interés y las asignaciones crediticias, en realidad puso en manos del oligopolio bancario el control y manipulación del mercado (**Ver Cuadro 9**)

Cuadro 9  
Cotizaciones Accionarias en la BMV Promedio Mensual

Año/Mes	P/U (veces)	P/VL (veces)
1991		
IV	16.07	1.84
VI	15.58	2.04
VII	16.91	2.35
VIII	16.86	2.45
X	13.70	2.39
XI	13.97	2.459
1992		
II	14.87	2.60
III	13.44	2.52
IV	13.23	2.46
VI	12.99	2.23
VII	11.97	2.03
Promedio	14.50	2.30

Fuente: Elaboración con datos de la Bolsa Mexicana de Valores, "Anuario Bursátil 1994", México, 1995.

En este sentido, los márgenes reales de intermediación financiera se habían elevado significativamente desde antes de la privatización bancaria; pero también es cierto que la usura

bancaria se acrecentó verticalmente después de la privatización, cuando los nuevos banqueros dieron en reducir el periodo de recuperación de sus inversiones bancarias.

En **segundo lugar**, el argumento de que los quebrantos bancarios serían menores si "la sanidad de los bancos hubiera sido la que suponía el gobierno que tenían cuando los ofreció", olvida que los indicadores de solvencia y liquidez de los bancos al momento de su privatización no eran tan malos como lo fueron posteriormente bajo la administración de los nuevos banqueros: en 1991, cuando el gobierno los ofreció, la cartera vencida representaba apenas el 3.56 por ciento de la cartera crediticia total y el 64.68 por ciento del capital contable sin revaluaciones; mientras que bajo la dirección de los nuevos banqueros, la cartera vencida creció vertiginosamente hasta representar el 8.43 por ciento de la cartera total en 1993 y el 18.65 por ciento en 1995; al tiempo que la relación cartera vencida/capital contable sin revaluaciones saltó en 1993 al 120.1 por ciento y al 201.3 por ciento en 1995 sin considerar los bancos intervenidos por el Fobaproa; con su inclusión, la insolvencia bancaria sería mucho mayor.

La relación cartera crediticia total con redescuento/captación directa más redescuento, que en 1991 ascendía al 87.99 por ciento saltó al 108.19 por ciento en 1993 y al 125.84 por ciento en 1995 (sin considerar tampoco los bancos intervenidos por Fobaproa, cuya inclusión empeoraría los indicadores de liquidez) Además, si al momento de la privatización era clara la tendencia al deterioro de la solvencia y la liquidez de los bancos, como resultado de la liberalización financiera, los bancos debieron enterarse (con la simple consulta de los Boletines publicados por la Comisión Nacional Bancaria) de esta tendencia, a fin de que, bajo su dirección, mejorara y no empeorara la sanidad financiera de los mismos.<sup>25</sup> Los bancos vieron deteriorar progresivamente la calidad de los activos no sólo como resultado de sus prácticas usurarias, de su ineficiencia en el manejo de la cartera crediticia y en la operación de las instituciones, sino también debido a causas macroeconómicas fuera de su control. Sin duda, la responsabilidad principal de la crisis bancaria y de la profunda depresión de la economía real recae sobre el gobierno: hasta 1994, realizó una apertura comercial unilateral y abrupta combinada con una política cambiaria que utilizó la relación peso/dólar como

<sup>25</sup> Con las reformas contables se buscó superar un problema que las mismas autoridades habían detectado en los años posteriores a la reprivatización. La información insuficiente que emitían los bancos acompañada de una cierta fragilidad de los sistemas de supervisión explica en buena medida la incapacidad en la que se encontraban las autoridades responsables del seguimiento de la actividad bancaria la SHCP, el Banco de México y la CNBV.

ancla de los precios, desembocando en una sobrevaluación de nuestra moneda; dismantló o redujo considerablemente las políticas de fomento industrial y de fomento agrícola, lo cual debilitó aun más la competitividad de nuestra planta productiva; y dejó las manos libres a la banca para sus prácticas usurarias que acabaron de arruinar a empresas y consumidores.

En este contexto, la devaluación ocurrida en diciembre de 1994, solamente obró como detonador y agravante de la crisis bancaria mexicana, en un momento anterior al que de manera natural se hubiera presentado.<sup>26</sup> Dada la vulnerabilidad de la cartera de créditos de la banca mexicana, producto de su constante e ininterrumpido deterioro, la crisis se hubiera registrado de cualquier modo, aunque probablemente algunos años después de 1995.

El proceso de desregulación y liberalización propicio que en la gestación de la crisis, se generaran tres problemas: no respetar y cumplir las reglas o sanas prácticas del manejo del crédito; descuido y graves deficiencias por negligencia en la instrumentación legal de los créditos, ausencia de un control y administración de las carteras de crédito, exceso en el otorgamiento de crédito y de la clientela; y se propicio una diversificación poco razonable de las actividades productivas de empresas y empresarios.

Aun cuando a principios de la década de los noventa se instrumentó la calificación obligatoria del riesgo de la cartera en los bancos, la falta de cultura crediticia y la rigidez de la legislación fiscal en lo relativo a la constitución de reservas preventivas, no permitieron la adecuada aplicación de las disposiciones legales relativas y por ende, se nulificó el valor de un importante instrumento de apoyo en la administración del crédito. Todo lo anterior se manifestó en la vulnerabilidad de las carteras de crédito de la banca mexicana, que desde antes de la devaluación de 1994 se apreciaba.<sup>27</sup>

El crecimiento vertiginoso de las carteras vencidas se inicia en 1989, para alcanzar niveles críticos en 1991, cuando el índice de morosidad (cartera vencida/cartera crediticia total) rebasó los límites considerados aceptables en las prácticas bancarias internacionales estipuladas en los Acuerdos de Basilea que establece un índice de morosidad del 3.5 por ciento como máximo aceptable. En 1992

<sup>26</sup> Solís Rosales, Ricardo. Op.cit.

<sup>27</sup> El crecimiento vertiginoso de las carteras vencidas arranca de 1989 para alcanzar niveles críticos en 1991, cuando el índice de morosidad (cartera vencida/cartera crediticia total) rebasa los límites considerados aceptables en las prácticas bancarias internacionales y, en especial, según los Acuerdos de Basilea se establece un índice de morosidad del 3.5 por ciento como máximo aceptable.

la morosidad prácticamente duplicó este porcentaje; en 1994, la cartera vencida triplicó ese rango; y, al instrumentarse el plan de ajuste y estabilización del gobierno zedillista, el índice de morosidad de la banca mexicana se disparó hasta quintuplicar, en el último cuatrimestre de 1995, la norma internacional máxima.

La ausencia de un sistema eficaz de control de riesgos, y de personal con la experiencia y el profesionalismo necesario para evaluar y administrar los créditos, generó que los recursos se destinaran a proyectos de baja rentabilidad y a empresas de dudosa solvencia. Algunos de esos proyectos habían sido promovidos por personas allegadas a los nuevos propietarios, administradores o consejeros de los bancos. El caso extremo que explica las carteras vencidas fue el fraude, sancionado con la intervención de las instituciones afectadas.

El deterioro de las carteras vencidas adquirió una nueva dimensión con los acontecimientos de 1994, que en abril tomaron la forma de una alza en las tasas de interés y en diciembre se tradujeron en una devaluación drástica de la moneda nacional. La devaluación de diciembre y luego las nuevas devaluaciones bajo el sistema de flotación, confirmaron las expectativas de aquellos que desde marzo de 1994 habían considerado como posible el cambio drástico del tipo de cambio. La desconfianza que se apoderó de los mercados y las medidas de ajuste impuestas por el gobierno para enfrentar la crisis se confabularon para provocar también un aumento drástico de las tasas de interés.

A principios de 1995, hubo momentos en los que el mercado de dinero llegó a registrar tasas equivalentes a más de cinco veces el promedio de las tasas activas prevalecientes a principios de 1994. Este aumento en las tasas de interés se convirtió en muy poco tiempo en el detonador de la crisis bancaria (**Ver Cuadro 10**)

Buena parte de los deudores, empresas y familias hasta entonces solventes, se enfrentaron a dificultades crecientes para cubrir oportunamente sus adeudos bancarios. El valor de estos últimos crecía al ritmo de la capitalización de los elevados intereses, sin que ocurriera algo semejante con los activos que habían permitido financiar. La situación se hizo particularmente delicada cuando el monto de las carteras vencidas amenazó la solvencia e integridad del capital del sistema bancario.

Cuadro 10  
Evolución de la Cartera Vencida Banca Comercial del Sistema Bancario  
Saldos al final del año o periodo

Años	Cartera de crédito Millones de N\$ corrientes		Cartera vencida/Cartera total	Cartera de crédito Millones de N\$ de 1994*		Cartera Vencida/Cartera total
	Total	Vencida		Total	Vencida	
1982	1,582.0	64.0	4.05	195,107.9	7,893.1	4.05
1983	3,102.0	150.0	4.84	189,146.3	9,146.3	4.84
1984	5,328.0	136.0	2.55	196,484.3	5,015.4	2.55
1985	9,329.0	211.0	2.26	218,052.2	4,931.8	2.26
1986	19,834.0	250.0	1.26	248,962.3	3,138.1	1.26
1987	50,606.0	280.0	0.55	274,002.6	1,516.0	0.55
1988	58,802.0	584.0	0.99	148,662.0	1,476.5	0.99
1989	92,981.0	1,325.0	1.43	195,876.6	2,791.3	1.43
1990	146,775.0	3,321.0	2.26	245,258.6	5,549.3	2.26
1991	219,795.9	7,831.2	3.56	298,048.5	10,619.3	3.56
1992	289,268.3	18,533.8	6.41	339,589.9	21,758.0	6.41
1993	450,007.1	32,681.6	7.26	481,355.4	34,958.3	7.26
1994						
Septiembre	530,149.0	49,533.0	9.34	523,448.9	48,907.0	9.34
Diciembre	627,752.0	56,602.0	9.02	607,933.4	54,815.0	9.02
1995						
Junio	698,215.0	102,639.0	14.70	508,714.0	74,782.0	14.70
Septiembre	697,102.0	120,048.0	17.22	479,701.3	82,609.4	17.22
Diciembre	804,891.4	137,322.1	17.06	512,947.4	87,513.7	17.06
1996						
Marzo	826,512.3	150,398.7	18.20	515,387.6	93,784.0	18.20

\* Deflatación con el INPC base 1994. Fuente: Elaboración con datos de la CNB, "Banca Múltiple diciembre de 1982-diciembre 1992", Mayo de 1993, para datos de 1982 a 1991; y CNBV, "Boletín estadístico de Banca Múltiple", septiembre de 1995, para datos de 1992 a diciembre de 1995; CNBV, "Boletín estadístico de Banca Múltiple", marzo de 1996.

En este sentido, se consideró que si la cartera vencida mantenía el ritmo de crecimiento de 1995, un número importante de instituciones podría caer en la imposibilidad de respaldar sus quebrantos. Las autoridades no disponían de elementos legales que permitieran obligar a los accionistas que controlaban las instituciones a hacerse cargo, mediante aportaciones adicionales, de dichos quebrantos. Así, en las condiciones prevalecientes, era muy difícil que estos grupos de control convencieran a los demás accionistas de realizar nuevas aportaciones de capital después de explicarles que una parte importante de su patrimonio se había perdido.

El punto central de la solución sobre el mega problema de la cartera vencida debía, por lo tanto, provenir del gobierno. En efecto, aunque con cierta tardanza, las autoridades diseñaron una serie de programas tendientes a atenuar la situación de los deudores y, sobre todo, a corregir los problemas

más graves de los bancos. En el primer caso, introdujeron un sistema de tasas reales subvencionadas acompañadas de una recalendarización de los adeudos y luego una serie de programas gracias a los cuales los deudores lograron reducciones en los intereses y el principal, según el sector y los tipos de crédito. Sectorialmente, los créditos de consumo, agropecuarios y mineros reflejan un mayor grado de insolvencia, en tanto que los créditos al gobierno y a la vivienda muestran un menor índice. La erosión del crédito de consumo y agropecuario es un fenómeno que se presentó antes del quebranto bancario, a noviembre de 1994 sus índice de cartera vencida era ya de los más altos<sup>28</sup>. A fines de 1996, los sectores con mayores problemas de insolvencia eran el consumo, el agropecuario, la construcción y el comercio (este último, incluido en el rubro de servicios y otras actividades). Resalta la disminución del alto índice de la minería entre 1995 y 1996, que podría ser el resultado de importantes reestructuraciones (Ver Cuadro 11)

**Cuadro 11**  
**Índice de Cartera Vencida de Banca Múltiple por Sector Económico (porcentajes)**

Sectores	Diciembre			Noviembre	Diciembre		
	1988	1990	1992	1994	1994	1995	1996
Agropecuario, silvícola y pesquero	2.07	3.73	8.21	9.70	12.66	22.61	20.00
Industrial	2.51	2.15	3.47	8.47	6.84	11.53	12.21
1. Minería	0.23	0.98	4.51	9.33	9.1	18.86	10.65
2. Manufactura	1.99	2.02	3.11	9.41	7.00	11.70	10.65
3. Construcción	11.75	2.88	4.33	7.02	6.22	11.17	15.98
Servicios y otras actividades	1.39	2.21	4.33	9.30	9.67	16.04	14.79
Crédito a la vivienda	0.31	0.19	0.75	2.41	5.46	5.59	4.21
Crédito al consumo	1.62	2.57	8.68	17.65	19.13	24.90	32.67
Sector financiero del país	0.34	0.19	0.13	n.s.	2.09	11.29	27.19
Sector gubernamental	0.04	0.02	0.25	0.17	0.77	0.67	0.34
Sector externo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.60	0.35	0.99
Total	1.41	2.34	4.19	7.25	8.39	12.33	11.39

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos abril de 1997.

n.s.= No significativo

n.d.= No disponible

Destaca la evolución del índice de cartera vencida de la vivienda, que antes de la crisis se manifestaba como el más reducido, más que se duplicó durante la crisis, pasando de 2.4 por ciento a 5.6 por ciento en 1995, pero se redujo en 1996 a 4.2 por ciento, como resultado de las reestructuraciones de los programas de apoyo a al vivienda; sin embargo se disparó a más de 25 por ciento, cuando los bancos aplicaron los nuevos criterios contables a principios de 1997, constituyéndose en el índice más alto en los sectores (Ver Cuadro 12)

<sup>28</sup> Hernández Cerecedo, Ociel. Op.cit.

Cuadro 12  
 Índice de cartera vencida de banca múltiple por sector económico (porcentajes)

Sectores	Diciembre			Noviembre		Diciembre	
	1988	1990	1992	1994	1994	1995	1996
Agropecuario, silvícola y pesquero	10 72	16 92	13 76	10 02	9 81	9 52	10 10
Industrial	52 05	32 96	22 84	24 52	21 05	27 12	27 27
1. Minería	0 33	0 47	1 06	0 75	0 75	0 65	0 47
2. Manufactura	35 67	24 30	14 56	15 84	14 96	15 91	16 35
3. Construcción	16 05	8 19	7 21	7 93	5 34	10 57	10 45
Servicios y otras actividades	23 57	33 41	35 29	37 16	40 23	40 55	37 97
Crédito a la vivienda	2 31	0 77	2 78	6 68	10 99	9 58	9 16
Crédito al consumo	10 54	15 29	25 12	21 54	16 42	9 59	9 89
Sector financiero del país	0 28	0 21	0 04	n s	1 08	3 38	5 30
Sector gubernamental	0 52	0 45	0 16	0 08	0 31	0 22	0 15
Sector externo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0 11	0 04	0 14
Total	100 00	100 00	100 00	100 00	100 00	100 00	100 00

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos abril de 1997.

n.s. = No significativo

n.d. = No disponible

El deterioro de cartera vencida en el periodo 1988-1996, implicó una reorientación de la política crediticia de los bancos. Se observa que el sector agropecuario es el primero en mostrar cambios en la composición de la cartera de los bancos, descendiendo su participación, aún antes del inicio de la crisis.

Por el contrario, en el mismo periodo aumentaron su participación en el crédito total los servicios (incluye el comercio) y la vivienda. Sin embargo, en 1995, el comercio alcanzó uno de los niveles más altos de cartera vencida y registra un descenso de su participación en 1996.

En el caso de la vivienda, su participación es creciente y se explica básicamente por una política social de estímulo a la vivienda de interés social y a la adopción del mecanismo de capitalización de intereses, como una forma de acrecentar la capacidad de pago de los acreedores, con lo cual, el monto del crédito crece, sin que exista una canalización efectiva para compra de nuevas viviendas. No obstante en 1995 y 1996 descendió, debido a que la banca prácticamente suspendió el apoyo a este sector.

En 1995 y 1996, se observan cambios importantes en la calidad de los activos crediticios. El crédito a servicios y comercio que representó el 40 por ciento del total, se constituye en uno de los sectores

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**

que más resintieron los efectos de la crisis, reduciendo notablemente sus respectivas capacidades de pagos, contribuyendo en buena medida al proceso de deterioro de los activos bancarios.

Merece atención especial el crédito al consumo, cuya participación más que se duplicó entre 1988 y 1992, sin embargo, para 1994, mostraba ya un descenso y en 1995 y 1996, su nivel era inferior al de 1988, en virtud de que en los dos años anteriores se paralizó este tipo de operaciones, debido al alto costo de financiar el consumo con tarjeta de crédito y a que los bancos suspendieron el crédito para compra de bienes duraderos. Es en el transcurso de 1997, cuando nuevamente se inicia la promoción de los bancos para reanimar este mercado.

La política para resolver las dificultades de insolvencia en la banca, planteó la necesidad de mantener una revisión de la cartera deteriorada; una forma de adecuación de estimar su nivel crítico es cuantificando la cartera situada por encima de la capacidad de pago de los deudores (medida por el producto de las tasas de interés excedentes a la capacidad de pago registrada en 1995 y 1996, por el nivel de crédito y el monto de cartera vencida superiora un nivel "normal"); adicionalmente sensibilizar a los sectores y segmentos de población socialmente más afectados, con menor capacidad de respuesta, así como el impacto social y económico de las acciones en beneficio de los acreditados.

Se considera que las medidas para apoyar a los deudores tienen un mayor efecto en la construcción, ya que es la actividad que más rápidamente absorbió los efectos de la crisis, sin embargo, dada su gran capacidad de arrastre y su enorme impacto en el empleo, su apoyo es prioritario. Además es el sector con mayor velocidad de recuperación, en cuanto la economía crece en un punto porcentual, la construcción crece en varios puntos y es el sector donde los subsidios fiscales reeditúan más rápidamente; otros sectores prioritarios son el agropecuario y la pequeña y mediana industria, dado su efecto en buena parte de la población y el empleo.

En el segundo caso, la decisión gubernamental de apoyar a los bancos se explica, sobre todo, por el peligro de que se generara una situación de pánico entre los ahorradores. Para evitarlo, el gobierno aceptó compartir las pérdidas bancarias. A cambio, pidió a las instituciones beneficiadas que fortaleciera su capital.

Cuadro 13  
Cartera Vencida Banca Comercial  
(Saldo final al año período)

1994						
Septiembre	530,149.0	49,533.0	9.34	523,448.9	48,907.0	9.34
Diciembre	627,752.0	56,602.0	9.02	607,933.4	54,815.0	9.02
1995						
Junio	698,215.0	102,639.0	14.70	508,714.0	74,782.0	14.70
Septiembre	697,102.0	120,048.0	17.22	479,701.3	82,609.4	17.22
Diciembre	804,891.4	137,322.1	17.06	512,947.4	87,513.7	17.06
1996						
Marzo	826,512.3	150,398.7	18.20	515,387.6	93,784.0	18.20

\* Deflatación con el INPC base 1994.

Fuente: Elaboración con datos de la CNB, "Banca Múltiple diciembre de 1982-diciembre 1992", Mayo de 1993, para datos de 1982 a 1991; y CNBV, Boletín estadístico de Banca Múltiple", septiembre de 1995, para datos de 1992 a diciembre de 1995; CNBV, "Boletín estadístico de Banca Múltiple", marzo de 1996.

En los casos de mayor fragilidad financiera, las autoridades optaron por la intervención gerencial, a pesar de que con esa medida se corría el riesgo de profundizar los problemas. Se estimó que, con todo, la situación habría sido más grave si la administración permanecía en la misma manos. Al intervenir los bancos más vulnerables se hizo cargo, implícitamente, de las pérdidas que no pudieran cubrirse con el capital existente (Ver Cuadro 14)

Cuadro 14  
Utilidades de los Bancos Interventidos 1992-1996  
(millones de pesos corrientes)

BANCOS	1992	1993	1994	1995	1996**
UNION	110.60	255.10	N.D.	-6429.00	-3104.00
CREMI	149.10	144.70	N.D.	-4411.50	-1441.80
BANPAIS	72.20	210.00	14.00	-9539.80	-7063.30
INVERLAT	160.80	324.80	176.20	-8278.40	-7150.50
BANCEN	70.00	5.60	50.30	-6087.60	-6457.20
OBRERO	-146.50	20.60	N.D.	-904.30	12.40
ORIENTE	22.20	42.90	25.30	-2994.90	-808.20
INTERESTATAL*		3.60	-12.10	-860.10	-535.90
CAPITAL			22.00	16.60	21.60
PROMNORTE			7.40	24.50	-34.10
SURESTE			3.40	-21.60	-329.59
TOTAL	438.40	966.70	286.50	-39486.10	-26890.59

Fuente. Para 1992 y 1993 CNBV. Para 1995 y 1996 las fuentes son extraoficiales.

\*Nota: A partir del Interestatal se trata de bancos autorizados con posterioridad a la reprivatización bancaria.

\*\*Nota: Las pérdidas correspondientes a los bancos intervenidos que aparecen en 1996 son a junio, lo que significa que para todo el año serían sensiblemente superiores.

El propósito de esta medida extrema, que afectó entre otros a 6 de los bancos privatizados, fue evitar mayores quebrantos, para las instituciones afectadas y posibles retiros masivos de los

depositantes, que pudiera generalizarse al conjunto del sistema. Dichas intervenciones fueron concebidas como estrictamente temporales, de forma que en la primera oportunidad se pudieran transferir nuevamente al sector privado.

Según las normas estadounidenses de contabilidad bancaria, la cartera vencida de la banca mexicana se disparó en 1995 hasta 13 veces la norma internacional máxima y en 1996 continuo creciendo. Es evidente que la agudización de esta situación se explica también por la instrumentación de una estrategia económica de mediano plazo, que se vislumbra desde 1990 y que tenía como medidas centrales:

- La aceleración de la apertura comercial.
- Una política cambiaria que ancló los precios con el tipo de cambio, provocando la creciente sobrevaluación del peso.
- Una política de ingreso-gasto público que, en razón del equilibrio o el superávit fiscal, desmanteló o redujo significativamente los programas de fomento económico macro y sectorial. (Ver Cuadro 15)

Cuadro 15  
Indice SAC de Cartera Vencida y Calificación de Riesgo (Porcentaje de la cartera vencida crediticia total)\*

Conceptos	1994			1996			
	Diciembre	Mayo	Agosto	Septiembre	Diciembre	Febrero	Abril
Cartera al corriente	86 89	72 08	63 41	59 20	54 60	53 34	51 47
Cartera Vencida	13 11	27 92	36 59	40 80	45 40	46 66	48 53
Riesgo mínimo	3 30	4 44	6 01	7 49	9 26	9 03	8 95
Riesgo bajo	2 87	3 67	5 72	5 99	6 10	6 23	6 25
Riesgo medio	1 92	5 65	7 33	7 48	7 41	7 14	7 30
Riesgo alto	1 77	7 01	9 65	9 75	10 40	10 95	11 65
Riesgo máximo	3 25	7 15	7 88	10 09	12 23	13 32	14 38

\* Última semana del mes respectivo

Fuente: José Luis Calva, con base en datos de Securities Auction Capital (SAC), INC, NY "SAC Economics Update", en EIF financiero, varios números

En cuarto lugar, el crecimiento vertiginoso de las carteras vencidas se vio fuertemente alimentado por la práctica bancaria mexicana de cargar sobre los deudores morosos penas extraordinarias en la forma de una tasa de interés moratoria capitalizable, contra la práctica de otros países que establecen cargos moratorios como un porcentaje fijo de los saldos insolutos. La practica mexicana - simplemente por el interés moratorio y sin considerar las otras causas de la insolvencia -, desemboca rápidamente en carteras incobrables.

Por último, a los anteriores efectos del modelo económico, se agregaron los problemas causados por el propio modelo de liberalización entre los consumidores no empresariales: la casi nula generación de empleos remunerados entre 1983 y 1994 y el severo deterioro de los salarios reales, implicaron una brutal reducción de los ingresos familiares y por consiguiente de la capacidad de pago de la mayoría de los mexicanos.

La crisis financiera de 1994, y el programa de estabilización y ajuste que finalmente fue de corte ortodoxo, complicaron los problemas microeconómicos de las empresas y familias, pues se incremento el problema de la insolvencia y de la cartera vencida. La estrategia de corto plazo que se implemento para hacer frente a la crisis se apoyo en instrumentos severamente recesivos, tales como:

- a) Una política salarial en detrimento de los ingresos reales de la mayoría de los mexicanos, que agravan los problemas de insolvencia.
- b) El alza de los precios y tarifas del sector público, que resta solvencia a los ciudadanos y disminuye su capacidad de pago.
- c) La reducción de la inversión pública y del gasto corriente programable, que contribuye al incremento del desempleo, a la reducción de la masa salarial y a la caída de las ventas e ingresos empresariales.
- d) Una política monetaria severamente restrictiva que ha contribuido a la contracción de la economía y a la elevación de las tasas reales de interés.
- e) Una política crediticia extraordinariamente permisiva de la usura bancaria en márgenes de intermediación, cargos moratorios, comisiones, etc.

Los resultados, una drástica contracción de la demanda interna que condujo a la economía mexicana al peor círculo vicioso recesivo observado en nuestro país: caída de las ventas, disminuye la producción, 6.9 por ciento durante 1995; caída de la inversión, 24.7 por ciento durante 1995; las empresas no sólo no generan nuevos empleos sino que se ven obligadas a despedir personal, casi un millón de despedidos en 1995; el incremento del desempleo junto con la política salarial contractiva disminuye los ingresos de la mayoría de los mexicanos, ejerciendo presión a la baja de

las ventas, la producción, la inversión y el empleo; y, por ello, aumento la insolvencia de las empresas y de los trabajadores asalariados.<sup>29</sup>

Si bien la crisis de las carteras vencidas deja ver un problema de subestimación del riesgo y deficiencias operativas, que la crisis de 1994 muestra como el elemento central de la crisis bancaria, no obstante, la situación de las carteras vencidas venía constituyendo un problema desde 1991. Por tanto, la crisis monetaria no hace sino agudizar un problema que ya existía con anterioridad. En efecto, en el periodo previo a la crisis monetaria, la cartera vencida registró crecimientos acelerados desde 1998, mismos que fueron más altos entre 991-1993. Y después de la crisis, era obvia su duplicación en 1995, ya que la relación entre cartera vencida y cartera total se duplicó; es decir, pasó a representar el 16 por ciento del total. Esta cifra resulta de sumar la cartera vencida reconocida por los bancos que mantuvieron su funcionamiento normal y la que éstos transfirieron al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Para 1996, el porcentaje se incrementó nuevamente y alcanzó, para el mismo grupo de bancos, el 21 por ciento del total (6 por ciento como cartera vencida en los balances de los bancos y 15 por ciento bajo la forma de cartera transferida al Fobaproa) El salto de 8 a 27 por ciento puede atribuirse a la crisis, aunque no se debe descartar que los bancos hayan aprovechado las circunstancias para suprimir la subestimación existente en los años anteriores a la crisis.

En 1997 entran en vigor nuevas reglas contables emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que buscaron hacer más realista la información emitida por los bancos.<sup>30</sup>

En los montos que fueron transferidos al Fobaproa se muestra la disposición del gobierno de absorber la mayor parte de las pérdidas derivadas fundamentalmente de una administración poco profesional del crédito.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Informe Anual del Banco de México 1995.

<sup>30</sup> En los balances cortados al 30 de junio de ese año los bancos ya reflejaban la cartera vencida conforme a los nuevos criterios. Bajo la nueva contabilidad, el porcentaje de cartera vencida/cartera total se incrementó al 28 por ciento, de la cual 12 por ciento aparecen en los balances de los bancos y el 16 por ciento como cartera cedida al Fobaproa.

<sup>31</sup> Solís Rosales, Ricardo. Op.cit.

2.3. Cesión de Carteras y Capitalización

Una gran parte de la cartera que los bancos no intervenidos cedieron al Fobaproa refleja tanto sus problemas de morosidad como su incapacidad para capitalizarse. En la medida en que la compra de cartera estaba condicionada al incremento del capital, en una proporción de 2 por 1, aquellos bancos que no estuvieron en condiciones de conseguir nuevas aportaciones de socios o no pudieron incorporar nuevos accionistas, no lograron beneficiarse de este programa como ellos hubieran querido. Esta situación explica buena parte la disparidad de los apoyos otorgados por el gobierno.

Es importante señalar que el 57 por ciento de los apoyos se concentraron en los tres grandes bancos, y de ese subgrupo, la mayor parte se canalizó a Banca Serfin. Del grupo restante, resalta la concentración que muestran los bancos Bancrecer, Probursa, Mexicano, Confia y Banoro. Estas transferencias reflejan la fragilidad financiera en la que se encontraron estas instituciones.

Hasta diciembre de 1996, se habían canalizado al grupo de bancos no intervenidos más de 163 mil millones, cifra que equivale al 19.1 por ciento de su cartera total. Si se agregaran las estimaciones más conservadoras respecto a la cartera que el Fobaproa absorberá de los bancos intervenidos, este último indicador resulta de 21.3 por ciento. Es decir que entre 1995 y 1996 más de una quinta parte del crédito total otorgado por el sistema de banca múltiples fue transferido al Fobaproa (Ver Cuadro 16)

Cuadro 16  
Apoyos otorgados por el Fobaproa a los bancos vía compra de cartera a diciembre de 1996

Bancos	%Cartera Fobaproa/cartera total	Monto*	% del subtotal
Banamex	15	25,618	15.8
Bancomer	17	33,239	20.4
Serfin	24	34,446	21.2
Bital	15	8,677	5.3
Mexicano	15	7,984	5.0
Probursa	20	10,382	6.3
Bancrecer	12	11,287	7.0
Atlántico	17	6,848	4.2
Promex	15	4,409	2.7
Banorte	15	3,768	2.3
Confia	20	8,247	5.1
Banoro	25	7,488	4.7
<b>Subtotal</b>	<b>19.1</b>	<b>162,393</b>	<b>100.0</b>

\*millones de pesos

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Boletín Estadístico de Banca Múltiple, Marzo de 1997.

Entre los bancos apoyados por Fobaproa, Serfin constituye sin duda el caso más delicado, no sólo por el hecho de que los apoyos del Fobaproa no pudieron realizarse a cambio de un incremento en las aportaciones de los socios actuales o nuevos, sino porque ante esta situación se hizo necesario un crédito puente del J.P Morgan por casi 270 millones de dólares. Además de que el gobierno, a través de Fobaproa, aceptó asumir una parte del capital del banco. Es muy probable que su situación financiera haya sido la causa fundamental del retraso de la negociación con el Hong Kong Shanghai Bank, quien participaría con en el 20 por ciento del capital.<sup>32</sup>

Otro caso especial lo representa el banco Probrusa, pues fue el primer banco vendido a los particulares en 1991, y fue también el primero en ser transferido a un banco extranjero. La venta más importante de cartera que realizó Probrusa al Fobaproa fue precisamente cuando se convirtió en filial de BBV. Banco Mexicano hizo lo mismo cuando se vio obligado a vender el banco al banco español Santander el control del banco. Y así ocurriría, según las condiciones concretas, con los bancos que están siendo transferidos a otras instituciones, como Banoro y Confia.

#### **2.4. El Caso de los Bancos Intervenido**

Hasta el momento no se sabe cuál es la cifra exacta de cartera de crédito en manos de Fobaproa provenientes de los bancos intervenidos. Una primera hipótesis para explicar esta situación considera que el fideicomiso del Banco de México se hizo cargo únicamente de la cartera vencida. La otra supone que el Banco de México se quede con toda la cartera, de tal manera que los compradores sólo recibirán los activos y pasivos que aparecían en sus balances. En la primera hipótesis las compras de cartera de los bancos intervenidos ascenderían a 43 mil millones de pesos, si se toma como base el dato correspondiente a junio de 1996. En el segundo caso, la cifra se elevaría a 115 mil millones de pesos, considerando la misma fecha de corte. Ambas cifras son sin considerar los datos de Banca Unión. En consecuencia, la cifra real que absorberá Fobaproa estará en estos dos extremos, según las negociaciones que se realicen con los compradores (**Ver Cuadro 17**)

---

<sup>32</sup> Véase Solís Rosales, Ricardo. Op. cit.

Cuadro 17

Porcentaje de la Cartera Vencida en poder de los bancos intervenidos y de la cartera transferida al Fobaproa, en relación con la cartera total 1986-1997

AÑOS	CARTERA VENCIDA/CARTERA TOTAL (%)	CARTERA VENCIDA EN LOS BALANCES BANCARIOS/CARTERA TOTAL (%)	CARTERA CEDIDA AL FOBAPROA/CARTERA TOTAL (%)
1986	23	23	0.0
1987	18	18	0.0
1988	19	19	0.0
1989	21	21	0.0
1990	30	30	0.0
1991	39	39	0.0
1992	50	50	0.0
1993	80	80	0.0
1994	80	80	0.0
1995	160	100	60
1996	250	60	190
1997	280	120	161

Fuente: Banco de México, Informes Anuales, CNBV, Boletines Estadísticos de Banca Múltiple, varios años

Se parte del supuesto de que el Fobaproa absorberá al menos la parte de la cartera que estos bancos declararon como cartera vencida en junio de 1996 (Ver Cuadro 18)

Cuadro 18

Apoyos Probables de FOBAPROA a los Bancos Intervenidos Vía Compra de Cartera  
Sub grupo de bancos intervenidos

Bancos	% Cartera vencida/cartera total	Monto de la cartera vencida*	% del subtotal
Unión	n d	n d	N d
Creml	41	5,174	12.0
Inverlat	28	12,530	29.1
Banpais	50	14,220	33.0
Bancan	48	6,011	13.9
Oriente	60	3,486	8.1
Interstatal	55	1,196	2.7
Capital	5	121	0.3
Promnorte	10	25	
Sureste	8	64	
Obroso	4	179	0.4
Subtotal	37.4	43,866	100
Total**	21.3	205,399	

\*millones de pesos a junio de 1996

\*\*Bancos en funcionamiento normal + bancos intervenidos

En este segundo grupo de bancos intervenidos, cabe hacer notar la gran diferencia que se da con relación a la cartera vencida y la cartera total. La explicación descansa en la diversidad de criterios con la cual se realizó la clasificación de cartera vencida. De haberse aplicado criterios generadores, este indicador no sería tan diferente como aparece en el cuadro; además el de que estos bancos

hayan sido intervenidos obliga a considerar estos indicadores de cartera vencida con extrema cautela.

Consideramos que la cantidad de 43 mil millones de pesos como apoyo posible del Fobaproa a estos bancos a través de la compra de cartera, puede ser realista para los fines de este trabajo. En este sentido, una parte de la cartera, por ejemplo la correspondiente a los créditos vigentes y de buena calidad, como las carteras de tarjeta de crédito cuyos pagos estén al corriente, pueden ser un activo valioso que se venda incluso por encima de su valor nominal. Pero otras partes pueden tener vencimientos muy atrasados o expedientes muy mal constituidos, de modo que no todo pueda recuperarse de ellas. La cifra estimada de cartera vencida que se calcula puede transferirse al Fobaproa tiene como único propósito hacer una aproximación global de este problema considerando tanto los bancos en funcionamiento normal como los intervenidos.

Por otro lado, la cartera vencida de los bancos intervenidos representó un problema particular en la medida en que en estos casos la operación de transferencia al Fobaproa se realizaría sin contrapartida; esto es, sin que los bancos sean capitalizados en una relación de 2 a 1, como fue la regla aplicada a la mayoría de los bancos en funcionamiento normal (es decir con la excepción de Serfin). La única capitalización futura, si la hay (esto es si los bancos sobreviven la intervención), provendrá de los nuevos compradores y no de los accionistas que los adquirieron del gobierno entre 1991 y 1992. Dicha capitalización formará parte de las negociaciones de cesión, que incluirán, entre otros elementos, la forma bajo la cual se absorberán los quebrantos de las viejas administraciones.

## **2.5. Los Programas de Apoyo a los Bancos y los Deudores.<sup>33</sup>**

Para algunos investigadores la intervención gubernamental en México, no fue la más adecuada y efectiva para resolver los problemas de insolvencia que desestabilizaron el sistema bancario. En

<sup>33</sup> Huerta González, Arturo. El debate del Fobaproa: Orígenes y consecuencias del "rescate bancario". Editorial Diana, México 1998. "Toda crisis financiera requiere que los gobiernos intervengan para evitar su profundización. Los mecanismos de participación han sido diferentes a lo largo de la historia de las crisis. En unos casos tales intervenciones obtienen resultados positivos en corto tiempo, y en otros, los problemas financieros se prolongan y los rescates resultan muy cuantiosos. En México, como en el caso de Japón y el resto de los países asiáticos, la inestabilidad y crisis bancaria sigue latente, reflejando que las políticas aplicadas para el rescate bancario no han sido exitosas".

este sentido, Arturo Huerta considera que el gobierno tuvo que proporcionar recursos a la banca, que le permitieran enfrentar los retiros que se presentaron, generando confianza en torno a la garantía de protección de los depósitos para frenar la salida de capitales y evitar la quiebra generalizada de los bancos.<sup>34</sup>

Se hizo necesario establecer un programa de apoyo amplio, dirigido a mejorar los niveles de capitalización para enfrentar los problemas que la cartera vencida estaba causando en la solvencia de estas instituciones, en virtud a que ello comprometía el sistema de pagos de la economía.

A inicios de 1995, las autoridades financieras del país tomaron medidas para enfrentar los problemas de desestabilización bancaria, ello demuestra la incapacidad de la estrategia de liberalización y desregulación del sector financiero y en particular del bancario, para asegurar la estabilidad del sector.<sup>35</sup>

Este hecho deja ver que los compradores de la banca no fueron capaces de reordenar y elevar su eficiencia, de tal manera que respondiera a las necesidades de financiamiento que el crecimiento sostenido demandaba; por el contrario, resultó ser más ineficiente en relación con las prácticas seguidas por el sector público, cuando éste la controlaba.<sup>36</sup>

El proceso de especulación-devaluación que se desato entre 1994-1995, así como el alza de las tasas de interés y los márgenes de intermediación que lo acompañó, generaron un deterioro en la estructura contable de la banca. Lo que, obligó al gobierno federal a poner en práctica una serie de mecanismos y programas de rescate a bancos y deudores. Se argumentó que los bancos no contaban con los recursos para hacer frente a la situación. Por ello, se consideró que de no aplicar esos programas de rescate general se ponía en riesgo la certidumbre entre los ahorradores, con lo cual la crisis bancaria habría tomado un giro completamente distinta. Las medidas de rescate buscaron enfrentar la crisis de los banqueros y de los deudores en ese orden; es decir, el punto fundamental era en limitar los efectos de la crisis para los bancos lo más pronto posible, suavizando

---

<sup>34</sup> Sánchez Daza, Alfredo y Juárez de la Luz, Gloria "Crisis y perspectiva de la banca comercial", en La crisis productiva y financiera mexicana (coordinador Sánchez Daza, Alfredo) Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Economía, UAM-A, México 1997. "La intervención Gubernamental de evitar la quiebra en cadena del sistema bancario mexicano condujo a un sacrificio fiscal sin precedente que representa no para pocos una especie de nueva estatización de la banca".

<sup>35</sup> Huerta González, Arturo. Op.cit.

<sup>36</sup> Idem

parte del impacto ocasionado entre los deudores de la banca.<sup>37</sup> Sin embargo, debe reconocerse que dichos programas no beneficiaron en nada a los deudores.

Para los deudores de la banca, la nueva política de contracción monetaria y las condiciones de desconfianza e incertidumbre que dominaron los mercados financieros durante casi todo 1995, se reflejaron en alzas de las tasas de interés y los márgenes de intermediación (como ya se señaló más arriba) Al aplicar las nuevas tasas de interés a los deudores bancarios, la valorización de los mismos hizo que muchos de ellos se convirtieran en impagables. Por consiguiente, la casi totalidad de los contratos de crédito habían sido suscritos a tasas variables, de tal manera que cualquier ajuste en las tasas pasivas podía repercutir de manera proporcional en las tasas activas. En razón de que los pagos mensuales aplicables a los créditos autorizados no podían ajustarse en la misma proporción, la diferencia entre los nuevos intereses y las mensualidades cubiertas por los deudores bancarios se agregó a los saldos pendientes, lo que resultó una acumulación de intereses que incrementó exponencialmente el monto adeudado.<sup>38</sup> Para las instituciones bancarias el impacto más fuerte se centro en los índices de morosidad; las carteras vencidas fueron prácticamente más altas que las registradas entre 1993 y 1994, que eran ya angustiantes.

La crisis monetaria vino a complicar el fenómeno estructural del sistema de banca y crédito mexicano, tanto en su integración de bancos comerciales como banca de desarrollo. El alza vertiginosa en los índices de morosidad constituyó un cambio cualitativo; ya que las pérdidas exponenciales y la descapitalización de los bancos podían llegar a ser tan complicada que generaría una situación de pánico entre los ahorradores.

En esos extremos, la erosión de la cartera vencida habría sido la antesala de un retro masivo de los ahorradores. Ante esta situación, las autoridades optaron por las intervenciones; es decir, el de mantener en lo posible a todos los bancos en funcionamiento normal, con la finalidad de evitar cualquier situación de pánico.<sup>39</sup> En este sentido, apoyaron a los bancos en sus necesidades de liquidez y divisas y les permitieron eliminar de sus balances una parte importante de la cartera

---

<sup>37</sup> Solís Rosales, Ricardo Op.cit.

<sup>38</sup> Idem

<sup>39</sup> Sánchez Daza, Alfredo y De la Luz Juárez, Glona Op.cit. Tan sólo a junio de 1996 la transferencia de cartera vencida de Atlántico, Bancomer, Mexicano, Banorte, Serfin y Bitel, por un monto de 72,645 millones de peso representó el 64 por ciento del total de la cartera reestructurada y adquirida, 113 millones, por el gobierno a todo el sistema bancario.

vencida.<sup>40</sup> Con el propósito de que éstos incrementaran su capital. De esta forma, mediante el saneamiento de los activos y el fortalecimiento del capital se logró evitar cualquier posible falla respecto a los ahorradores. En el caso de las instituciones que mostraron una situación de vulnerabilidad financiera extrema, las autoridades se decidieron por la intervención gerencial de los bancos, haciéndose cargo de los pasivos.

Como complemento al apoyo a los bancos, se instrumentaron también algunos programas para los deudores de la banca, entre los cuales se encuentran apoyo en moneda extranjera; fortalecimiento de las provisiones para riesgos crediticios; programa de capitalización temporal; y el acuerdo de apoyo inmediato a deudores de la banca. Es claro, que al apoyar a los deudores estaban también, indirectamente ayudando a los bancos, en la medida en que los apoyos ofrecidos permitían reducir los índices de morosidad. Sin embargo, el apoyo a los bancos no se tradujo en un apoyo a los deudores, no se tradujo en quitas reales en las carteras vencidas de los deudores.<sup>41</sup>

Cabe hacer notar, que las autoridades supervisoras modificaron las normas relativas a la calificación de la cartera y la constitución de provisiones de tal forma que los bancos fueran más rigurosos en la calificación del riesgo y más conservadores en materia de provisiones. Asimismo, se modificó el marco regulatorio de tal modo que la banca extranjera pudiera actuar en el sistema bancario mexicano, con la posibilidad de que tuvieran el control de las instituciones de tamaño medio. Con lo primero se obligaba a los bancos a establecer medidas de saneamiento interno y con lo segundo abrían sus posibilidades de recapitalizarse por medio de la incorporación de socios extranjeros.<sup>42</sup>

Con las reformas en el marco contable se buscó superar un problema que las mismas autoridades habían detectado en los años posteriores a la privatización, que era él referente a la información insuficiente que emitían los bancos resultado de la debilidad de los sistemas de supervisión imperantes. Esto explica en buena parte, la incapacidad en que se encontraron las autoridades responsables de la supervisión de las actividades bancarias (la SHCP, Banco de México y la CNBV) para anticipar los problemas y tomar las medidas preventivas correspondientes.

---

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> Idem.

Al iniciar 1995, después de las lecciones que dejó la crisis, se reforzaron los sistemas de supervisión, aplicando con mayor rigor el marco normativo existente. Todo ello, en tanto se instrumentaba nuevas estrategias para adecuar la contabilidad bancaria a las normas internacionales, y a fortalecer los sistemas de seguimiento y fiscalización.<sup>43</sup>

### **Apoyo en Moneda Extranjera**

Al iniciar 1995, no había respuesta a los problemas que el gobierno tendría que enfrentar para solventar los vencimientos de los Tesobonos y los demás compromisos con los acreedores extranjeros, si no conseguía oportunamente un apoyo externo; en tanto no se resolviera este problema, los bancos se verían imposibilitados de renovar en condiciones favorables sus pasivos en moneda extranjera.

La devaluación elevó significativamente los costos de la deuda externa que contrajeron los bancos para expandir los créditos internacionales, dificultó conjuntamente con los problemas de insolvencia su situación financiera. Ante tal situación, el Banco de México y el Fobaproa les otorgaron crédito en dólares a los bancos, de forma que pudieran cumplir con sus compromisos de corto plazo. Se calcula que se rescataron a 17 instituciones bancarias, con un monto de 3,900 millones de dólares. La finalidad de este programa era generar confianza y solvencia para frenar la salida masiva de capitales en dólares.<sup>44</sup>

Cabe señalar que los préstamos recibidos del exterior permitieron al gobierno amortizar los Tesobonos que llegaban a su vencimiento, además de los adeudos que debía cubrir en los primeros meses de 1995. Esta situación favoreció y permitió que para septiembre de 1995 los bancos pudiesen cubrir al Fobaproa los compromisos en moneda extranjera que habían pactado a principios de 1 año.

### **Fortalecimiento de las Provisiones para Riesgos Crediticios**

Al terminar el segundo mes de 1995, la CNBV reformó el marco regulatorio, de tal manera que las instituciones bancarias se vieron obligadas a aumentar sus reservas contra cualquier riesgo

---

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> Idem.

crediticio, a un monto igual al 60 por ciento de su cartera vencida o a un 4 por ciento de su cartera total, lo que resultara mayor. Este hecho tuvo implicaciones directas sobre las utilidades de los bancos llevando en algunos casos, a la disminución del capital por debajo del mínimo legal. Por otro lado, dado que los compromisos en dólares habian sufrido un aumento considerable en moneda nacional, los indices de capitalización fueron por partida doble afectados.

Por ello, surgió la necesidad de instrumentar un programa de rescate temporal a la capitalización de las instituciones bancarias.

### **Programa de Capitalización Temporal (Procapte)**

Las pérdidas alcanzadas por los bancos ante la crisis y los malos e ineficientes manejos, debilitaron los niveles de capitalización, lo que puso en una situación complicada de insolvencia dado el tamaño del adeudo que manejaban.

Esto, aunado a la incapacidad de la política económica para asegurar una tasa de crecimiento, que permitiera el reembolso de los créditos, y un incremento en los niveles de capitalización para su funcionamiento normal, obligó al gobierno a intervenir y proporcionar recursos a la banca, mediante la emisión de pagarés. Tratando de asegurar los niveles de capitalización, que el proceso de liberalización y desregulación financiera han sido incapaz de garantizar.<sup>45</sup>

Con el propósito de cumplir la relación mínima entre el capital y los activos de riesgo (8%), el gobierno desarrolló un programa mediante el cual el Fobaproa compraba instrumentos representativos de deuda subordinada a aquellas instituciones bancarias que no lograban cubrir ese mínimo legal establecido. Estos títulos eran convertibles de manera forzosa a capital, en un tiempo de 5 años, pero la conversión podía anticiparse si los indices de capitalización sufrían un nuevo deterioro.<sup>46</sup>

Además, de la emisión de pagarés con la finalidad de capitalizar a las instituciones bancarias, se procedió a facilitar el mayor flujo de inversiones a dicho sector. Para ello, en 1995 se reformó el marco legal, con lo que se permitió a los inversionistas extranjeros y nacionales tener mayor

---

<sup>45</sup> Huerta González, Arturo. Op cit

<sup>46</sup> Solís Rosales, Ricardo. Op cit.

participación individual en el control de la banca. Se calcula que el costo de este programa ascendió a 7 mil millones de peso para mayo de 1995, pero disminuyó a la mitad al 31 de diciembre de ese mismo año, en razón de las liquidaciones que realizaron las instituciones bancarias.<sup>47</sup>

### **Reestructuración de los Créditos en Unidades de Inversión (UDIs)**

La incertidumbre que tiene todo banquero y ahorrador es que el crédito que otorga se desvalorice con la inflación, debido a que perdería. Esta situación se enfrenta con la aprobación de las Unidades de Inversión (UDIs), por medio de la cual se pudo separar la tasa real de la parte correspondiente a la inflación. Con base en este nuevo instrumento, el gobierno implementó un programa de reestructuración de los créditos en Unidades de Inversión (UDIs), para evitar que la inflación disminuyera el valor real del principal de la deuda y afectara a la banca. El objetivo principal era impedir la amortización acelerada de los créditos que implicaba el mantenimiento de los contratos originales, y reducir la carga financiera que debían cubrir los deudores, acotando las tasas reales de interés que se pagaría durante el resto de la vida del contrato. Ambas medidas tendían a facilitar el pago, y consecuentemente, la recuperación de los adeudos.

En este sentido, el valor diario de la UDI refleja el crecimiento de precios, de tal forma que el valor de los créditos denominados en UDIs permanece constante en términos reales, tanto el principal como lo que se debe pagar por el servicio de la deuda; lo que actúa en beneficio del acreedor debido a que la inflación no le resta valor al crédito otorgado. En cambio, para el deudor la deuda crece en forma exponencial al estar indizada a la inflación más una tasa de interés positiva, por lo que tiene que alargar los plazos de pago, haciendo incobrable o impagable dicha deuda, debido a que el ingreso de la mayoría de los deudores crece en menor proporción que el costo de la deuda.

Este programa se aplicó básicamente a los créditos hipotecarios y a los créditos industriales, pero abarco también los compromisos de Estados y Municipios. En total, el monto reestructurado a diciembre de 1996, fue de 258 millones de pesos.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Banco de México, Informe Anual, 1996.

<sup>48</sup> Idem.

Según el acuerdo realizado entre el gobierno y los bancos, los créditos convertidos a UDIs son cedidos al gobierno, lo que significa que se incorporan a fideicomisos especiales, separados de sus balances, y su lugar lo ocupan los bonos emitidos por el gobierno, y que los bancos aceptan a cambio de la cesión de los créditos reestructurados en UDIs. Con esta operación se les permite a los bancos mejorar sus índices de cartera vencida.

Se supone que el acreditado se beneficia tanto por la extensión del plazo del crédito como por la determinación de una tasa de interés real en general inferior a la del mercado y predeterminada a lo largo de la vida de su adeudo, sin embargo, es evidente que la carga del servicio de la deuda se suaviza simplemente porque se alargó el plazo, pero el valor real del monto de la deuda y la suma del valor real del pago de intereses son mayor, debido a que se indizan a la inflación más una tasa positiva. Si a esto sumamos el hecho de que ningún programa de rescate a deudores contempla que los ingresos reales de estos crezcan, las posibilidades de asegurar el cumplimiento puntual de sus pagos son mínimas en el mediano y largo plazo.

De la cartera transferida a los fideicomisos UDIs, los bancos conservan el riesgo crediticio, mientras que el gobierno toma el riesgo de tasas de interés. Este riesgo (y el costo fiscal resultante) se deriva de la diferencia de las tasas pactadas que pagarán los deudores. Todo ello durante el plazo de recuperación de los adeudos, esto es en un período de hasta treinta años (Ver Cuadro 19)

Cuadro 19  
Créditos Reestructurados  
(millones de pesos)

Programas UDIs	Monto Asignado*	Monto Reestructurado**	Monto Reestructurado***
Planta productiva	61,200	51,113	57,138
Estados y municipio	17,000	17,600	17,672
Vivienda	57,700	97,969	98,186
Otros		511	
Total	135,900	166,901	173,507
Esquemas bancarios		91,562	
Reestructuraciones totales		258,463	

\*Saldo al 29 de diciembre de 1995. \*\*Cifras al 27 de diciembre de 1996. \*\*\*Cifras al 2 de enero de 1998.

En el caso específico de los créditos hipotecarios, el diseño original permitía que los pagos mensuales de los primeros años fueran inferiores al monto de intereses; es decir, se capitalizaban lo

intereses no cubiertos por los pagos parciales. Este esquema era sin lugar a duda, un gran apoyo para los posibles compradores de la cartera, pero se apoyaba sobre la hipótesis válida en su momento, de que las tasas nominales tendieran a la baja. De modo que, en algunos momentos del período de vida del contrato, los pagos parciales podrían resultar superiores al pago de intereses. Si esta situación se daba, parte de los pagos parciales se irían al pago del principal; precisamente la crisis se desencadenó cuando la gran mayoría de los créditos estaban en una etapa en la que los pagos parciales no cubrían ni siquiera la totalidad de los intereses. Además, las tasas activas que aplicaban los bancos a estos créditos estaban calculadas agregando un diferencial a algunas de las tasas líderes o a un conjunto de ellas. De ahí que, el incremento que registrarán los adeudos sea ligeramente superior al que mostraron los mercados.

Con las UDIs nunca se desvaloriza la deuda, por lo que nunca podrá ser pagada. Sin embargo, la historia de las crisis de deuda, muestran que se ha salido de ellos a través de la desvalorización de la misma; esto es, que la inflación crece más que las tasas de interés y la deuda no se indiza a la inflación, lo que lleva a que el monto de la deuda y el pago de la misma disminuya en términos reales, permite siendo que a los deudores cubrir sus deudas despreciadas. Es decir, se superó la crisis a costa de que los acreedores asuman la pérdida, pero estos se recuperan una vez que se reactiva la economía.

#### **El Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE)**

Para suavizar el impacto que el alza de las tasas de interés tenía sobre la carga del servicio de la deuda y para evitar el desencadenamiento de la cultura del no pago, se instrumentó en septiembre de 1995, el **Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE)**, que comprendía reducciones de las tasas activas nominales aplicables a las deudas de tarjetas de crédito, crédito al consumo, empresariales, agropecuarios y a la vivienda. El programa incluía subsidio para las tasas activas con duración de un año, el cual se aplicó de septiembre de 1995 al mismo mes de 1996. Además, se establecieron esquemas de reestructuración de la cartera, así como condonación de intereses morosos, tope a los pagos por pasivos reestructurados y limitaciones a las garantías adicionales cuando los créditos no fueran superiores a los 400,000 pesos. Estos subsidios se

aplicaron por un año. Como consecuencia de este acuerdo, los deudores tuvieron los siguientes beneficios:

<b>Beneficiarios</b>	<b>Montos en pesos</b>
Los usuarios de las tarjetas de crédito	Hasta montos de 5,000
Los créditos al consumo y personales	Hasta un monto de 30,000
Crédito a empresas	Hasta 200,000

En cuanto a los créditos a la vivienda, a los primeros 200,000 se les aplicó una tasa de interés real de 6.5 por ciento el primer año, y 8.75 por ciento real los años siguientes, a partir de los 12 meses después de la reestructuración.

Los beneficios del programa eran extensivos a los deudores que estaban al corriente en sus pagos, y a los morosos que suscribieron una carta de intención en la que manifiesta a su banco la intención de negociar y llevar a cabo una reestructuración de su deuda en UDIs, lo que implicaba aceptar la indización de su deuda a la inflación más una tasa de interés de hasta 7 u 8 por ciento. Con la cual la deuda crecía en mayor proporción que los ingresos de los deudores. Los que se apegaron a dicho programa para aligerar la carga de la deuda, comenzaron a pagar sólo la parte de la tasa de interés por encima de la inflación, y la parte de la inflación se acumuló al capital originario para irse capitalizando, por lo que terminaba incrementándose en forma exponencial el monto de la deuda y alargando el periodo de pago, dada la capitalización de los intereses. El valor de los adeudos reestructurados al amparo del ADE ascendía a 250,214 millones de pesos.

Si bien el programa se enfocó a fijar un límite máximo a las tasas activas aplicables a los acreditados sobre montos limitados de sus créditos, en el caso de los deudores de menores recursos, el problema era que la tasa de interés aplicada en términos reales, seguía siendo alta; y dado que los ingresos que percibían no crecieron, la amenaza de insolvencia seguía latente. Para asegurar la operación del programa, tendría que ir acompañada de una política de ingresos que mejorara el poder de pago de los acreditados y así aprovechar en mejores términos dichos programas era necesario reactivar la economía, de tal manera que se aseguran el crecimiento de los ingresos de los deudores, mejorara el poder de pago de los acreditados y así aprovechar en mejores términos dichos programas.

Si bien el nivel de cartera vencida se estabilizó como resultado de las reestructuraciones realizadas en 1995 y 1996, el problema de nuevo creció en 1997, ante el no-crecimiento de los ingresos y la capacidad de pago. Situación que puso en evidencia las limitaciones de dichos programas, por no encarar el problema de raíz: la incapacidad de las políticas predominantes de frenar el crecimiento de la tasa de interés y de generar condiciones de pago.

En suma, como consecuencia del Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE), los deudores obtuvieron los siguientes beneficios: condonación de los intereses moratorios; extensión de garantías adicionales para aquellos que reestructuraran créditos inferiores a 400 mil pesos; participación de los bancos en parte de los gastos notariales derivados de la reestructuración; y tasas subvencionadas de interés por un periodo de 12 meses.

La cartera vencida no es un problema de cultura del no pago, que obligue a establecer programas de quitas y reestructuraciones de la deuda para que los deudores paguen. No se paga porque no hay ingreso suficiente para poder cumplir con el pago de adeudos, y existen menos probabilidades de pagar si el costo de la deuda crece en mayor proporción que el ingreso. Si en realidad se quiere ayudar a los deudores se tendrá que eliminar la UDIs.

No se debió permitir que el costo de la deuda creciera más que el crecimiento de la inflación y del ingreso de los deudores. Se debió instrumentar políticas que incrementasen el ingreso de las empresas e individuos para que tuvieran capacidad de pago. Se mantuvieron las UDIs y no crecieron los ingresos, persistió el problema de carteras vencidas, con la consecuente inestabilidad del sistema bancario.

Así, las deudas se volvían impagables, dados los altos intereses ordinarios y el desplome de los ingresos reales de las familias y empresas; los intereses moratorios cargados de manera usurera por los bancos agudizaron el problema de carteras vencidas.

El universo de los deudores bancarios comprendía más de un tercio de las familias mexicanas:

- Cerca de ocho millones eran deudoras hipotecarias, empresariales o personales de la banca comercial.
- Alrededor de dos millones eran deudoras empresariales (o específicamente campesinas) de la banca nacional de desarrollo Banrural, Nafin, etc. **(Ver Cuadro 20)**

Cuadro 20

Deudores de la Banca Comercial\*

Deudores	Número de deudores	Pequeños deudores**		Deudores mayores***	
		Número	%	Número	%
Empresas	504,927	382,230	75.7	122,697	24.3
Hipotecarios	866,218	420,116	48.5	446,102	51.5
Tarjetas de crédito	6,033,955	4,718,553	78.2	1,315,402	21.8
Préstamos al consumo	480,116	438,346	91.3	41,770	8.7
Total	7,885,217	5,961,224	75.6	1,923,993	24.4

\* Las cifras corresponden a agosto de 1995. \*\* Empresas con adeudos no mayores de N \$200,000, deudores hipotecarios con adeudos hasta N \$20,000; tarjetas de deudas no mayores de N \$45,000, y receptores de créditos personales o de consumo con adeudos hasta de N \$30,000. \*\*\* Los que rebasasen los límites anteriores.

Fuente: Departamento de Estudios Económicos de Banamex, "Acuerdo de apoyo inmediato para deudores de la banca", en Examen de la situación económica de México, núm. 838, septiembre de 1995; y SHCP-CNBV y ABM, "ADE: Acuerdo de apoyo inmediato a deudores", en El Universal, 24 de agosto de 1995

El crecimiento dramático del grado de apalancamiento financiero de las empresas y de los consumidores, que se hizo presente después de la liberalización de los mercados financieros realizada a partir de 1988, generó un alto grado de vulnerabilidad de las empresas y de los consumidores endeudados frente a los choques externos (Ver Cuadro 21)

Cuadro 21

Apalancamiento Financiero de las Empresas Banca Nacional y Banca de Desarrollo (Millones de nuevos pesos)

Años	PIB		Apalancamiento					
	A	B		B/A	Agropecuario	Manufacturas	Construcción	Comercio
1988	4,887.84	1,566.7	32.1	21.4	17.3	7.9	7.3	13.0
1989	5,084.95	1,561.7	30.9	30.7	21.7	12.3	12.0	14.1
1990	5,271.54	1,649.5	31.3	34.9	24.9	22.4	16.5	18.4
1991	5,462.73	1,851.2	33.9	38.0	27.3	37.5	21.5	24.5
1992	5,615.96	2,419.4	43.1	44.9	25.1	32.5	29.1	32.6
1993	5,649.67	3,045.0	53.9	52.7	62.8	47.5	37.4	41.2
1994	5,848.00	3,559.5	60.9	48.8	75.1	64.7	44.9	43.9
1995	5,438.04	2,998.9	55.1	47.5	67.3	79.9	48.7	31.5
1994/1988	19.6	127.2	89.9	127.9	333.0	714.1	511.4	238.7
1995/1988	11.3	91.4	72.0	121.5	288.3	905.9	564.1	143.2

\* Saldo promedio de principio y final de cada periodo, deflactados con el índice de precios implícitos del PIB de cada sector. Para 1995 al mes de octubre

Fuente: Elaboración con base en datos del Banco de México, "Indicadores económicos", e, INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales".

La liberalización de los mercados financieros permitió el acceso al crédito para las empresas y los particulares contrarrestando momentáneamente, la caída de sus ingresos. La instrumentación de agresivas campañas bancarias para colocar dinero de plástico entre el mayor número posible de la población de la clase media e incluso entre los estratos de población con ingresos mensuales de dos salarios mínimos, explica que para 1992, alrededor de un tercio de la población urbana ocupada, disponía de una tarjeta de crédito.

Las no menos agresivas campañas de otorgamiento de crédito para la adquisición de bienes de consumo duradero (principalmente automóviles) y para la adquisición de bienes inmuebles, alcanzaron tal dimensión que los créditos hipotecarios crecieron 775.5 por ciento entre 1988-1994, y los créditos al consumo aumentaron cuatro veces entre 1988-1991.<sup>49</sup>

El crecimiento vertiginoso y dramático del endeudamiento familiar pudo ser manejable mientras las tasas de interés tendían a la baja, y el país disfrutaba de un crecimiento económico modesto, 3 y 4.5 por ciento anual entre 1989-1992,<sup>50</sup> pero se volvió complicado e inmanejable cuando la economía cayó en recesión y las tasas de interés se dispararon. Para una proporción creciente de la población se hizo imposible enfrentar puntualmente los adeudos contraídos; de manera que, la cartera vencida de créditos al consumo superó la cuarta parte de las carteras crediticias en este rubro, con la particularidad de que la insolvencia fue mayor en bienes de consumo duradero, donde la cartera vencida alcanzó, en agosto de 1995, el 53.2 por ciento de la cartera crediticia total.

Las empresas se encontraron en una situación no menos difícil ante la depresión de la economía y la elevación de las tasas de interés. Su acceso al crédito había crecido de tal manera que por ejemplo, en la industria manufacturera el grado de apalancamiento financiero pasó del 17.3 por ciento del PIB en 1988, al 71.5 por ciento del PIB en 1994. En otras actividades, como el comercio y la construcción, el incremento del apalancamiento financiero fue mayor.<sup>51</sup>

Esta grave situación quedaba resumida en las siguientes cifras

1) *El 98.5 por ciento de los empresarios estaban endeudados con la banca*

---

<sup>49</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Banco de México (BM)

<sup>50</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

<sup>51</sup> Idem.

- 2) *Sólo el 13 por ciento de la industria gozaba de una posición financiera buena*
- 3) *Un 44 por ciento estaba en situación financiera regular pero no satisfactoria*
- 4) *El 43 por ciento de las empresas estaban en serias dificultades financieras.<sup>52</sup>*

Por su parte el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), presentó las siguientes cifras:

- 1) *el 51.2 por ciento de las empresas consideraban el financiero como su principal problema;*
- 2) *un 20.6 por ciento reconoció tener problemas de cartera vencida;*
- 3) *un 9.6 por ciento de las empresas consideró probable o muy probable declararse en suspensión de pagos.<sup>53</sup>*

Así, las deudas se volvieron impagables, dado los altos intereses "ordinarios" y el desplome de los ingresos reales de empresas y familias. Los intereses moratorios cargados de manera usurera por los bancos a los deudores agudizaron el problema de cartera vencida. Ante la situación la respuesta de los bancos fue violenta según información de la Asociación Nacional de Tarjeta habientes (ANTAC): "la orden girada por un juez permite a la banca acreedora embargar bienes equivalentes al 300 por ciento del adeudo reclamado, al tiempo que el actuario determina el valor de lo que cubriría el débito, normalmente a su libre albedrío". Además "los bancos promueven que los bienes embargados se enajenen, incluso, hasta la quinta o sexta almoneda, con lo que el valor de la mercancía llega a representar menos del 20 por ciento de su precio real, de tal manera que la amortización del adeudo es interminable". "Para los bancos, todo es embargable casas, negocios, terrenos, vehículos, electrodomésticos, bibliotecas; en suma, todo lo que produzca dinero".<sup>54</sup>

Muestra de lo anterior fue los violentos embargos bancarios sobre casas, empresas, etc. Se calcula que el valor de los bienes embargados por la banca (terrenos de cultivo, automóviles, casas, maquinaria, herramientas, etc) ascendió a 1,100 millones de nuevos pesos, que representó un crecimiento del 154.1 por ciento respecto de 1992.<sup>55</sup> Durante los primeros nueve meses de 1994, el valor de los bienes embargados ascendió a 3,041 millones de nuevos pesos, 176 por ciento más

<sup>52</sup> Ver Consulta Nacional sobre la Situación Financiera de las Empresas realizada entre sus agremiados por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacinttra), en agosto de 1995.

<sup>53</sup> Encuesta semestral del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) correspondiente al primer semestre de 1995.

<sup>54</sup> Fernández Vega, Carlos. Cada año crece hasta 250 por ciento la deuda original, afirma la Asociación, La Jornada 14-IV-95.

<sup>55</sup> Mentado Contreras, Pedro. Crecieron 154 por ciento las confiscaciones de bienes que realiza la banca a agosto, El Financiero 24-X-93.

que en 1993; y durante los primeros nueve meses de 1995, los bienes embargados por las once instituciones bancarias que no se encontraban intervenidas o en situación especial, alcanzaron un valor de 6,211 millones de nuevos pesos.<sup>56</sup>

Dado que los créditos al consumo representaron una parte muy alta de la cartera vencida, la adjudicación de bienes por este rubro, por parte de la banca comercial fueron altos, (en particular los financiamientos para compra de autos, y vivienda) Sin embargo, cabe destacar que ese mecanismo que utilizó la banca para recuperar parte de los créditos autorizados arrastró también la captación de maquinaria industrial, equipo de oficina, sistemas computacionales e inclusive hasta estéreos y muebles para el hogar".<sup>57</sup>

Esta situación dicotómica entre banqueros-deudores refleja de manera extraordinaria, la división de intereses, mismos que quedaron claramente especificadas en los programas de rescate bancario implementados por el gobierno federal. No obstante su enorme costo, no resolvió del todo la crisis bancaria, y fue claramente beneficiosa para los bancos. La razón se basa en que tales programas no atendieron ni erradicaron las causas reales de la crisis financiera y, por lo tanto, no desembocaron en una reordenamiento integral del sistema bancario. Su planteamiento central era evitar la crisis de liquidez, pero no de los deudores, era la vía para superar la crisis bancaria. De allí que los programas se hayan orientado principalmente apoyar a los bancos y a los banqueros: comprándoles cartera vencida, inyectando recursos fiscales a los bancos intervenidos -para absorber pérdidas y capitalizarlos- y soltando poco capital para que los deudores volvieran al redil bancario, reestructurando sus carteras.<sup>58</sup>

Bajo el principio, mal entendido, de no fomentar la cultura del no pago, los programas que incluyen algún alivio de carga para los deudores (los cuales comprendían apenas el 34.3% de los recursos fiscales comprometidos en el rescate bancario) se habían formulado sin considerar la capacidad real de pago de los deudores, no sólo para efectos de quitas selectivas realistas, sino también para las reestructuras de adeudos, que se habían realizado de acuerdo con los programas pero no conforme

<sup>56</sup> Moreno Mentado Contreras, Pedro "Frenan bancos sus operaciones de embargo Reduce el ADE de 36 por ciento a 4 por ciento el crecimiento de las adjudicaciones". El Universal, 4 de diciembre de 1995.

<sup>57</sup> Torres, Amador "Crece 40 por ciento la adjudicación de bienes por parte de la banca comercial", El Financiero, 3/IX/1995.

<sup>58</sup> "La base de datos del Buró Nacional de Crédito (BNC) ya integrada contenía más de 20 millones de registros aportados por los principales otorgantes de crédito en el ámbito nacional.

a las realidades de los deudores, dando lugar a la reaparición de las carteras vencidas en créditos ya reestructurados.

De esta forma, mientras mejoraban parcialmente los balances bancarios a costa de los contribuyentes, la crisis de los deudores se mantenía como un mal endémico de la economía mexicana, la cual había emergido como producto de la liberalización abrupta de los mercados financieros, adquiriendo mayor violencia a raíz del colapso financiero de 1994 y de las severas políticas de ajuste económico y estabilización aplicadas a partir de 1995.

En este marco, no obstante que los programas de rescate bancario habían absorbido recursos de los contribuyentes equivalentes al 8.04 por ciento del PIB esperado para 1996, la cartera vencida permanece sin solución.

Es evidente, que la recesión que observó la economía desde 1994, constituyó el principal problema de fondo, pero también incidió la ausencia de un programa de reordenación integral de la esfera financiera, que no sólo combatiera los efectos sino también las causas de la crisis bancaria y de los deudores.

**Cuadro 22**  
**Bienes Adjudicados Bancos NO Intervenido\* Saldos en millones de pesos**

Años	Bienes adjudicados A	Cartera vencida B	% de adju. A/B
1993 Diciembre	2,250 6	26,441 1	8.51
1994 Diciembre	3,72 6	37,254 7	8.78
1995			
Marzo	4,540 1	54,050 9	8.40
Junio	5,638 5	57,508 7	9.80
Septiembre	6,189 3	56,550 2	10.94
Diciembre	7,623 8	46,327 8	16.46
1996			
Marzo	8,364 1	49,957 7	16.74
Junio	9,814 3	51,993 7	18.88

\*Incluye BBV-Probursa Fuente: CNBV. \*Boletín Estadístico de Banca Múltiple, vanos números.

Fuente: José Luis Calva, con base en datos de Securities Auction Capital (SAC), "Sac Economics Update", en "El Financiero", varios números.

Por otro lado, el índice de morosidad resulta considerablemente mayor si su medición se ajusta a las normas de la contabilidad bancaria estadounidense (USGAAP), que consideran como adeudos en mora no sólo los documentos vencidos no pagados (después de tres meses, como se consideraba

en la contabilidad bancaria mexicana, sino el monto total de los adeudos con pagos incumplidos (después del mismo lapso) Con este último criterio de acuerdo con *Securities Auction Capital (SAC)*, el índice de cartera vencida (morosidad) pasó del 45.4 por ciento de la cartera crediticia total en diciembre de 1995, al 48.53 por ciento en abril de 1996, disminuyó ligeramente al 47.51 por ciento en agosto de 1996, para registrar un nuevo incremento hasta ubicarse en el 48.75 por ciento en septiembre de 1996 **(Ver Cuadro 23)**

Cuadro 23  
 Índice SAC de Cartera Vencida y Calificación de Riesgo  
 Porcentaje de la cartera vencida/cartera total\*

	1994		1995				1996			
	Dic	Mayo	Agosto	Sept	Dic	Febrero	Abril	Agosto	Sept	
Cartera al corriente	86.89	72.08	63.41	59.20	54.60	53.34	51.47	52.49	51.25	
Cartera vencida	13.11	27.92	36.59	40.80	45.40	46.66	48.53	47.51	48.75	
Riesgo mínimo	3.30	4.44	6.01	7.49	9.26	9.03	8.95	8.21	8.55	
Riesgo bajo	2.87	3.67	5.72	5.99	6.10	6.23	6.25	5.91	6.04	
Riesgo medio	1.92	5.65	7.33	7.48	7.41	7.14	7.30	6.73	6.93	
Riesgo alto	1.77	7.01	9.65	9.75	10.40	10.95	11.65	11.81	11.96	
Riesgo máximo	3.25	7.15	7.88	10.09	12.23	13.32	14.38	14.85	15.27	

\*Última semana del mes respectivo, excepto septiembre de 1996, al día 20.

La cartera vencida pasó del 17.06 por ciento de la cartera crediticia total en diciembre de 1995, al 19.15 por ciento en junio de 1996, no obstante el crecimiento vertiginoso de las adjudicaciones de bienes por los bancos, que al decir, del presidente de la Asociación de Banqueros, no sólo embargos, sino principalmente daciones en pago acordadas por deudores en beneficio de los bancos.<sup>59</sup> **(Ver Cuadro 24)**

La macro devaluación y la crisis financiera que estalló en el invierno de 1994, tienen sus antecedentes en por lo menos tres factores negativos de la política económica que se viene aplicando. El problema se refiere a la apertura comercial abrupta y a la sobrevaluación cambiaria que abarataron los precios internos de los productos importados, al tiempo que hacían crecer el déficit comercial; provocando la quiebra de pequeñas y medianas empresas que no pudieron resistir

<sup>59</sup> Boletín Trimestral de Comisión Nacional Bancaria y de Valores CNBV, 1995 y 1996

la violenta apertura externa, ni la obsesión por un peso fuerte. Aunado a esto la ausencia de una política industrial, agrícola y de fomento económico general, ahondó la desventaja competitiva de los productores mexicanos respecto de sus adversarios estadounidenses, coreanos, europeos o japoneses.

**Cuadro 24**  
**Evolución de la Cartera Vencida de la Banca Comercial Total del Sistema Bancario**

Años	Cartera de crédito Millones de N\$ comentes		Cartera vencida/Cartera total
	Total	Vencida	
1982	1,582 0	64 0	4.05
1983	3,102 0	150 0	4.84
1984	5,328 0	136 0	2.55
1985	9,329 0	211 0	2.26
1986	19,834 0	250 0	1.26
1987	50,606 0	280 0	0.55
1988	58,802 0	584 0	0.99
1989	92,981 0	1,325 0	1.43
1990	146,775 0	3,321 0	2.26
1991	219,795 9	7,831 2	3.56
1992	289,268 3	18,533 8	6.41
1993	450,007 1	32,681 6	7.26
1994			
Septiembre	530,149 0	49,533 0	9.34
Diciembre	627,752 0	56,602 0	9.02
1995			
Junio	698,215 0	102,639 0	14.70
Septiembre	697,102 0	120,048 0	17.22
Diciembre	804,891 4	137,322 1	17.06
1996			
Marzo	826,512 3	150,398 7	18.20
Junio	838,274 7	160,513 5	19.15

\*Salidos a final de periodo. Fuente: José Luis Calva con base en datos de la CNBV, "Banca Múltiple diciembre de 1982 - diciembre de 1992", Mayo de 1993, para datos de 1982 a 1991; y CNBV, "Boletín Estadístico de Banca Múltiple", vanos números hasta 1996.

El segundo se gestó en la microeconomía real de las empresas. Los efectos de la liberalización financiera aunado a la necesidad de financiar el creciente déficit corriente con ahorro externo, indujeron a las autoridades monetarias a desplegar una política de altas tasas internas de interés, con el fin de alentar el ingreso del capital externo. Situación que elevó los costos de financiamiento para las empresas. Los desmesurados costos financieros, combinados con la sobrevaluación cambiaria, la apertura comercial abrupta y el desmantelamiento de los programas de fomento, provocaron la creciente insolvencia de las empresas.

Los elevados márgenes de intermediación financiera, combinado con la elevación de las tasas pasivas de interés, agrandaron la brecha de competitividad entre los empresarios mexicanos y sus contrapartes externa, porque mientras los mexicanos pagaban, por ejemplo en julio de 1994, una tasa de interés real de 24.74 por ciento sus contrapartes estadounidenses sólo pagaban una tasa de 4.25 por ciento. El precios del dinero en México condujeron a la elevación de los márgenes de intermediación financiera (diferencia entre las tasas pagadas a los ahorradores y las tasas cobradas a los usuarios del crédito), márgenes que saltaron de un promedio histórico de 7 por ciento en términos reales descontando la inflación, hasta el 15.4 por ciento real en 1994 y 17.8 por ciento real en 1995, contra un margen de intermediación que en Estados Unidos oscila entre el 2.5 por ciento y el 2.8 por ciento real y en Canadá entre el 0.8 por ciento y el 0.4 por ciento.

El crecimiento vertiginoso de las carteras vencidas se vio fuertemente alimentado por la práctica bancaria mexicana de cargar sobre los deudores morosos penas extraordinarias en forma de una tasa de interés moratorio capitalizable (controla práctica de otros países que establecen cargos moratorios como un porcentaje fijo de los saldos insolutos), lo que contribuyó al crecimiento de las carteras incobrables.

A los dos efectos negativos de la estrategia de estabilización se suma un tercero que se refiere a los problemas causados la casi nula generación de empleos remunerados y el severo deterioro de los salarios reales. Ambos hicieron caer la capacidad de pago de la mayoría de los mexicanos, situación que se agudizó con la devaluación de 1994 y el severo programa ortodoxo de estabilización. En efecto la política de contracción salarial impacto de manera aguda sobre los ingresos reales de las mayorías, agravando los problemas de insolvencia; el alza de los precios y tarifas del sector público restó liquidez a los ciudadanos y cercenó su capacidad de pago; la reducción del gasto público, contribuyó al incremento en el desempleo, a la reducción de la masa salarial y a la declinación de las ventas e ingresos empresariales; la política monetaria severamente restrictiva, contrajo el ritmo de crecimiento y presiono al alza de las tasas reales de interés; la política crediticia extraordinariamente permisiva de la usura bancaria (en márgenes de la intermediación, cargos moratorios, etcétera), origina un proceso de desintermediación bancaria, que afecto los niveles de inversión productiva. Mientras no extirpen estas causas de fondo de la insolvencia, el problema de las carteras vencidas y, en general, la aguda problemática financiera

interna que padece la economía mexicana, no serán resueltos. Por eso, un programa eficiente de reordenación del sistema bancario y de solución de la crisis de los deudores debe comprender simultáneamente: la solución integral del mega problema de las carteras vencidas, bajo criterios de realismo y corresponsabilidad (de gobierno, banqueros y deudores), priorizando el salvamento de los banqueros; una baja sustancial de las tasas reales de interés activas, mediante la regulación de los márgenes de intermediación financiera, a fin de que no rebasen el promedio histórico del 7 por ciento real (además de reducir el costo de captación mediante la eliminación de presiones sobre el sector externo y la prudente flexibilización de la política monetaria), amén de prohibir la práctica usuraria del interés moratorio capitalizable, que debe ser reemplazada por una módica pena moratoria sobre los adeudos vencidos, y la reactivación de la economía real bajo una nueva estrategia que posibilite el crecimiento sostenido en el largo plazo.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

**CAPITULO TERCERO**

**3. El Costo Fiscal de los Programas de Rescate**

**3.1. Antecedentes de la Crisis y la Intervención Gubernamental**

La devaluación del peso en diciembre de 1994, y los incrementos de las tasas de interés que se registraron durante 1995 se convirtieron en el factor determinante de la crisis bancaria, que se había generado varios años antes. Con las tasas de interés que prevalecieron en los mercados financieros, durante los primeros meses de 1995, se revalorizaron los créditos bancarios y se incrementaron los pagos mensuales que los deudores tenían que realizar. Considerando el promedio anual, en 1995 el rendimiento implícito de los Cetes fue del 52.4 por ciento, mientras que en 1994 fue del 17.6 por ciento.<sup>1</sup> Este aumento, de más del 200 por ciento en las tasas de interés ofrecidas por los Cetes, deja ver la evolución que debieron tener las tasas activas que se aplicaron a los créditos bancarios, ya que, como se sabe, los contratos respectivos estaban sujetos a tasas variables. En lo referente a los créditos en dólares, la devaluación de poco más del 80 por ciento que el peso registro en promedio entre 1994 y 1995,<sup>2</sup> provoca un aumento proporcional en el principal, una vez que esos créditos se convertían en moneda nacional.

Adicionalmente, las tasas de interés aplicables a estas operaciones también se ajustaron al alza, debido a los mayores costos de captación que enfrentaron los bancos en el momento de renovar sus financiamientos.<sup>3</sup> El incremento de los adeudos coincidió con la caída de los ingresos de muchas familias y empresas como resultado de la recesión económica que se registró durante 1995. Ambos factores deterioraron la capacidad de pago de los deudores bancarios, y por consiguiente, de la calidad de la cartera de crédito que habían acumulado los bancos.

Los adeudos crecientes y las pocas reservas acumuladas para riesgos crediticios no fueron los únicos problemas que en 1995 enfrentaron los bancos.

<sup>1</sup> Banco de México. Informe Anual 1995

<sup>2</sup> El tipo de cambio promedio de 1995 fue de 6.41, mientras que el correspondiente a la primera quincena de diciembre de 1994 fue de 3.49 peso por dólar, lo cual significa una devaluación del 83 por ciento (Banco de México, 1995)

<sup>3</sup> Es necesario aclarar que desde 1992 el Banco de México impuso un techo al monto de obligaciones denominadas en dólares que los bancos podían contratar. Gracias a ese techo las necesidades de dólares de los bancos no fueron tan grandes como pudo haber sido en su ausencia

El estancamiento de la económica real y crediticia, provocada por la inestabilidad del mercado financiero, así como las medidas de ajuste macroeconómico, influyeron en la disminución de sus ingresos, sin que pudieran ajustar sus costos de captación en la misma proporción. En algunos casos, los costos de captación se incrementaron drásticamente debido a que una parte importante del fondeo provenía del mercado de dinero. Además, como consecuencia de la morosidad creciente y de las nuevas reglas impuestas por la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)**, las reservas para riesgos crediticios debieron aumentarse.<sup>4</sup>

Para el conjunto de los bancos, constituyó un fuerte golpe el aumento de la cartera vencida y las nuevas reglas relativas a las reservas. En algunos casos, la situación pudo arreglarse con apoyo de sus ganancias, pero para otros, cuyas necesidades de reservas adicionales eran superiores a las utilidades generadas, los cambios señalados tomaron el rumbo de disminuciones sensibles en sus índices de capitalización. La evolución de estos índices se convirtió en el factor más importante y preocupante de la crisis bancaria. En febrero de 1995, casi la mitad de los bancos comerciales así como el Banco Obrero, presentaban ya un capital inferior al mínimo requerido. Ante tal situación el gobierno toma la decisión a salir al rescate de éstos.<sup>5</sup>

El índice de las acciones de los grupos financieros manifestó de manera anticipada la gravedad del problema.<sup>6</sup> Las dificultades que tendrían los bancos para realizar nuevas colocaciones de acciones y el impedimento legal para obligarlos a asumir un compromiso en este sentido disminuyeron los márgenes de acción del gobierno. Ante la necesidad de impedir la quiebra de cualquiera de los bancos, cuyas consecuencias serían desastrosas, las autoridades instrumentaron una serie de medidas de apoyo a los bancos y a los deudores.

---

<sup>4</sup> En febrero de 1995 la CNBV dispuso que los bancos debían constituir reservas preventivas equivalentes al 60 por ciento de la cartera vencida o 4 por ciento de la cartera total, lo que resultara mayor.

<sup>5</sup> Banco de México, Informe Anual 1995

<sup>6</sup> La evolución del índice de precios de las acciones de los grupos financieros fue reflejando el sentimiento del mercado sobre la situación financiera de los bancos. Desde principios de 1994 se registró una tendencia a la baja, consecuencia, sobre todo de la evolución desfavorable de las carteras vencidas y del clima de incertidumbre que prevaleció en los mercados de cambio a lo largo del año. En particular, los inversionistas parecían considerar que una perturbación monetaria arrastraría tarde o temprano a los bancos a una situación de mayor vulnerabilidad. La caída brutal de dicho índice a principios de 1995 no hizo más que confirmar el pesimismo de los inversionistas respecto del futuro de los bancos

El gobierno señaló que esta instrumentación fue la mejor alternativa para enfrentar el desastre bancario; argumentando que los pasivos que el Fobaproa<sup>7</sup> contrajo en la operación de rescate de los bancos en problemas, que a febrero de 1997, ascendieron a 552,300 millones de pesos,<sup>8</sup> adicionando los recursos fiscales previamente erogados en programas de apoyo a bancos y deudores (76,820 millones al cierre de 1997)<sup>9</sup> y descontando las recuperaciones por cobro de carteras o venta de activos (estimadas en 218,700 millones);<sup>10</sup> constituyó el costo mínimo de haber impedido una crisis de dimensiones mayores.<sup>11</sup>

El monto es, en sí mismo, un indicador de la profundidad de la crisis bancaria y el alcance del rescate por parte del gobierno a bancos y deudores. Según las autoridades gubernamentales, si no se hubieran rescatado al sistema bancario mexicano existía el riesgo de que se produjera una corrida de los depositantes. Aún sin este riesgo, la situación en la que se encontraba el sistema bancario a principios de 1995, hizo necesaria la intervención del gobierno. De hecho, la fragilidad y vulnerabilidad financiera de algunas instituciones era ya extrema antes de la crisis monetaria y se volvió insostenible e incontrolable con la devaluación del peso a finales de 1994.<sup>12</sup> Sin embargo, hay estudios del tema que sostienen que los programas de rescate bancario emprendidos por el gobierno a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) no fue la mejor estrategia de saneamiento financiero; ya que era posible otra solución eficiente al mega problema del saneamiento bancario.<sup>13</sup>

Para transparentar esta problemática en un marco de referencia imparcial, es importante remitirse, en primer término a los principios fundamentales de un programa de rescate bancario exitoso, que fue formulado a la luz de las experiencias latinoamericanas y de otros países, por miembros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y presentados en la Conferencia sobre Crisis Bancaria en

<sup>7</sup> Resumen ejecutivo de las operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), México, marzo de 1998.

<sup>8</sup> El Fobaproa fue creado en 1990 como un fideicomiso no paraestatal cuyo patrimonio original estaba constituido por las aportaciones de los bancos. Su trabajo consiste, como se establece en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, en "realizar las operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple". En los hechos, el Fobaproa se convirtió en la entidad a través de la cual el gobierno garantiza el 100 por ciento de los pasivos bancarios y aplica cualquier programa de apoyo a los bancos.

<sup>9</sup> El Financiero, 7 de septiembre de 1998.

<sup>10</sup> Resumen ejecutivo de las operaciones de Fobaproa Op.cit

<sup>11</sup> Véase, Calva, José Luis "FOBAPROA Una Alternativa de Solución", en IPA-FOBAPROA El debate continúa, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Comité de Asuntos Editoriales, México 1999

<sup>12</sup> El 7 por ciento de la cartera vencida representaba dos o tres puntos arriba del nivel promedio que tienen los mejores bancos americanos o europeos (Banco de México, Informe Anual 1993)

<sup>13</sup> Idem.

América Latina, celebrada conjuntamente, en 1996, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Grupo de los treinta.<sup>14</sup>

En ese programa, Liliانا Rojas-Suárez y Steven R. Weisbrod<sup>15</sup> señalan que para realizar una instrumentación de rescate exitoso, los encargados de la política económica deben contemplar firmemente "tres principios fundamentales":

- "Garantizar que las partes que hayan obtenido beneficios a través de la toma de riesgos soporten una gran proporción del costo de la reestructuración del sistema bancario".
- "Sin dilación, deben adoptarse medidas para impedir que las instituciones que experimentan problemas amplíen el crédito a los prestatarios de alto riesgo o capitalicen los intereses impagos de los préstamos en mora en forma de nuevos créditos".
- "Una reestructuración exitosa es que la sociedad tenga la determinación política de hacer de la reestructuración bancaria un objetivo prioritario a los efectos de asignar fondos públicos y al mismo tiempo evitar un pronunciado incremento de la inflación".<sup>16</sup>

Con relación a los dos primeros principios fundamentales se generó un pleno consenso entre los especialistas, en el siguiente contenido:

- 1) "Si alguien va a perder su parte, los accionistas del banco deben ser los primeros en la fila", y "los prestatarios en mora no deben recibir tratamiento especial": y
- 2) "evitar el riesgo moral que se asocia con la apuesta por la resurrección" de los bancos, esto es, con el hecho de que los bancos en virtual quiebra técnica continúan operando bajo "la expectativa de que finalmente los recursos públicos son los que van a asumir el riesgo".<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Calva, José Luis. Op.cit.

<sup>15</sup> La primera, asesora principal de la Oficina del Economista en Jefe del BID y del segundo consultor de la misma oficina.

<sup>16</sup> Liliانا Rojas-Suárez y Steven R. Weisbrod, "Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse", en Ricardo Hausman y Liliانا Rojas-Suárez (compiladores), Las crisis bancarias en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México-Santiago de Chile, 1997.

<sup>17</sup> R. Hausman y L. Rojas Suárez, "Conclusiones y debate de políticas", en R. Hausman y L. Rojas-Suárez (coord.), Las crisis bancarias en América Latina, Op.cit.

Con relación al tercer principio, por el contrario, no fue consensado por los especialistas. "Mientras que Ingves y Ryan afirman que este compromiso político fue esencial para el éxito de las operaciones en que participaron (Suecia y Estados Unidos), Fernández (quien participó en la solución de la crisis bancaria de Argentina)<sup>18</sup> cuestiona no sólo el uso de recursos públicos en la reestructuración de los bancos, sino también la utilidad de discutir públicamente los problemas del sector financiero".

Además, consideraban que la reordenación debe quedar a cargo del banco central, el cual "no debe revelar en detalle las normas que aplicará para solucionar los problemas bancarios".<sup>19</sup>

Con relación a la experiencia mexicana de 1995-1998, los dos principios fundamentales para instrumentar una estrategia de saneamiento exitosa, sobre los cuales hubo pleno consenso, no fueron cumplidos por las autoridades financieras. Los accionistas de grandes y medianos bancos con problemas de cartera vencida (*Banamex, Bancomer, Serfin, Bital, Mexicano, Probusa y Banorte*) no fueron los primeros en perder sus inversiones, sino que sus bancos, en virtual quiebra técnica fueron rescatados por el gobierno a través de Fobaproa mediante la instrumentación de un programa de compra de carteras emproblemas. De los pasivos de Fobaproa, tan sólo estos siete grandes y medianos bancos *no intervenidos* concentraban, al cierre de marzo de 1998, 231,323 millones en "créditos al Fobaproa para compras de carteras".<sup>20</sup>

Otros bancos medianos (*Confía, Promex, Atlántico y Bancrecer*), que posteriormente tuvieron que ser *intervenidos* por la (CNBV), fueron inicialmente rescatados bajo el mismo mecanismo de compras de carteras irredituables, manteniéndose bajo la administración de sus propietarios corrientes. Estos bancos continuaron generando cuantiosas pérdidas adicionales, antes de que la autoridad reguladora decidiera intervenirlos para su posterior liquidación, fusión o venta. A junio de 1997, cuando los balances de estos bancos aún apercian en el Boletín de la CNBV, Fobaproa había extendido a estos cuatro bancos pagarés por 60,206.37 millones por compras de carteras emproblemas.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Recuérdese que Argentina resolvió su crisis bancaria que estalló en 1981 prácticamente sin recursos reales, básicamente a través de la inflación y del manejo de tasas de interés negativas que ajustaron el valor real de los adeudos

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Comisión Nacional Bancana y de Valores, Boletín Estadístico de Banca Múltiple, marzo de 1998.

<sup>21</sup> Comisión Nacional Bancana y de Valores, Boletín Estadístico de Banca Múltiple, junio de 1997.

Por lo tanto, el segundo principio básico para una instrumentación de saneamiento exitosa tampoco fue cumplido por la autoridad reguladora. Primero, se permitió a instituciones de crédito cuyo patrimonio neto era bajo (e incluso negativo en todos los casos) seguir operando bajo la protección de programas públicos; segundo, no se impidieron nuevos préstamos a clientes con créditos con problemas o la capitalización de intereses impagos de los préstamos en mora. Por el contrario, que ambas operaciones contraindicadas fueron alentadas mediante diversos esquemas de reestructuración de adeudos, los cuales, desde luego, no resolvieron el problema de fondo, pero si contribuyeron a limpiar parcial y temporalmente los balances bancarios.<sup>22</sup>

De acuerdo con los principios básicos para una exitosa reordenación bancaria, señalados por Rojas-Suárez y Weisbrod, los propios autores consideran que, en ausencia de restricciones, "los reguladores disponen de una amplia gama de métodos para resolver los problemas bancarios. Dichos métodos se pueden clasificar en tres amplias categorías: fusión o venta al sector privado; absorción y administración por las autoridades reguladoras; y, como último recurso, remate financiero de una institución existente, manteniéndose en gran medida sin variantes de propiedad".<sup>23</sup>

**PRIMERA ALTERNATIVA**

- "Se realiza una cancelación contable de capital bancario si las reservas para pérdidas de préstamos son inadecuadas, a menudo al punto de que el valor del pasivo superen al activo"<sup>24</sup> En este caso, para realizar la venta o fusión, si el nuevo adquirente del banco no cubre la diferencia entre el pasivo y el activo, serán necesarios "dineros públicos para cancelar el excedente del pasivo u otorgar crédito al sector privado para financiar las adquisiciones". Queda, desde luego la opción de clausurar el banco y vender los activos. Pero esta opción, lo mismo que la venta de los bancos intervenidos está contraindicada cuando obra la segunda de las restricciones arriba anotadas: que no exista un mercado desarrollado para bancos y sus activos, puesto que no podría "reducirse al mínimo el gasto público", en virtud de que los nuevos inversionistas bancarios no reconocerían "el valor intangible de la base de clientes de un banco quebrado y de su sistema de distribución".

<sup>22</sup> Incluyendo las reestructuras bajo el programa de unidades de inversión (Udis), al cierre de 1995 las reestructuraciones comprendieron 145,882 millones de pesos, 258,463 millones al cierre de 1996 y alrededor de 300,000 millones al cierre de 1997 (Banco de México, Informe Anual 1995, 1996 y 1997)

<sup>23</sup> L. Rojas-Suárez y S.R. Weisbrod, "Manejo de las crisis bancarias". Op cit.

<sup>24</sup> Idem.

- Esta importante restricción fue simplemente ignorada por las autoridades financieras mexicanas. En los casos de bancos tempranamente intervenidos (*Unión, Cremi, Banpaís, Bancen y Banorie*), después de absorber todas las pérdidas posibles (haciéndose cargo incluso de toda la cartera crediticia en algunos casos), el Fobaproa ha vendido discrecionalmente los bancos limpios a precios de regalo (por ejemplo: después de haber absorbido pérdidas por 7 mil millones de pesos de Banca Cremi y 2.7 miles de millones de Banco del Oriente, Fobaproa vendió las 159 sucursales de ambos bancos juntos con su cartera de depositantes en sólo 160 millones de pesos a BBV-Probursa, quien, con esta operación, duplicó casi gratuitamente su red de sucursales.<sup>25</sup>

## SEGUNDA ALTERNATIVA

- "La absorción por parte de las autoridades", "se utiliza (precisamente) cuando las instituciones afectadas no pueden ser vendidas (porque el mercado es subdesarrollado o porque la crisis ha hecho que las propiedades de los bancos dejen de ser atractivas) y los reguladores poseen suficientes conocimientos técnicos como para hacerlas funcionar". Una gran ventaja de la estabización temporal consiste en hacer factible "posponer algunos de los costos, permitiendo a las instituciones absorbidas operar temporalmente a niveles de capital que serían inadecuados para los bancos de propiedad privada". Desde luego, se trataría de que los bancos volvieran "al dominio privado tan pronto como las condiciones del mercado lo permitieran".
- Al parecer, fueron razones simplemente ideológicas evitar que los bancos privatizados apenas unos años ante (1991-1992), volvieran al control del gobierno las que impidieron optar por esa vía de reordenación bancaria. Ciertamente, podría argumentarse que los reguladores no poseían suficiente conocimientos técnicos para hacer funcionar los bancos.

## TERCERA ALTERNATIVA

Consistente en "una operación de rescate financiero, debe utilizarse cuando los fondos que pueden comprometerse rápidamente son escasos factor éste que puede superarse mediante diversos procedimientos de ingeniería financiera: los mercados son subdesarrollados o ilíquidos en el momento de la crisis, y los reguladores no poseen conocimientos técnicos como para administrar bancos. Este método de resolución es el más complejo, porque deja a las instituciones insolventes en manos de sus actuales propietarios, a quienes se dan fondos públicos para mantener la viabilidad de sus instituciones".

La peor de las opciones viables. Fue precisamente esta opción la que predominó en la estrategia del Fobaproa: se aplicó para salvar los grandes y medianos bancos; y se aplicó en primera instancia para salvar bancos empobrecidos y que continuaron acumulando pérdidas y finalmente tuvieron que ser intervenidos.

Si bien los programas de saneamiento bancario instrumentados por las autoridades financieras para evitar que el sistema bancario mexicano se colapsara no fueron la peor de las opciones, simplemente porque la peor opción era no hacer nada; es evidente que los rescates bancarios

<sup>25</sup> El Financiero 6/VIII/96.

realizados mediante los pagarés del Fobaproa fue una mala opción, y que la venta a precio de regalo de los bancos intervenidos y saneados a un alto costo, estaba contraindicada al realizarse.

Ahora bien, por lo que se refiere a los bancos, el gobierno siguió cuatro estrategias distintas:

a) Bancos Considerados Viables	b) Bancos con Quebrantos Superiores a su Capital	c) Bancos que se Procedió a Intervenirlos	d) Bancos en Proceso de Liquidación
a) En caso de los bancos que se consideraron viables, se procedió a sanear los activos y fortalecer su capital.	b) Cuando se detectaba que la situación de las instituciones era muy grave, por ejemplo que el quebranto previsible era muy superior al capital, se buscó que los accionistas reconocieran las pérdidas con los ajustes de capital correspondiente, mientras el gobierno compraba una parte de las carteras como medio para facilitar la incorporación de nuevos accionistas a quienes se les transfería el control de los bancos. Los viejos accionistas quedaban con el derecho de aportar un nuevo capital, pero en un porcentaje siempre minoritario, de modo que pudiera permanecer en el negocio bancario.	c) En los casos más graves se procedió a intervenirlos con el doble objetivo de evitar mayores riesgos para los ahorradores y de preparar las condiciones para su eventual venta, fusión o liquidación siguiendo la misma política que lo descrito en el inciso (b).	d) En otros casos se limitó a colaborar en el proceso de liquidación
Banamex, Bancomer, Serfin, Banorte y Bital	Bancan, Mexicano, Probusa, Atlántico, Promex y Bancrecer-Banoro	Unión, Cremi, Banorie, Inverlat, Banpais, Confia, Anáhuac, Interestatal, Capital, Promorte y Sureste	Banco Obrero y Banco Industrial

Como complemento a los apoyos a los bancos, se autorizaron algunos programas de alivio a los deudores (empresas y familias), sobre todo bajo la forma de mayores plazos de pago, subsidios temporales a las tasas de interés (en algunos casos por medio de su conversión a UDIs) y quitas sobre el principal. Todos ellos se agruparon en los programas de vivienda (UDIs, ADE, FINAPE y FOPYME) Un caso especial fue el que comprendió los apoyos a los concesionarios de autopistas, que se conoció como el programa carretero.

A lo largo de la aplicación de los programas de apoyo y saneamiento se fueron transparentando los factores determinantes de la crisis bancaria. Sintéticamente, destacan los siguientes: la estructura heredada de la banca nacionalizada; la debilidad de los sistemas de regulación y supervisión; los errores estratégicos y las fallas en la administración del crédito por parte de los bancos ya privatizados, además de la falta de profesionalismo que mostraron algunos de los propietarios de los bancos; y el impacto de la crisis monetaria.

En este contexto, la instrumentación de los **programas de apoyo a los bancos y los deudores** implicaron para el Fobaproa:

1. Un aumento de pasivos por más de 552,300 millones de pesos;
2. las erogaciones en efectivo por más de 70 mil millones, que el gobierno efectuó entre 1995 y 1997; más los intereses del pasivo del Fobaproa; el total representa la parte de los costos del sistema bancario que asumirá el erario público;
3. habrá una reducción proveniente de la recuperación de las carteras de crédito en poder del Fobaproa, y de la venta de otros activos que este organismo recibió como parte de sus programas;
4. otra parte de las pérdidas fue asumida por los accionistas de los bancos que fueron intervenidos, fusionados o vendidos; y
5. la última parte de las pérdidas asociadas a la crisis bancaria la cubrirán los deudores que hayan pagado sus adeudos regularmente, ya que a pesar de los programas de apoyo sus adeudos han resultado ser en monto mucho mayores a los previstos en el momento en que los obtuvieron.

El objetivo inmediato de la intervención del gobierno federal consistió en evitar que los bancos se vieran en la imposibilidad de cumplir sus compromisos con sus acreedores (por ejemplo otros bancos nacionales o extranjeros o empresas que manejaran con ello sus tesorías) o sus depositantes. Para ello se pusieron a su disposición los recursos en dólares y en pesos, que requerían para seguir funcionando normalmente. Mientras tanto, se instrumentaban y ponían en práctica las medidas tendientes a sanear sus balances y sentar las bases para un fortalecimiento del sistema bancario en su conjunto.

Cabe recordar que la primera instrumentación que permitió desvanecer el riesgo de una quiebra bancaria fueron los préstamos que el Banco de México puso a disposición de aquellas instituciones que enfrentaban problemas de liquidez. En este caso, el banco central funcionó en su carácter de prestamista de última instancia.

Las medidas tomadas para fortalecer al sistema bancario fueron muy diversas, destacan las siguientes:

- Las modificaciones en el marco legal encaminadas a flexibilizar la estructura del capital de los bancos (por ejemplo, permitiendo que los bancos de tamaño mediano pudiesen ser adquiridos por bancos extranjeros);
- el mejoramiento del sistema de regulación y supervisión;
- la revisión de las normas prudenciales para el otorgamiento del crédito; y
- la imposición paulatina de los principios contables que rigen en los países desarrollados para evaluar la cartera y construir las reservas contra riesgos crediticios.

El Fobaproa cumplía funciones de apoyo tan amplias, que en los hechos, se convirtió naturalmente en el seguro de los depósitos y en el apoyo financiero de los bancos, aunque los recursos que tenía en el momento que estalló la crisis financiera fueron absolutamente insuficientes para cumplir ese doble objetivo. Al existir un monto máximo, como ocurre en otros países, la responsabilidad del Fobaproa abarcó la totalidad de los pasivos bancarios. Además, como en su marco regulatorio se incluía cualquier medida preventiva que asegurara el funcionamiento del sistema bancario, el gobierno decidió utilizarlo como el vehículo principal para apoyar a los bancos con problemas. Es decir, el Fobaproa se convirtió en el seguro de depósitos y en el organismo de saneamiento del sistema bancario.

La inexistencia de una normatividad en la ley bancaria mexicana hizo muy difícil que se fincarán responsabilidades a los accionistas y funcionarios que controlaban los bancos.<sup>26</sup> Hasta el momento,

<sup>26</sup> Lamentablemente, los legisladores mexicanos no parecen tener en su agenda de discusión la introducción de un mecanismo semejante al previsto por el artículo 52 de la ley bancaria francesa, que implica simplemente que quien provoca un quebranto se haga acreedor al mismo. En el caso de Francia, si el grupo de accionistas que controlan el banco no acepta aportar ese capital, se invita a los otros bancos (interesados indirectamente en que la actividad bancaria se realice sin sobre saltos ni quiebras) a aportar el capital necesario para resolver la situación, con las consecuencias legales y de control correspondiente. El hecho de que sea una invitación y no una orden, implica que el gobernador del banco central necesita argumentar sólidamente su posición.

las leyes mercantiles mexicanas determinan que la responsabilidad de los accionistas de un banco, como ocurre con cualquier sociedad anónima, tiene como limite el capital aportado. Por consiguiente, en caso de un quebranto cuyo monto sea superior al capital, como fue el caso en la mayoría de los bancos, no quedaba otro recurso que la quiebra. Si ésta es inconveniente, por las razones aludidas, resulta inevitable la intervención del gobierno.

En la experiencia mexicana, la intervención gubernamental tomó formas distintas. En el caso de los bancos no intervenidos, el gobierno optó por estimular el incremento del capital de esos bancos mediante la compra de una parte de la cartera vencida; esto es, les propuso comprar parte de su cartera de crédito (con lo cual saneaban parte de sus activos), con la condición de que por cada peso de cartera comprada, los accionistas aportaran 50 centavos al capital. Cuando esta operación no fue posible, el gobierno asumió parte de los activos dañados que no fueron de interés para el comprador, además de cubrir las pérdidas operativas y de capital resultantes.

### **3.1.1. Apoyo Estatal de las Pérdidas Bancarias**

Las alternativas seleccionadas por el gobierno no eran las únicas factibles para resolver la situación de los bancos con problemas. Si se analiza el balance de los bancos, y se consideran las alternativas que se han seguido en otras experiencias semejantes, se deduce que el apoyo gubernamental pudo asumir formas muy diversas. Entre ellas, destacan las siguientes:

**a) Otorgar créditos a largo plazo en condiciones especiales, en cuanto a tasas de interés con lo cual los bancos mejoran la estructura del pasivo y la situación del estado de resultados.**

El costo fiscal que se desprende de esta alternativa, estaría determinado por el diferencial entre las tasas de interés de las que el gobierno obtiene los recursos y las tasas de interés que pagarían los bancos. En este caso, las ventajas para los bancos consisten en el tiempo que les permite ese financiamiento y la reestructuración que ellos mismos pueden hacer con sus deudores, a tasas subvencionadas.

Tarde o temprano, esos créditos debían ser recuperados por los bancos que los otorgaron, ya que de otro modo los bancos tendrían que enfrentar las pérdidas correspondientes.<sup>27</sup> El hecho de que una parte de la cartera vencida era en realidad cartera irrecuperable, condujo a los banqueros a buscar un apoyo gubernamental distinto al crédito, más costoso para el contribuyente pero más benéfico para los bancos, y por supuesto, más interesante para los deudores que a final de cuentas podían aspirar a mayores quitas a expensas del contribuyente.

**b) Adquirir a un precio superior al de mercado una parte de los activos con problemas, con lo cual se produce un saneamiento de los activos y se libera una carga sobre el capital**

En el caso de los bancos que mantuvieron su funcionamiento normal, el gobierno prefirió esta segunda alternativa que consistió en comprar una parte de las acciones de los bancos. Según el gobierno, esta situación era más conveniente por el hecho de que el costo fiscal del rescate bancario se reduciría, en la medida en que el valor de las acciones tendiera a subir, tan pronto se normaliza la actividad bancaria, en tanto se realizaban las medidas de saneamiento que requiriera el banco en cuestión. Con la cartera de crédito ocurre lo contrario, ya que su valor de recuperación disminuye con el tiempo.

Esta alternativa significó, en miles de millones, lo siguiente: las compras de cartera de crédito, ascendían al 31 de diciembre de 1997, a 168 mil millones de pesos. Por esa cartera el gobierno pagó 134 mil millones de pesos, lo que significó que los bancos aplicaron reservas por aproximadamente el 20 por ciento (Ver Cuadro 1)

Cuadro 1  
Compra de Cartera de Crédito-Capitalización para Grupo de Bancos en Funcionamiento Normal  
31 de Diciembre de 1997 (mmp)

Concepto	Mmp	%
Compra de Cartera por el Gobierno	134,400,000	80
Aplicación de Recursos por los Bancos	33,600,000	20
Total	168,000,000	100

<sup>27</sup> Alguno de los bancos liquidados o saneados para su venta realizaron operaciones de crédito en contraposición a las normas más elementales de la prudencia bancaria. La responsabilidad de los quebrantos ocasionados por esas operaciones debía recaer en quienes autorizaron esos créditos, principalmente altos funcionarios y accionistas mayoritarios de los bancos involucrados. Si a estas instituciones se les hubieran dado apoyos para enfrentar los problemas de liquidez, pero al mismo tiempo se les hubiera sometido a una supervisión rigurosa, incluyendo auditorías exhaustivas, habría podido reducirse el costo fiscal de la intervención gubernamental.

De los 134 mil millones de pesos se estimaba poder recuperar, aproximadamente 40 mil millones de pesos, equivalentes al 30 por ciento de su valor de compra. Las pérdidas resultantes se dividirán entre el gobierno y los banqueros en una proporción del 75 y 25 por ciento, respectivamente (Ver Cuadro 2)

**Cuadro 2**  
Recuperación de Activos y Pérdidas Resultantes  
31 de Diciembre de 1997 (mmp)

Concepto	Mmp	%
Pago del Gobierno	134,000,000	100
Recuperación de Activo (Valor de Compra)	40,000,000	30
<b>Pérdidas Resultantes</b>	<b>94,000,000</b>	<b>70</b>

De lo anterior se desprende, que en el momento de la recuperación el gobierno perdería 70.8 mil millones, mientras que los bancos perderían 23.6 mil millones de pesos (Ver Cuadro 3)

**Cuadro 3**  
Pérdidas Resultantes entre el Gobierno y los Bancos  
Diciembre de 1997 (mmp)

Concepto	Mmp	%
Gobierno Federal*	70,800,000	75
Bancos	23,600,000	25
<b>Pérdidas Resultantes</b>	<b>94,400,000</b>	<b>100</b>

\*Más los intereses devengados por los pagarés con los cuales el gobierno realizó la compra de los derechos de esas carteras

Por último, considerando las reservas iniciales aportadas por los bancos y el reparto final de las pérdidas, el reparto del quebranto de las carteras de crédito entre el gobierno y los bancos, refleja una proporción del 55 por ciento para el primero y 45 por ciento para los segundos (Ver Cuadro 4)

**Cuadro 4**  
Reparto Final de las Pérdidas entre el Gobierno y los Bancos  
31 de Diciembre de 1997 (mmp)

Conceptos	Mmp	%
Reservas Bancarias Iniciales	33,600,000	26.25
Pérdidas Bancarias	23,600,000	18.43
Subtotal	57,200,000	45
Pérdidas del Gobierno	70,800,000	55
<b>Total</b>	<b>128,000,000*</b>	<b>100</b>

\*Debe agregarse lo correspondiente a los intereses devengados por los pagarés

Esto significa que, de una cartera que tenía un valor nominal de 168 mil millones de pesos, se estima una recuperación de sólo 40 mil millones. Las pérdidas son, por lo tanto de 128 mil millones. De ellas, 57.2 mil millones de pesos las absorben los bancos y 70.8 mil millones de pesos serán cargadas a los contribuyentes.

A esta última cifra, debe agregarse lo correspondiente a los intereses devengados por los pagarés, con los cuales el gobierno realizó la compra de los derechos sobre esas carteras.<sup>28</sup>

**c) Adquirir acciones bancarias u obligaciones subordinadas, con la cual el gobierno aporta una parte del capital que requieren las instituciones con problemas, pero recibiendo como contrapartida una parte de las acciones o de las obligaciones subordinadas emitidas por los bancos, sin que eso implique necesariamente la gestión de los bancos**

El gobierno rechazó esta alternativa por temor a que se interpretara como una nueva nacionalización, aún cuando se combinara con las alternativas a) y b) y se dejara la administración de los bancos en manos de profesionales.<sup>29</sup>

Para los bancos no intervenidos habría resultado factible considerar la alternativa c), consistente en que el gobierno aportara sus apoyos a cambio de acciones, esto es, hiciera aportaciones al capital. Sin embargo, como era de esperarse, para los bancos con problemas no habría sido tan interesante como lo fue la venta de carteras vencidas, ya que en el caso de que el gobierno hubiera suscrito una parte del capital adicional de los bancos, su participación se habría diluido.<sup>30</sup>

La participación del gobierno en el capital de los bancos no habría implicado necesariamente una participación en su gestión. Precisamente una de las grandes lecciones de la crisis bancaria es que la administración de un banco es un asunto de profesionales. Cualquier orientación que el gobierno quisiera imprimir en la actividad bancaria pudo hacerla desde su función de regulador.

La compra de acciones podía significar también una señal muy clara a los mercados; en el sentido de que el gobierno no iba a permitir que hubiese quiebras de bancos que pusieran en riesgo el

<sup>28</sup> Los contratos estipulan que en los primeros años de ida del pagare las tasas serán el promedio anual de los Cetes a 91 días más dos puntos, para la cartera de crédito denominada en pesos. Y para la cartera denominada en dólares, la tasa aplicable será la libor más tres puntos. La explicación de las sobre tasas pactadas es que, según las autoridades, el objetivo era ayudar a los bancos tanto en el saneamiento de sus activos como en el mejoramiento de sus márgenes de operación.

<sup>29</sup> Solís Rosales, Ricardo "La crisis bancaria en México: alcances y limitaciones del Fobaproa", en Política económica y crisis financiera en México, UAM-A, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Economía, México 1997.

<sup>30</sup> El único banco que recibió una combinación de apoyos entre los activos y el capital fue Serfin, tanto por la gravedad de la situación en que se encontraba, como por las dificultades que tuvieron los accionistas originales para aportar el capital que se requería o para conseguir nuevos socios. Lo paradójico de este asunto es que a habido quien critique al gobierno precisamente por mantener una participación en el capital de Serfin, por lo cual no sena extraño que en un plazo muy corto el gobierno se deshaga de dichas acciones

funcionamiento de los mercados financieros.<sup>31</sup> Cuando los quebrantos fuesen responsabilidad de los accionistas que controlan las instituciones, deberían resolverlos con sus propios recursos, y sólo en casos extremos, se dispondría de recursos públicos para apoyarlos. Pero en ese caso, sería básicamente a través de la compra de acciones, con lo cual las instituciones afectadas tendrían como socio obligado, aunque fuese temporalmente, al gobierno. Esa actitud no era contraria a la visión de muchos banqueros, ya que tenía la ventaja de traducirse en tener un socio que aportara una parte del capital y compartiera, de esa forma, una parte de los riesgos, sin que eso significara injerencia en la gestión de los bancos.

**Saneamiento de los Bancos Vendidos, Fusionados o Liquidados**

<p>a) Bancos que Cambiaron de Propietarios (por venta o fusión) o que fueron Liquidados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implicó para el gobierno erogaciones cuantiosas, en su mayoría a fondo perdido, que en su conjunto representan la parte mayoritaria del costo fiscal total del rescate bancario. Dado que en el momento de la valuación de sus cuentas de balance el valor de los activos resultó, en la mayoría de los casos, inferior a los pasivos, el capital pasa a ser negativo. En esas condiciones era prácticamente imposible vislumbrar una venta o fusión. Por eso el gobierno optó por absorber los daños aportando los recursos necesarios para, al menos, dejar el capital de esas instituciones en cero.</li> </ul>
<p>b) Bancos con Quebranto de Tipo Económico y no se Detectaron Irregularidades en su Gestión</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se permitió que los accionistas originales pudieran permanecer como tales después de incorporar a los nuevos accionistas, que en muchas cosas asumieron la mayoría del capital y el control de las instituciones.</li> </ul>
<p>c) Bancos donde la opción b) no se Ejerció</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se permitió que los accionistas originales pudieran permanecer como tales.</li> </ul>
<p>d) Bancos donde se Detectaron Anomalías Graves</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los accionistas originales perdieron, además de su capital, el derecho a seguir participando como accionistas.</li> </ul>

<sup>31</sup> Solís Rosales, Ricardo. Op.cit.

Los apoyos a los bancos que mantuvieron a sus accionistas originales, ascienden a 154 mil millones de pesos; los bancos que fueron vendidos o fusionados de 151 mil millones de pesos; parte de estas cifras se obtendrá a través de la recuperación de los créditos y otros activos de estos bancos en manos del Fobaproa; el monto de transferencias fiscales a los bancos intervenidos asciende a 185 mil millones de pesos, la mayor parte de los cuales puede considerarse como irrecuperable; y todo ello da un total de 493 mil millones de pesos (Ver Cuadros)

**Cuadro 5**

<b>Bancos que se Mantuvieron en Manos de los Propietarios Originales (Grupo I)</b>		
Bancos	Apoyo	
Banamex		33.2
Bancomer		35
Banorte		15.3
Bitel		12.8
Serfin		58.3
<b>Subtotal</b>		<b>154.6</b>

**Cuadro 6**

<b>Bancos Apoyados para su Venta (Grupo II)</b>		
Bancos	Comprado por:	Apoyos
Bancan	Banorte	19.5
Mexicano	Santander	29.8
Bancrocer-Banoro	(Pendiente)	65
Probrusa	B.B.V.	11.3
Atlántico	Bitel	10.1
Promex	Bancrocer	15.7
<b>Subtotal</b>		<b>151.4</b>

**Cuadro 7**

<b>Bancos Intervenidos (Grupo III)</b>		
Bancos	Comprado por:	Apoyos
Unión	Promex*	6.8
Creml	B.B.V.*	8.9
Confia	Citibank*	26.9
Banpals	Banorte	21.2
Inverlat	Scotia Bank	32.9
Banorte	B.B.V.*	2.1
Promorte	En liquidación	0.2
Anáhuac	En liquidación	1
Interstatal	Atlántico*	0.5
Sureste	Atlántico	0.6
Más otros pasivos de esos bancos		84.7
<b>Subtotal</b>		<b>185.8</b>

Cuadro 8		
Bancos Apoyados para su Liquidación (Grupo IV)		
Bancos	Comprado por:	Apoyos
Obrero	Alfime*	1.8
Capital	En Liquidación	
Subtotal		1.8
<b>Gran Total</b>		<b>496.6</b>

\*Indica que compraron sucursales. Fuente: SHCP. Resumen ejecutivo de las operaciones del Fobaproa, México 1998.

El programa de compra de cartera y capitalización que propuso el gobierno a los bancos comprar, para resolver el problema de cartera vencida, condicionaba a los bancos a aumentar su capital a razón de un peso de cartera comprada por 50 centavos de capital adicional. Con esta medida, los bancos pudieron sanear una parte significativa de sus carteras de crédito y fortalecieron su capital. Este programa no tenía límites en cuanto a montos, de modo que los bancos que lograron garantizar aumentos de capital pudieron canjear la mayor parte de la cartera vencida que tenían en sus activos. Hubo casos, como Serfin,<sup>32</sup> que cedieron un monto de cartera superior al que habría sido posible, dado el aumento de capital que lograron efectuar. Eso significa que recibieron apoyo por un equivalente superior a dos veces su aumento de capital.

**Programa de Compra de Cartera y Capitalización**

**GRUPO I**

**Bancos que Permanecieron en manos de sus Compradores Originales: Banamex, Bancomer, Bital, Banorte, Serfin**

A pesar del programa de cartera y capitalización, los bancos beneficiados, siguieron registrando altos porcentajes de cartera vencida; en junio de 1998 la relación entre la cartera vencida bruta a cartera total, sin Fobaproa, era del 15.5 por ciento. Considerando sus provisiones ese porcentaje bajó al 5.6 por ciento. Esta evolución desfavorable llevó a algunos analistas a la idea de que sería necesario un nuevo tramo del programa, tendiente a resolver los nuevos problemas.

<sup>32</sup> Es posible que en este caso ha influido el hecho de que se trata de a) uno de los tres bancos más grandes del país; b) la existencia de carteras vencidas provenientes de la época de la banca nacionalizada, y c) la necesidad de sanear sus activos en la perspectiva de una eventual transferencia al Hong Kong Shanghai Bank. Finalmente, el 8 de mayo de 2000, fue vendido a Santander Mexicano por la cifra de 14 mil 650 millones de pesos.

**GRUPO II**

**Bancos con Quebrantos Elevados y no Permanecieron en Manos de sus Accionistas Originales: Bancen, Mexicano, Probursa, Atlántico, Promex**

El programa de cartera y capitalización sólo pudo aplicarse en aquellos casos en donde los bancos pudieron conseguir el aumento de capital necesario para el canje. En los bancos en donde los quebrantos fueron elevados se consideró más conveniente buscar nuevo grupo de control. Para realizar esta operación, se aplicaron las pérdidas al capital, con lo cual éste desapareció, absorbiendo el gobierno la parte de las pérdidas no cubiertas por el capital propio de las instituciones. Los compradores adquirieron, de esa manera, bancos saneados. En algunos casos, los viejos accionistas pudieron hacer nuevas aportaciones para permanecer como tale, pero bajo condiciones de minoría.

**GRUPO III**

**Bancos Intervenido: Unión, Cremi, Confia, Banpais, Inverlat, Banorie, Promnorte, Anáhuac, Interestatal, Sureste**

Estos bancos manifestaron una situación financiera tan frágil, en algunos casos como consecuencia de operaciones irregulares, que no dejaron otro recurso a las autoridades que su intervención gerencial. Dicha intervención era temporal con el mandato de organizar su liquidación, venta o fusión.

**GRUPO IV**

**Bancos Liquidados: Obrero, Capital**

El Fobaproa sólo intervino para apoyar su liquidación

**GRUPO V**

**Bancos que no se han Decidido su Futuro: Bancrocer\* Banoro**

Su destino no se ha decidido

\* El IPAB invirtió 102 mil 200 millones de pesos de 1999 a la fecha para sanearlo. Finalmente, el 24 de septiembre de 2001, fue adquirido por Banorte por el monto de mil 650 millones de pesos, equivalente al 66 por ciento del valor en libros del Banco subastado.

**3.1.2. Costo Fiscal del Rescate Bancario**

El costo fiscal de los programas de intervención y saneamiento que involucran a los 18 bancos señalados en el apartado anterior, representa el 75 por ciento aproximadamente, del total de recursos fiscales involucrados en el rescate bancario.

Los activos que el gobierno recibió a cambio de estos apoyos, fueron integrados en los activos del Fobaproa. La mayor parte de los apoyos otorgados tomó la forma de pasivos emitidos por el

Fobaproa. Debido a que el valor de compra de esos activos es inferior al de mercado, y al hecho de que muchos apoyos del Fobaproa se otorgaron sin contrapartida, los pasivos del Fobaproa resultan superiores a sus activos. Contablemente esa diferencia expresa el capital negativo del Fobaproa, y como tal, la primera cifra que deberá ser considerada como costo fiscal inmediato de los programas de apoyo a los bancos y los deudores. La otra parte del costo se derivará de la diferencia entre el valor nominal de los activos recibidos y el valor de la recuperación. Dado que se estima que, ese valor de recuperación no excede el 40 por ciento de su valor contable, las pérdidas serán significativas; esto es, a los costos anteriores se debe sumar lo correspondientes a los intereses devengados por los pagarés del Fobaproa, que se estiman, conservadoramente en 100 mil millones de pesos anuales.

El costo fiscal disminuirá en la medida en que se recuperen esos créditos en una proporción superior al 40 por ciento estimado, y que las tasas de interés de los Cetes, que sirven de referencia para fijar las de los pagarés del Fobaproa, disminuyan en los próximos años.

El costo fiscal es el costo que tendrá que pagarse con los recursos de la sociedad mexicana. Es importante señalar que, este costo se calcula una vez que los pasivos totales del saneamiento financiero se les resta el valor que se obtendrá por la venta de activos en poder del Fobaproa. La variable más importante para la determinación de este costo es la evolución de las tasas de interés real y la recuperación de los activos. El costo fiscal de la crisis bancaria es una buena aproximación para determinar la severidad de ésta. Este costo depende de varios factores, entre los más importantes son las políticas que toman las autoridades para enfrentar la crisis. La experiencia internacional en las crisis bancarias, demuestra que hay variables que están correlacionadas en el resultado del costo final. El costo para el erario público ha sido mayor en aquellas economías que tienen un bajo crecimiento, términos de intercambio adversos, altas tasas reales de interés y elevadas tasas de inflación.<sup>33</sup>

Otros factores como el financiamiento de la banca al sector privado, la vulnerabilidad de la balanza de pagos, la liquidez del sistema financiero, la existencia de un seguro de depósito explícito y el marco legal para sancionar conductas fraudulentas; son también determinantes para el incremento

<sup>33</sup> Delgado Camillo, Mario "El impacto presupuestal del rescate financiero", en Del FOBAPROA al IPAB Testimonios, Análisis y propuestas, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa (UAM-I), Plaza y Valdés, México 2000.

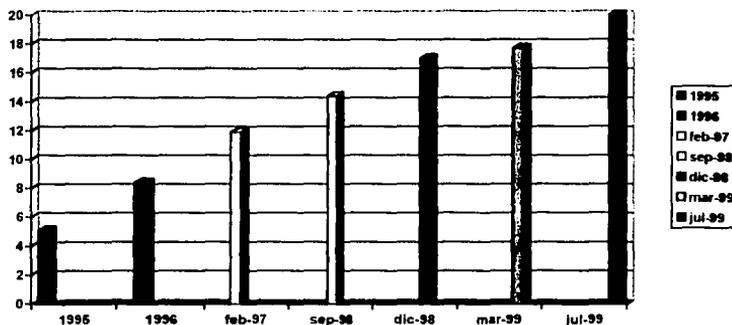
del costo fiscal. Además, y contra lo que afirma el gobierno, hay evidencias que demuestran que aquellas crisis que se han atacado de manera más rápida han sido las más costosas, esto se debe a que las decisiones que se toman drásticamente y sin medir la magnitud potencial de los problemas, puede llevar a situaciones en las que no se puede realizar una intervención selectiva para separar a las instituciones eficientes de las ineficientes.

Cabe señalar que el gobierno quiso matizar el concepto de costo fiscal, ya que lo asocia sólo con los recursos que se destinan al rescate bancario a través del presupuesto. Este argumento no es válido, ya que los recursos que se canalizarán al rescate vía Banco de México y Nacional Financiera, son también recursos nacionales, por lo que deberán contabilizarse dentro del costo fiscal.

### **3.1.3. Algunos Efectos Fiscales de los Programas del Rescate**

La primera cifra que se tuvo del costo fiscal fue en los **Criterios Generales de Política Económica** para 1996, presentados a finales de 1995. Ahí se describía que el costo fiscal de los programas de saneamiento financiero, incluyendo el de la red de autopistas concesionadas, que representa el 0.9 por ciento del PIB, ascendía a 5.1 por ciento. En ese documento se dice que se realizó un pago adelantado del **Acuerdo Inmediato de Apoyo a Deudores (ADE) y al Fobaproa**, por lo que sólo restaba por pagar el equivalente al 3.4 por ciento del PIB. En menos de cuatro años, la cifra se ha cuadruplicado, lo que refleja la falta de visión del gobierno frente al tamaño del problema (**Ver gráfica**). El costo fiscal se convirtió en una sombra para nuestra economía y una cifra prohibida para el Poder Legislativo y para el público en general. La negativa del gobierno para entregar información sobre el Fobaproa al Congreso, tuvo su punto álgido el 10 de diciembre de 1998, cuando el Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en comparecencia ante la Cámara de Diputados se negó en reiteradas ocasiones a actualizar el monto de los pasivos generados por el Fobaproa y a la vez insistía en convertirlos en deuda pública.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Finalmente se reveló que los pasivos del Fobaproa ascendían a 552,300 0 millones de pesos, que representaban un 16.3% con respecto al PIB.



Las cifras del costo fiscal son inciertas y de alguna forma polémicas. La forma de estimar esta cifra varía según algunas consideraciones que se quieran hacer y según la metodología que se tome.<sup>35</sup> Las estimaciones que pueden hacerse con base en la información publicada por el Banco de México (BM) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNVB) indican que a diciembre de 1996, el costo fiscal de los programas de apoyo ascendía a 254 mil millones de pesos, equivalente al 11.1 por ciento del PIB de ese año. Para 1997, el monto creció, aproximadamente 428 mil millones de pesos, que representaban el 13.6 por ciento del PIB.

Las cifras globales señaladas no coinciden con las dadas al público por autoridades importantes como la CNBV. En noviembre de 1997, esta institución sostenía que el costo total del rescate bancario ascendía a 379,800 millones de pesos, de los cuales ya habían sido cubiertos 55 mil, por medio de excedentes del Banco de México, del gobierno federal y por préstamos de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI); en consecuencia, quedarían por cubrir un total de 324.800 millones de pesos.<sup>36</sup>

Por su parte, en los Criterios de Política Económica para 1998, se establece que el costo por intereses asociados a los adeudos generados por los programas de rescate ascendería a 37 millones de pesos, equivalentes a un endeudamiento neto de 217 mil millones de pesos,

<sup>35</sup> Algunas corredurías como Standard and Poors han elaborado su propia estimación con algunos factores adicionales a los que toma el gobierno. También se han realizado otras estimaciones como las de Ricardo Solís Rosales (1997) y Gabriel Sekely (1998)

<sup>36</sup> El Financiero 02-XII-97, p 4

considerando una tasa del 17 por ciento para ese objetivo.<sup>37</sup> Estos números reflejan el incremento en la deuda interna generada por los programas de rescate. Como puede verse, la cifra contenida implícitamente en los Criterios de Política Económica (217 mil millones de pesos), es menor a la declarada por la CNBV (379.8 mmp) que, es menor a su vez, a la que resulta de la información contenida en el informe del Banco de México, y en los boletines estadísticos de banca múltiple de la propia CNBV. Las cifras anteriores, tampoco coinciden de las que resultan de agregar la información contenida en los balances bancarios.

### **3.1.4. Estimaciones Preliminares del Costo Fiscal de la Crisis de los Bancos**

Las cifras del costo fiscal son inciertas y de alguna manera discutible. La forma de estimar esta cifra varía según algunas consideraciones que se quieran hacer, y según la metodología que se tome.<sup>38</sup> En este sentido, para efectos de este trabajo se tomara en consideración la metodología utilizada por Ricardo Solís Rosales. En relación con los números mencionados por la CNVB (que el costo total del rescate bancario ascendía a 379,800 millones de pesos), los ajustes realizados por el Dr. Solís afectan exclusivamente los compromisos adquiridos por el Fobaproa, básicamente como contrapartida a la cartera de crédito adquirida y a la capitalización de los bancos intervenidos. Dichos compromisos representan el monto más importante destinado al apoyo de los bancos.

Si partimos del resumen del costo de los programas de apoyo a los bancos y a los deudores, llama la atención el hecho de que los apoyos a los bancos y a las carreteras representen el 78 por ciento del total, lo que significa que los deudores recibieron de manera directa sólo el 22 por ciento restante. Este porcentaje engloba lo erogado en los programas UDIs, Ade, Finape y Fopyme (Ver Cuadro 9)

<sup>37</sup> El Financiero 12-XI-97, p 3 A.

<sup>38</sup> Algunas comedurias como Standar and Poor's han elaborado su propia estimación con algunos factores adicionales a los que toma el gobierno mexicano. También se han realizado otras estimaciones como la de Ricardo Solís Rosales (1997) y Gabriel Sekely (1998)

**EL COSTO FISCAL DE LOS PROGRAMAS DE RESCATE**

**CAPITULO TERCERO**

Cuadro 9

Apoyos con Compra de Cartera y Capitalización del Fobaproa (A Diciembre de 1996 y a Septiembre de 1997, en millones de pesos)

Banco	A Diciembre de 1996							A Sep. de 1997		
	Cartera Vendida al Fobaproa	Cartera Vigente	Cartera Vendida en Balance	Cartera Total	Cartera Vendida al Fobaproa/Cartera Total	Capitalización	Total de Apoyo	% del Total	Apoyo del Fobaproa	% del Total
Banamex	25618	129679	10623	140302	18.26%		25618	9.63	31527	9.78
Bancomer	33239	135148	10718	145866	22.79%		33239	12.50	32111	9.96
Sorfin	34446	92945	6752	99697	34.55%		34446	12.95	49942	15.49
Bital	8677	41223	2135	43358	20.01%		8677	3.26	12187	3.78
SanMex	7984	40727	655	41382	19.29%		7984	3.00	24553	7.61
ProbbBV	10382	24284	712	24996	41.53%		10382	3.90	23539	7.30
Bancreer	11287	37446	1965	39411	28.64%		11287	4.24	24725	7.67
Atlántico	6848	28934	2202	31136	21.99%		6848	2.58	10173	3.15
Promex	4409	23199	1991	25190	17.50%		4409	1.66	6040	1.87
Banorte	3768	19442	1107	20549	18.34%		3768	1.42	5316	1.65
ConfiaCB	8247	25944	1611	27555	29.93%		8247	3.10	8247	2.56
Banoro	7488	21404	1613	23017	32.53%		7488	2.82	7488	2.32
<b>Subtotal</b>	<b>162393</b>	<b>620375</b>	<b>42084</b>	<b>662459</b>	<b>4.51%</b>		<b>162393</b>	<b>61.07</b>	<b>235848</b>	<b>73.14</b>
Unión						16935	16935	6.37	16935	5.25
Creml	5174	7541	0	12715	4.69%	4858	10032	3.77	10032	3.11
Inverlat	12530	33020	0	45550	27.51%	10460	22990	8.65	22990	7.13
Banpais	14220	14168	0	28388	50.09%	16414	30634	11.52	30634	9.50
Bancen	6011	6470	0	2481	48.16%	7646	13657	5.14	13657	4.24
Oriente	3486	2299	0	5785	60.26%	3447	6933	2.61	6933	2.15
Industrial	1196	988	0	2184	54.76%	1221	2417	0.91	2417	0.75
Capital	121	2219	0	2340	5.17%	-408	-287	-0.11	-287	-0.09
Promorte	25	215	0	240	10.42%	-102	-77	-0.03	-77	-0.02
Suresle	64	699	0	763	8.39%	192	256	0.10	256	0.08
Obrero	179	3817	0	3996	4.48%	-135	44	0.02	44	0.01
<b>Subtotal</b>	<b>43006</b>	<b>71999</b>	<b>0</b>	<b>115005</b>	<b>37.30%</b>	<b>60526</b>	<b>103534</b>	<b>38.93</b>	<b>86599</b>	<b>26.86</b>
<b>Total</b>	<b>205399</b>	<b>692374</b>	<b>42084</b>	<b>734458</b>	<b>27.97</b>	<b>60526</b>	<b>28527</b>	<b>100.00</b>	<b>322447</b>	<b>100.00</b>

Nota: La cifra que aparece en el concepto de carteras vendidas al Fobaproa/IPAB es una cifra bruta. Es decir, que para calcular su valor presente es necesario sumar los intereses que generará durante el tiempo de vigencia la deuda suscrita por ese organismo y restar la parte que obtendrá de la venta de los activos que tienen en su poder como contraparte del pasivo suscrito.

Fuente: Información de la Comisión Nacional Bancaria y De Valores (CNEBV), Boletín Estadístico de Banca Múltiple: Varios números.

Ricardo Solís Rosales realiza una estimación del valor resultante, con base en la cual determinó el impacto global respecto al PIB, para cada uno de los próximos ocho años (dado que la emisión de los pasivos del Fobaproa es a diez años y el programa comenzó en 1995). A partir de esta estimación se construye tres escenarios, los cuales difieren en función de la cantidad de pasivo

suscrito por el Fobaproa. En estos se tomó como valor inicial de los activos del Fobaproa, la totalidad de los créditos adquiridos tanto de los bancos en funcionamiento normal como de los intervenidos. En este caso, Ricardo Solís supuso que sólo se absorbería la parte vencida, que representa aproximadamente el 40 por ciento del total; esto es, parte del pasivo inicial es el que se difiere:

- **Primer Escenario:** Se considera un pasivo de 324 mil millones de pesos, que resulta de restar al costo de 379 mil millones de pesos, la parte ya cubierta (55 mil millones de pesos) con excedentes del Banco de México y del gobierno federal y con préstamos del exterior.<sup>39</sup>

Cabe la posibilidad que la cantidad del costo total sea producto de una estimación a valor presente del costo efectivo de cada uno de los programas, incluido el relacionado con la compra de cartera de crédito. Por tanto, la diferencia en las cantidades se explicaría por la hipótesis en cuanto a las fechas, montos y precios asociados a la venta de los activos. El monto de la CNBV tendría hipótesis más optimistas en comparación con las estimaciones que se realizaron para los escenarios segundo y tercero.

- **Segundo Escenario:** Se incluye la totalidad de la cartera de crédito comprada por el Fobaproa a todos los bancos (intervenidos y en funcionamiento normal), además de la capitalización mínima que se estima, debió hacerse para que los bancos intervenidos cubrieran los excedentes de sus pasivos respecto a los activos.

Este escenario mostraría una estimación del costo fiscal de los apoyos a los bancos, sin contemplar el costo de los programas en favor de los deudores. Los datos sobre el programa de compra de cartera y capitalización señalan que los bancos en funcionamiento normal concentraron el 73 por ciento de los apoyos, no obstante que los bancos intervenidos implicaron erogaciones importantes para sanear sus carteras y compensar el déficit entre sus activos y pasivos. La participación de los bancos intervenidos habría sido mayor si en este cálculo se hubiera considerado que el Fobaproa recibía la totalidad de las carteras de crédito. Esto es, se optó por la hipótesis más conservadora, lo que significa que el gobierno sólo apoyó la parte de la cartera de crédito clasificado como vencida.

<sup>39</sup> La cifra mencionada (324 mil millones de pesos) se considera como el incremento neto a la deuda pública interna y es adicional al incremento de los adeudos suscritos por el gobierno

- **Tercer Escenario:** Se distingue del segundo en la medida en que considera el conjunto de los programas de rescate bancario más el costo de los programas de apoyo a los deudores.<sup>40</sup>

Este escenario plantea la mejor aproximación al costo fiscal de los programas de apoyo a los bancos y a los deudores, el cual es considerado como el incremento neto de la deuda interna derivado de esos programas. Ricardo Solís señala que, para diferenciar este costo del saldo de la deuda pública interna, se considera como deuda bancaria. La distribución de los apoyos entre los diferentes programas, y la suma de esos montos para los años de 1995, 1996 y 1997 se muestran en el cuadro 10.

Cuadro 10  
Estimaciones en Valor Presente del Costo Fiscal de los Programas del Saneamiento Financiero

ANOS	1995	-	1996	1997
UDIS (a)	17,000		21,600	28,500
UDIS(b)	6,900		27,200	39,200
ADE	13,400		4,300	5000
FINAPE			14,200	15,800
FOPYME			7,400	7,800
Subtotal	37,300		74,700	96,300
AUTOPISTAS	14,100		26,100	18,800
<b>Subtotal Deudores</b>	<b>51,400</b>		<b>100,800</b>	<b>115,100</b>
CAPITALIZACION	7,400		60,528	60,528
COMPRA DE CARTERA	68,516		205,399	278,854
<b>Subtotal Bancos</b>	<b>75,916</b>		<b>265,927</b>	<b>339,382</b>
<b>TOTAL</b>	<b>127,316</b>		<b>366,619</b>	<b>454,082</b>
PIB	1,837,776		2,544,290	3,154,920
<b>COSTO/PIB</b>	<b>6.93%</b>		<b>14.4%</b>	<b>13.8%</b>

Fuente: Para los Programas UDI, Finape, Fopyme y autopistas, las cifras son del Banco de México, Informe Anual 1996, p 106; Informe Anual 1996, p 133; para el Valor del Programa Fobaproa: CNBV, Boletín Estadístico de Banca Múltiple, junio 1997, p 32.

Para las estimaciones relativas al impacto fiscal de estas cantidades en los años siguientes, Ricardo Solís consideró, además de los criterios ya apuntados para los tres escenarios, algunas hipótesis respecto al desarrollo del valor nominal de los activos en poder del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), el porcentaje de éstos que puede venderse o recuperarse anualmente y el precio al cual se llevarían a efecto estas transacciones.

<sup>40</sup> Si se considera como adeudo de Fobaproa la cifra que aparece en el Boletín Estadístico de Banca Múltiple, junio de 1997 p 32 la cifra correspondiente a compra de cartera y capitalización subiría a 386 mil millones y el costo total de los programas de apoyo subiría a 578 mil millones de pesos.

Asimismo, estimó que los activos se valorizarían a una tasa nominal de 20 por ciento anual, mientras que los pagarés del Fobaproa/IPAB estarían sujetos a una tasa promedio de 15 por ciento anual. Los porcentajes de recuperación de los activos, así como los precios a los que estarían sujetas esas transacciones son variables. Para simplificar las estimaciones consideró una inflación anual promedio de 10 por ciento y un crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) de 5 por ciento, en promedio (Ver Cuadro 11)

Cuadro 11  
Costo del Rescate a Valor Presente/PIB

Años	Costo del Rescate a.v.p./PIB (Escenario) 1 %	Costo del Rescate a.v.p./PIB (Escenario) 2 %	Costo del Rescate a.v.p./PIB (Escenario) 3 %
1998	14.55	14.28	20.55
1999	12.94	12.63	18.37
2000	11.50	11.26	16.44
2001	10.20	10.03	14.67
2002	9.08	8.97	13.15
2003	8.04	7.99	11.73
2004	7.08	7.06	10.38
2005	6.18	6.19	9.09

Nota: El primer escenario señala que la relación costo/PIB de la deuda bancaria evolucionaría de ser 14.55 en 1998 a 6.18 por ciento en el año 2005; en el segundo escenario esa relación sería de 14.28 a 6.2 por ciento respectivamente; y en el tercer escenario, de 20.55 a 9.09 por ciento, en el mismo lapso ( este escenario sería el más realista)

Las estimaciones anteriores pueden cambiar, dependiendo de las nuevas operaciones de rescate del Fobaproa, de la manera en que el gobierno y los bancos se distribuyan las pérdidas derivadas de la venta de cartera en poder del Fobaproa. Esta redistribución de pérdidas puede ser diferente de banco a banco, lo que significa que los porcentajes que absorberá el gobierno pueden ser muy distintos según el banco. Tomando en cuenta que la información al respecto es muy diversa, si los bancos participan en esas pérdidas, el costo del rescate bancario se reduciría en esa misma proporción, ya que en las estimaciones que se presentan a continuación se consideró que el gobierno asumiría la totalidad de las pérdidas derivadas de las ventas de cartera.

El primer impacto de la deuda bancaria sobre las finanzas públicas se refiere al pago de los intereses, de tal manera que para 1998, los intereses devengados por los pasivos del Fobaproa/IPAB serían de 48.60 mil millones, según el **escenario 1 (Ver Cuadro 12)**

El segundo impacto se refiere al principal del adeudo. Al final de los 10 años, que es el tiempo de vencimiento de los pagarés o bonos suscritos por el Fobaproa/IPAB, para el primer escenario, el saldo asciende, a 712 mil millones de pesos (que disminuirá, según el porcentaje de las pérdidas que absorberán los bancos) Dicho monto es equivalente a 6.18 por ciento del PIB del año 2005. (Ver Cuadro 13)

**Cuadro 12**  
**IPAB/Evolución Posible de sus Activos y Pasivos 1997-2006 (Miles de Millones de Pesos/Escenario 1)**

Año	Activo a su Valor Nominal	Porcentaje de Venta	Valor Nominal de lo Vendido	Valor de Mercado	Monto Recibido	Pérdidas en Venta de Activos	Saldo de los Activos
1997	322.00						
1998	386.40	0.25	96.60	0.45	43.47	53.13	289.80
1999	347.76	0.25	86.94	0.40	34.78	52.16	260.80
2000	312.98	0.25	78.25	0.35	27.39	50.86	234.74
2001	281.69	0.25	70.42	0.30	21.13	49.29	211.26
2002	253.52	0.25	63.38	0.25	15.84	47.53	190.14
2003	228.17	0.25	57.04	0.20	11.41	45.6	171.12
2004	205.35	0.25	51.34	0.15	7.70	43.6	154.01
2005	184.81	1.00	184.31	0.15	27.72	157.09	0.00

Nota: El valor de los activos en poder del IPAB (322 mil millones de pesos) corresponde a la cartera comprada a los bancos (279 mil millones de pesos) más las aportaciones netas de capital a los bancos intervenidos (aproximadamente 43 mil millones de pesos) Aunque se trata de activos de naturaleza y valor de mercado distintos, constituyen la contrapartida global del pasivo del IPAB, cuyo origen principal se localiza precisamente en la compra de carteras y capitalización

**Cuadro 13**

Años	Pasivos del IPAB	Recuperación por Venta de Activos	Saldo de Pasivos	Pago de Intereses	PIB (Estimado)	Valor Presente	V.P./PIB
1997	324.00		324.00		3155		
1998	372.60	43.47	329.13	48.60	3710	539687	14.55
1999	378.50	34.78	343.72	51.56	4363	564750	12.94
2000	395.28	27.39	367.90	55.18	5131	590170	11.50
2001	423.08	21.13	401.95	55.18	6034	616233	10.20
2002	462.25	15.84	446.40	60.29	7096	644056	9.08
2003	513.36	11.41	501.95	66.96	8345	671328	8.04
2004	577.25	7.70	569.55	75.29	9814	695022	7.08
2005	654.98	27.72	627.26	85.43	11541	712689	6.18

Nota: El pasivo inicial (324 mil millones de pesos) se tomó de la declaración del presidente de la CNBV, según la cual a noviembre de 1997 el costo de la crisis bancaria ascendía a 379 mil millones de pesos, de los cuales 55 mil habían sido cubiertos con excedentes del Banco de México y del gobierno federal y con préstamos de organismos internacionales. Al hacer esta comparación de manera directa se supone que los subsidios otorgados a todos los programas se convierten en pasivos del IPAB, aunque en realidad se contabilicen en otros organismos

En el escenario 2, los intereses devengados por los pasivos del IPAB, serían de 50.85 mil millones. Asimismo, el principal del adeudo indica que ascenderá a 713 mil millones de pesos, equivalente a 6.2 por ciento del PIB, para el año 2005 (Ver Cuadros 14 y 15)

En el escenario 3, los intereses devengados por los pasivos del IPAB serían de 68 mil millones. La deuda alcanzaría 1,049 miles de millones de pesos; esto es, poco más de un billón de pesos, equivalente a 9 por ciento del PIB.

Cuadro 14  
IPAB/Evolución Posible de sus Activos y Pasivos 1997-2006 (Miles de Millones de Pesos/Escenario 2)

Año	Activo a su Valor Nominal	Porcentaje de Venta	Valor Nominal de lo Vendido	Valor de Mercado	Monto Recibido	Pérdidas en Venta de Activos	Saldo de los Activos
1997	322.00						295.00
1998	386.40	0.40	154.56	0.45	69.55	35.01	231.84
1999	278.21	0.40	111.28	0.40	44.51	66.77	168.92
2000	200.31	0.40	80.12	0.35	28.04	52.08	120.19
2001	144.22	0.40	57.89	0.30	17.41	40.38	86.53
2002	103.84	0.40	4.54	0.25	10.38	3.15	62.30
2003	74.77	0.40	29.91	0.20	5.98	23.92	44.86
2004	53.83	0.40	21.53	0.15	3.23	18.30	32.30
2005	38.76	1.00	38.76	0.10	3.88	34.88	0.00

Cuadro 15

Años	Pasivos del IPAB	Recuperación por Venta de Activos	Saldo de Pasivos	Pago de Intereses	PIB (Estimado)	Valor Presente	V.P./PIB
1997	339.00		356.00		3154.92		
1998	389.85	69.55	320.30	50.85	3710.19	529987	14.28
1999	368.34	44.51	323.30	48.57	4363.18	551006	12.63
2000	372.40	28.04	344.36	51.65	5131.10	577799	11.26
2001	396.01	17.31	378.71	51.65	6034.17	605066	10.03
2002	435.51	10.38	425.13	56.81	7096.19	636424	8.97
2003	488.90	5.98	482.92	63.77	8345.11	666561	7.99
2004	555.36	3.23	552.13	72.44	9813.85	693210	7.06
2005	634.94	3.88	631.07	82.82	11541.09	713888	6.19

Nota: Este ejercicio se distingue del anterior al considerar un pasivo del IPAB de 339 mil millones de pesos, que resulta de sumar la cartera comprada a los bancos (279 mil millones de peso) más el costo de capitalización que requieren los bancos intervenidos (aproximadamente 60 mil millones de pesos)

En estos últimos cuatro años a través del presupuesto del gobierno federal, se han destinado importantes montos de recursos públicos para el saneamiento financiero. Es muy probable que la presión de la deuda bancaria sobre las finanzas públicas sea cada vez más fuerte (Ver Cuadros 16 y 17)

Cuadro 16  
IPAB/Evolución Posible de sus Activos y Pasivos 1997-2006 (Miles de Millones de Pesos)/Escenario 3

Año	Activo a su Valor Nominal	Porcentaje de Venta	Valor Nominal de lo Vendido	Valor de Mercado	Monto Recibido	Pérdidas en Venta de Activos	Saldo de los Activos
1997	322.00						322.00
1998	386.40	0.40	154.56	0.45	69.55	35.01	231.84
1999	278.21	0.40	111.28	0.40	44.51	66.77	168.92
2000	200.31	0.40	80.12	0.35	28.04	52.08	120.19
2001	144.22	0.40	57.89	0.30	17.41	40.38	86.53
2002	103.84	0.40	4.54	0.25	10.38	3.15	62.30
2003	74.77	0.40	29.91	0.20	5.98	23.92	44.66
2004	53.83	0.40	21.53	0.15	3.23	18.30	32.30
2005	38.76	1.00	38.76	0.10	3.88	34.88	0.00

Cuadro 17

Años	Pasivos del IPAB	Recuperación por Venta de Activos	Saldo de Pasivos	Pago de Intereses	PIB (Estimado)	Valor Presente	V.P./PIB
1997	436.00		528.00		3154.92		
1998	501.40	69.55	431.85	65.40	3710.19	762302	20.25
1999	496.63	44.51	452.11	67.82	4363.18	801438	18.37
2000	519.93	28.04	491.89	73.78	5131.10	843664	16.44
2001	565.67	17.31	548.36	73.78	6034.17	885364	14.67
2002	630.62	10.38	620.23	82.25	7096.19	933318	13.15
2003	713.27	5.98	707.29	93.03	8345.11	978723	11.73
2004	813.38	3.23	810.15	106.09	9813.85	1018542	10.38
2005	931.67	3.88	97.79	121.52	11541.09	1049316	9.09

En este ejercicio se considera que el IPAB contabiliza en sus pasivos el costo de los programas de apoyo a deudores, además de los apoyos a los bancos

En efecto, en 1995 el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) tenía presupuestado 366.29 millones de pesos para saneamiento financiero.<sup>41</sup> La Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) correspondiente a ese año, señaló que se ejercieron discrecionalmente más de 15 mil millones de pesos que no se habían contemplado en el PEF. En 1996, ya con el megaproblema fuera de control, se solicitaron a la Cámara de Diputados 1,426.8 millones de pesos, ejerciéndose durante el año, más de 20,000 millones de pesos adicionales (Ver Cuadro 18)

A finales de diciembre de 1997, la Cámara de Diputados realizaba una dura discusión sobre el PEF para 1998, pues se contemplaba una partida adicional para estados y municipios por 5,000 millones de pesos, además el gobierno había destinado más de 40,000 millones de pesos provenientes de

<sup>41</sup> Delgado Camllo, Mario.

recursos adicionales por la venta del petróleo y por ahorros en el servicio de la deuda, a los programas de saneamiento financiero.

Cuadro 18

**Recursos Destinados para Saneamiento Financiero (1995-1999)**  
(millones de pesos corrientes)

Año	Presupuestado	Ejercido	% Variación
1995	366.29	15,858.15	4,229.39
1996	1,426.80	21,879.80	1,433.48
1997	2,343.09	40,757.50	1,639.47
1998	10,719.00	10,106.80	-5.7
1999*	25,145.10	25,145.10	
Total		113,602.10**	

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995, 1996, 1997, 1998. SHCP.

\*Presupuesto de Egresos de la Federación 1999, incluyo el Ramo 29 y 34

\*\*Suma suponiendo que sólo se ejercerá lo presupuestado para 1999

Para 1998, el gobierno anunció el primer recorte de los tres que se harían durante este año, justificados por la caída en los precios internacionales del petróleo. El monto de estos recortes, 36,247 millones de pesos, fue inferior a lo que el gobierno destino discrecionalmente en diciembre de 1997 al rescate financiero. El costo de oportunidad de esta decisión quedó muy claro para este año: se tuvieron que hacer tres recortes presupuestales que afectaron importantes rubros de inversión pública y de programas sociales.

Según la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF), la presión de la Cámara de Diputados y la evidente escasez de recursos fiscales en 1998, generó que por primera vez en lo que iba del Gobierno del Presidente Zedillo, se respetara la decisión del Congreso en cuanto al monto destinado para los programas de saneamiento financiero.

La enorme discrecionalidad que tenía el Poder Ejecutivo en el ejercicio del gasto público, facilitó que durante las discusiones sobre el PEF se ocultara la verdadera cifra que se necesita para el servicio anual de los pasivos del Fobaproa. Es claro que todos los ingresos que se han obtenido en exceso en el sexenio pasado fueron destinados al costoso programa de rescate. Las finanzas públicas

lograron mantenerse sanas, a costa de la contención del pago público, que en 1998 apenas llegó al 22.4 por ciento del PIB.

En este contexto, la salida que se estableció en la Ley del IPAB, para financiar los pasivos del Fobaproa/IPAB fue la de incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación una partida para este Instituto. El monto de la partida anual será estimado por la Junta de Gobierno del IPAB, quién la remitirá al Ejecutivo Federal para su incorporación en el proyecto de presupuesto de egresos.<sup>42</sup> Para la estimación de la cifra presupuestal requerida, la Junta de Gobierno deberá considerar las obligaciones que tenga el Instituto y el financiamiento contratados durante el periodo, para enfrentar situaciones de emergencia que afecten la solvencia de alguna institución.<sup>43</sup> Por consiguiente, el monto que requerirá el IPAB puede tener variaciones muy significativas a lo largo del tiempo. Esta variación, combinada con la estructura actual de las fuentes de ingresos fiscales, puede ser un factor importante de inestabilidad en el presupuesto de egresos y de las finanzas públicas.

El gobierno se comprometió con el FMI a cubrir el componente real de los pagarés del Fobaproa a partir del año 2000, lo que significaría aproximadamente alrededor de 50,000 millones de pesos al año, que representan el 1.4 por ciento del PIB. Parece difícil que estos montos puedan asignarse sin desatender funciones prioritarias.

Según estimaciones oficiales, en el presupuesto del año 2000, aparentemente sólo se pidió una partida entre 35,000 y 45,000 millones de pesos, ya que se esperaba obtener entre 10,000 y 20,000 millones de pesos por la venta de activos y 4,500 por las cuotas que recibirá el IPAB, provenientes de las instituciones de crédito. De ser exacta esa cifra, de cualquier forma es muy posible que sea el aumento más importante del presupuesto, ya que en este año se destinaron 18,000 millones de pesos al Fobaproa, por lo que el incremento sería de alrededor de un 100 por ciento (**Ver Cuadro 19**)

<sup>42</sup> Artículo 47 y 70, Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario

<sup>43</sup> La Junta de Gobierno del Instituto, cuando éste no cuente con los recursos necesarios para cubrir las obligaciones garantizadas o para llevar a cabo las operaciones de capitalización o de saneamiento financiero de una institución, tiene la capacidad -sin previa consulta al Congreso-, de contratar financiamiento hasta montos de un 6 por ciento cada tres años, de los pasivos totales de las instituciones de crédito (Artículo 46 LIPAB)

No obstante que el IPAB convertirá los pagarés del Fobaproa en bonos negociables, la mayoría de estos documentos vencerán entre el año 2000 y el 2007, por lo que necesariamente el gobierno tendrá que renegociar con sus tenedores condiciones futuras de pagos y los costos adicionales en que se incurrirá con esta nueva negociación. Es importante señalar que las tasas de la mayoría de los pagarés emitidos por el Fobaproa, es inferior a la tasa de rendimiento del mercado secundario de estos bonos.<sup>44</sup>

**Cuadro 19**  
**Componente Real de los Intereses sobre las Obligaciones del IPAB, 2000**  
 (miles de millones de pesos)

I. Saldo de los pasivos del IPAB al cierre de 1999	750.0
II. Tasa de interés real (Cetes 28 día)	7.0
III. Tasas de interés real del financiamiento del IPAB	8.0
IV. Intereses reales (I x III)	60.0
<b>A sufragarse con los siguientes recursos</b>	
1. Recuperaciones (venta de activos)	Entre 10.0 y 20.0
2. Cuotas de los bancos	4.5
3. Restos (transferencias fiscales)	Entre 45.5 y 35.5

Fuente: Consideraciones con relación a la elaboración del presupuesto, SHCP, 1999.

Adicionalmente al servicio del componente real de los intereses de los pagarés, todo parece indicar que ante el crecimiento de la cartera vencida y la falta de capitalización de los bancos, se requerirán nuevos recursos para darle liquidez a estos, por lo que es de esperar que el IPAB siga comprometiendo discrecionalmente recursos fiscales. Todos estos elementos generarán año con año, una gran incertidumbre con relación al tamaño de la partida requerida por el IPAB, esta incertidumbre se traspassará al presupuesto de egresos, y por tanto, a las finanzas públicas.

La solución presupuestal al problema del IPAB, también generará que se incorporen nuevos actores a la discusión presupuestal: los banqueros. Si no se modifica la tasa de interés pactada en los pagarés del IPAB, se generará un incentivo perverso para que los banqueros presionen al gobierno y al Poder Legislativo con tal de maximizar la cifra de la partida anual del IPAB, del cual son

<sup>44</sup> Las autoridades hacendarías utilizan para la estimación del servicio de los pasivos del IPAB una tasa superior a Cetes. Esto podría sugerir la intención de las autoridades por modificar las tasas de interés de los pagarés que deberá emitir el IPAB en sustitución de los pagarés del Fobaproa.

directamente beneficiarios. Una partida mayor al IPAB, significaría mayor liquidez para los bancos y mayor solvencia para cumplir con las nuevas reglas de capitalización.<sup>45</sup>

Otras posibilidades consistirán en programar el pago de una parte del capital al tiempo en que se pagan los intereses por año. La deuda bancaria tendrá un peso significativo en el manejo de las finanzas públicas de los próximos años.

En este contexto de incertidumbre sobre la situación del sector bancario, es preocupante la decisión del gobierno de abrir al capital extranjero la posibilidad de controlar los bancos de tamaño grande y mediano, a través de operaciones que han contrastado, por su bajo precio, con lo que fue la experiencia de la privatización en 1991-1992. La apertura indiscriminada del sistema financiero mexicano al capital extranjero sin restricción alguna es un hecho (City Bank-Banamex, BBV-Bancomer, ScotiaBank-Inverlat, Santander-Mexicano, Hong Kong Shanghai Bank-Serfin) precipitando un proceso lento de apertura que el gobierno defendió con todo su ímpetu durante la negociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)

Finalmente, otra reflexión fundamental se refiere a la preparación y profesionalización de la administración de los bancos y la relación de estos con las autoridades financiera tanto reguladoras como supervisoras.

---

<sup>45</sup> En septiembre de 1999, poco antes de que el IPAB diera a conocer públicamente el monto del servicio de los pasivos del IPAB (33,500 millones de pesos) la Asociación de Banqueros de México (ABM) pidió a través de su presidente que se destinara un monto de 45,000 millones de pesos.

## CONCLUSIONES

La globalización ha profundizado la internacionalización del capital, al cambiar vertiginosamente los patrones de acumulación de capital y la organización empresarial. En dicho proceso han desempeñado un papel fundamental las asociaciones estratégicas a través de compras y las fusiones que han implicado una amplia y una nueva integración tecnológica y económica. Esta dinámica no sería entendible sin la consideración de los flujos financieros, y la evolución y participación de los mismos en los llamados países en desarrollo, particularmente las llamadas economías emergentes, donde las empresas transnacionales de origen extranjero y la transnacionalización de las empresas y de los grupos nativos constituyen el nuevo núcleo articulador del mencionado proceso. Los flujos financieros internacionales han operado en los mercados emergentes como determinantes de las transformaciones del sistema monetario internacional.

La hegemonía mundial y la estructura de relaciones entre las diferentes naciones del mundo en esta nueva etapa del desarrollo del capitalismo se construye sobre la base de la redefinición de la división de la división internacional del trabajo, los patrones universales de producción y de cultura, las medidas y estructuras del mercado de trabajo y los espacios soberanos de las naciones y estados. La hegemonía o liderazgo económico de las diferentes naciones o empresas se sustentan fundamentalmente en el nivel y características de las fuerzas productivas, en la capacidad para determinar la modalidad tecnológica sobre la que se articula y se organiza la producción mundial y para concentrar o sintetizar los recursos mundiales. Esto es, el carácter hegemónico de unos se asienta en el sometimiento, evidentemente contradictorio, del resto.<sup>1</sup>

La "innovación financiera" forma parte del despliegue de la globalización, que ha favorecido a los grandes capitales, y provocando una creciente desigualdad entre los países, y al interior de éstos. En ese proceso de creciente desigualdad, las libertades de todo género, de las que hoy goza el capital, y en particular las facilidades con que han contado los capitales especulativos para pasar a definir el comportamiento de economías completas, constituyen una verdadera "punta de lanza", a partir de la cual se han ido construyendo las condiciones para una redistribución del ingreso y de la riqueza que ha abierto más la brecha entre países ricos y pobres, resultando la característica más sobresaliente y preocupante de este proceso de globalización.

<sup>1</sup> Coccoña, Ana Esther, "La tecnología en la construcción de la hegemonía mundial" en La globalización de la economía mundial: principales dimensiones en el umbral del siglo XXI. IIEC-UNAMA, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial y Miguel Ángel Porrúa, México 2001

Las actuales formas de funcionamiento de la economía mundial, en particular los financieros, son el mejor escenario para que se fomente la especulación sobre la producción, para la imposición de los intereses del gran capital al conjunto de la sociedad, para un abandono de acciones conducentes al incremento generalizado del bienestar y de la calidad de vida y, en definitiva, para la multiplicación tanto de las distancias entre las economías desarrolladas y atrasadas, como de los polos de riqueza y pobreza en el interior de los distintos países.

La situación de las recientes crisis económicas que han golpeado a algunos países y regiones, entre ellos México, indican que los mercados internacionales son totalmente inestables. Esto no debe sorprender, pues existen evidencias empíricas a lo largo de la historia, para considerar que los mercados son incapaces de auto regularse por sí mismos, y que es necesario una intervención externa, es decir, la conformación de una entidad regulatoria "supranacional".

Al menos en lo que va del presente siglo, las finanzas globales han impregnado con su lógica al conjunto de la economía mundial, asignándole rumbos y contenido al funcionamiento económico global, movilizándolo en cuantías hasta hace poco inimaginables, definiendo como nunca antes, grandes ganadores y perdedores, y multiplicando con su acción, la inestabilidad y la incertidumbre en el funcionamiento sistémico.

Las crisis bancarias durante la década de los noventa generaron transformaciones en el funcionamiento de los sistemas financieros y en su relación con otros sectores económicos. En la actualidad se han observado factores comunes en las crisis bancarias; una cadena que va de las pérdidas de utilidades al deterioro de la confianza y problemas de liquidez, que concluyen en crisis declaradas. Lo que ha replanteado la necesidad de instrumentar mecanismos gubernamentales de vigilancia y fiscalización más eficaces en su función previsoras. Por su parte, los bancos se han visto orillados a constituir reservas en montos más importantes que en el pasado, lo que tiene fuertes implicaciones en sus costos y, por ende, en las tasas de interés. Hasta ahora esos problemas no han encontrado soluciones, que aseguren un crecimiento económico estable y sostenido.

Ciertamente la crisis bancaria mexicana de 1994-1995, es un caso más que debe sumarse a la lista de los fracasos mencionados. La desregulación financiera que comenzó en 1988 y la reprivatización bancaria que se realizó entre 1991 y 1992, contribuyeron, más por la forma en la que se hicieron que por los objetivos que buscaban, a preparar la crisis bancaria. En efecto, la crisis devaluatoria de finales de 1994, cambió radicalmente el entorno en el que se realizaba la actividad bancaria, poniendo fin a los años iniciales de crecimiento y de altas ganancias

especulativas. Las dificultades heredadas de la banca nacionalizada y los problemas surgidos durante la fase de expansión, se acrecentaron con la crisis monetaria de 1994-1995.

Después de las reformas, las carteras vencidas emergieron como un fenómeno bancario y de la economía real: esto es, como el principal problema de la crisis de los deudores de la banca. El crecimiento acelerado de las carteras vencidas se inicia prácticamente a partir de 1989, para alcanzar situaciones críticas en 1991, cuando el índice de morosidad (cartera vencida/cartera crediticia total) supera los lineamientos considerados aceptables en las prácticas bancarias internacionales, según el acuerdo de Basilea, que establece un índice de morosidad del 3.5 por ciento como máximo aceptable. En 1992, la morosidad prácticamente duplicó este rango; en 1994 la cartera vencida lo triplicó, en 1995 el índice de morosidad de la banca mexicana se proyectó hasta quintuplicar la norma internacional máxima.

Con esta situación, queda evidenciado que la desregulación financiera se efectuó sin haber sustituido las piezas que se eliminaron del viejo sistema regulado, como si la desregulación pudiera ser un objetivo en sí mismo. La reprivatización bancaria se llevó a cabo sin tener cuidado en los requisitos de experiencia y profesionalismo para obtener la propiedad y el control de instituciones, en las cuales esos elementos son absolutamente fundamentales para el futuro de la banca nacional. Nadie cuestionó si los nuevos directivos estaban en las mejores condiciones de operar eficiente y profesionalmente en un entorno desregulado. Tampoco se previó si las normas que sobrevivieron a la desregulación, permitirían controlar los riesgos que estaban tomando los nuevos banqueros, y si la estructura de supervisión heredado de la banca nacionalizada era la más adecuada para la nueva banca privada.

La crisis bancaria en México mostró que los errores cometidos no se limitaron a la estrategia, las formas de operación y toma de riesgos de los bancos. También contribuyeron a ello las ausencias, limitaciones y contradicciones en el marco jurídico que norma a nuestro sistema bancario, tales como los procedimientos de auditoría externa y las estrategias de supervisión. En lo particular, la información generada por los bancos, aprobada por los auditores y revisada por los inspectores de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), señalaban muchas insuficiencias de la verdadera situación financiera de los bancos.

La crisis financiera de 1994-1995, simplemente fue la manifestación violenta de los problemas acumulados, que se agudizaron con la desregulación y liberalización del sistema financiero mexicano. Por ello, no debe sorprender los altos índices de morosidad y aumentó de los márgenes de intermediación de los bancos.

Para solucionar los problemas más apremiantes que enfrentaban los bancos y evitar un eventual pánico y corrida bancaria, el gobierno instrumentó un conjunto de programas de apoyo. Las medidas legales y financieras que impusieron las autoridades financieras, después de estallar la crisis, sólo se explican por la falta de visión y un análisis profundo respecto a las consecuencias de las mismas. No se cuestionó que la desregulación y la privatización de la banca las habían provocado. No se le dio importancia al hecho de que algunos compradores de los bancos se apoyaron con créditos de los propios bancos (créditos relacionados) o mediante operaciones cruzadas; tampoco se cuestionó el perfil de los nuevos dueños de los bancos, que tomaron el control de estos; que en muchos casos, no contaban con experiencia administrativa para operar en bancos. No se tomó en consideración los riesgos del proceso de aprendizaje de un oficio que normalmente se adquiere en muchos años.

Si bien la instrumentación del rescate bancario logró su objetivo inmediato, evitar que se presentara una situación de pánico entre los ahorradores, así como que una parte sustancial de los bancos pudieran mantener su operación con relativa normalidad, el costo económico fue sumamente alto. Las partidas fiscales que erogó el gobierno para apoyar a los bancos y a los deudores ocasionó un aumento considerable de la deuda pública interna, nulificando los avances que se habían logrado en ese rubro. Las erogaciones fiscales superan con mucho las pérdidas que sufrieron los accionistas, también cuantiosas, sobre todo aquellos bancos que fueron intervenidos o vendidos.

Las transferencias del gobierno y las pérdidas de los accionistas seguramente representan un monto muy alto de la valorización de los adeudos bancarios, que habían suscrito muchas empresas y familias; sin embargo, de todos los actores participantes en la crisis bancaria, los que requerían un apoyo urgente eran los deudores, en particular los que habían contratado créditos hipotecarios y los correspondientes a la pequeña y mediana empresa, a los cuales les llegaron a cuenta gotas o simplemente nunca llegó dicha ayuda.

El rescate bancario estará comprometiendo recursos fiscales por muchos años, mientras no se dé una salida viable al problema. Se han efectuado diversas estimaciones del costo del rescate bancario, que como es obvio se ha venido elevando con el transcurrir de los meses y los años. Sin embargo, sus costos pueden cuantificarse no sólo como crisis bancaria, sino también como crisis de la planta productiva, lo que equivale a reconocer el costo económico que incluye, por lo menos, la profunda recesión, el desempleo y la emigración, la quiebra de productores locales. El ciclo económico-financiero en curso desde 1995, manifiesta resultados que plantean dilemas extraordinarios para el futuro desarrollo del país.

La forma en que se enfrentó la crisis bancaria ha generado, por su impacto en las finanzas públicas, una serie de compromisos de largo plazo, pues ello implica nuevamente una contracción económica y financiera, que seguramente frenará el crecimiento y el empleo, y por ende, el ingreso. En el mejor de los casos, esto sería controlable en la medida en que el crecimiento del producto permita cumplir con las obligaciones financieras derivadas de los programas de rescate bancario, antes Fobaproa, hoy IPAB. Pero, incluso este es un reto difícil de asumir, pues la nueva configuración económico-financiera que se caracteriza por la desarticulación de la economía nacional y el aumento de la dependencia externa, lo hacen más complicado. La nueva estructura productiva se basa en el rápido crecimiento de los segmentos de la economía vinculados a la economía internacional, erosionando la integración productiva que se había alcanzado hasta mediados de la década de los ochenta. Lo que representa un fuerte obstáculo para la expansión del mercado interno, e impidiendo el crecimiento económico, la generación de empleos e ingreso, y por ende, la generación del ahorro interno y la inversión. Lo que a su vez, implica la expansión de la base tributaria. Por consiguiente, desde un punto de vista económico de largo plazo, es indispensable e inaplazable conjugar la conformación económico-financiera del país con la acción de la deuda originada por el Fobaproa. El accionar libre de la oferta y la demanda de los mercados no parece ser una condición suficiente para asegurar respuesta a este problema, porque conforme a las fuerzas relativas de los participantes bajo las situaciones actuales, ello sólo profundizaría los desequilibrios actuales. Por ello, es necesario instrumentar acciones de regulación que reorienten las decisiones de una economía abierta, corrigiendo las distorsiones originadas por la forma en que se inserte nuestra economía al mercado mundial.

Esto implica en primer lugar, poner atención a los factores institucionales que multiplicaron los desequilibrios y coadyuvaron a la mala articulación entre el sector financiero y el sector productivo, que se observa en el país. Esto significa que, es prioritario hacer las reformas legales pertinentes para pulverizar el oligopolio existente en el mercado financiero; no permitir la transferencia de recursos públicos para rescatar los quebrantos financieros con cargo al presupuesto público, así como realizar una reforma financiera que ofrezca condiciones transparentes y reglas de supervisión prudencial adecuadas para la estabilidad y el crecimiento, y finalmente, evitar la exposición excesiva a las condiciones de fragilidad y vulnerabilidad sistémica con que funciona el sistema financiero internacional. En segundo lugar, es fundamental realizar una profunda reforma fiscal que asegure participaciones equitativas de los distintos sectores sociales en la atención de los costos generados por el servicio de la deuda pública. En

tercer lugar, es necesario revisar las obligaciones de los accionistas que controlan las instituciones bancarias, en particular lo referente a los quebrantos de crédito. Se debe reformar la ley bancaria, para que sean ellos, y no el gobierno, quien asuma la responsabilidad de los quebrantos registrados en sus instituciones. Por último, se debe revisar minuciosamente la estrategia de fusiones entre bancos nacionales y extranjeros, así como la compra de bancos nacionales por instituciones extranjeras. Cabe recordar que el gobierno aceleró el calendario previsto para la inversión del capital extranjero en el sistema bancario mexicano. Ante la ausencia de una reglamentación cuidadosa, el sistema bancario mexicano presenta una estructura altamente oligopólica ligada estrechamente al mercado financiero internacional.

Es indispensable instrumentar estrategias y políticas para promover la integración productiva y el desarrollo del mercado interno, que permita un crecimiento estable y sostenido generador de empleo. Con fundamento en la innovación y el progreso tecnológico en los distintos tamaños de empresa, donde el sistema financiero recobre su papel central de intermediario de la inversión productiva, respondiendo a las necesidades de los productores, bajo las condiciones y desafíos que impone la competencia global en la que México se encuentra inmerso.

Para la realización de los supuestos anteriormente señalados es necesario, la presencia de intermediarios financieros que de manera masiva, ética y profesional, actúen en los correspondientes mercados permitiendo satisfacer de forma expedita los múltiples y particulares requerimientos de quienes acuden a ellos ya sea para obtener un beneficio de sus recursos excedentes o para allogarse fondos aplicables a su quehacer económico. Sin dichos intermediarios sería prácticamente imposible cualquier economía moderna para llevar a cabo, las captaciones y transferencias ante señaladas.

En este contexto, se considera la actividad bancaria como un servicio de interés público o general sujeto, consecuentemente, a una regulación particular, más rigurosa y específica que la correspondiente a otras actividades mercantiles.

BIBLIOGRAFIA

Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

Bendesky, León y Godinez, Victor. La liberalización financiera en Corea, Chile y España, IMEF, México, 1992.

Bolsa Mexicana de Valores. El proceso de globalización financiera en México, BMV, México, 1992.

Borja Martínez, Francisco. El Banco de México Fondo de Cultura Económica (FCE), en Coedición con Nacional Financiera, México, 1996.

----- . El nuevo sistema financiero mexicano, Fondo de Cultura Económica, México 1992.

Calva Telléz, José Luis. El modelo neoliberal mexicano: costos, vulnerabilidad y alternativas, Editorial Fontamara, Fundación Friederich Ebert, México 1993.

----- . (Coordinador General) Liberalización de los mercados financieros: Resultados y alternativas, editorial Juan Pablos, México 1996.

----- . México más allá del neoliberalismo: opciones dentro del cambio global, Plaza y Janés, México 200.

Correa, Eugenia. Los mercados financieros y la crisis en América Latina, Premio Jesús Silva Herzog 1991, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, noviembre de 1992.

----- . Crisis y Desregulación Financiera, Siglo XXI editores, México 1998.

Channon, Derek F. Estrategia global bancaria, Díaz de Santos, México, 1991.

Dabat, Alejandro Toledo, Alejandro. Internacionalización y crisis en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernava, Mor., 1999.

De Boyer, Gutiérrez, Kataoka y Solís. Bancos y crisis bancarias: La experiencia de México, Francia y Japón, Universidad Autónoma Metropolitana, México 1998

Fuentes-Berain, Rossana, Franco deterioro de activos bancarios a pesar del crecimiento financiero: Salomon Brothers, El Financiero, México, 11 de junio de 1993.

García Colorado, Gabriel (Coordinador) Fobaproa-IPAB: el debate continúa. Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, México 1999.

Garrido Noguera, Celso y otros. Los grupos financieros en México, Bolsa Mexicana de Valores, México, 1992.

Girón, Alicia y Correa, Eugenia (Compiladoras) Crisis bancaria y carteras vencidas, edito. La Jornada e Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México 1997.

Girón, Alicia. Cincuenta años de deuda externa, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, agosto de 1991

Girón Alicia; Ortiz, Edgar y Correa, Eugenia (Compiladores) Integración financiera y TLCAN: Retos y perspectivas, siglo XXI e Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México 1995.

Guillen, Arturo. La recesión de a economía estadounidense: crisis estructural y deflación, en Revista de Comercio Exterior, Vol. 41, N° 7, México, julio de 1991.

Gutiérrez Pérez, Antonio, Garrido Noguera, Celso (Coordinadores) Transacciones financieras y TLC, Edita Ariel, México 1994.

Hausman, Ricardo y Rojas-Suárez, Lilitana (Compiladores) Las crisis bancarias en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fondo de Cultura Económica (FCE), Chile 1997.

Huerta González, Arturo. La globalización, causa de la crisis asiática y mexicana, editorial Diana, México 1999.

-----, El debate del Fobaproa: orígenes y consecuencias del "rescate bancario", editorial Diana, México 1998.

-----, Carteras vencidas inestabilidad financiera: propuestas de solución, editorial Diana, México 1998.

Kaplan, Marcos y Manrique Campos Irma (Coordinadores) Regulación de los flujos financieros internacionales. Instituto de Investigaciones Económicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2000.

Mansell Carsten, Catherine. Las nuevas fianzas en México, IMEF-ITAM, México, 1992.

Mantey de Anguiano, Guadalupe y Levy Orlik, Noemí (compiladoras). Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano. De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático, UNAM, DGAPA, ENEP-ACTLÁN. México 2000.

McKinnon, Ronald. Dinero y capital en el desarrollo económico, CEMLA, México, 1993.

Ortiz Martínez, Guillermo. La reforma financiera y la desincorporación bancaria, Fondo de Cultura Económica, México 1994.

- Padrierna Luna, Dolores (compiladora) Función de la banca central en México. Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados/LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México 1998.
- Phillips Greene, Ricardo. Impacto de la desregulación de la banca comercial sobre su capital y activos, Tesis de Licenciatura, ITAM, México, 1991.
- Roett, Riordan (Compilador) La crisis del peso mexicano: perspectivas internacionales, FCE, México, 1996.
- Ros, Jaime. Ajustes macroeconómico, reformas estructurales y crecimiento en México, Documento de trabajo, CEDAL, México, 1992.
- Ruiz Duran, Clemente. Sistemas financieros en transición: el caso de los países desarrollados, en Investigación económica, N° 200, UNAM, México, abril-junio de 1992.
- Sánchez, Carlos. Concentración bancaria y sus implicaciones sobre la eficiencia. 1983-1989, Vertex Financiero, N°. 1, México, abril de 1993.
- Sánchez Daza, Alfredo. La crisis productiva y financiera mexicana, UAM-A, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Economía, México 1997.
- Solís, Leopoldo. Crisis económico financiera 1994-1995", FCE, en Coedición con Colegio Nacional, México, 1996.
- Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI. Edita siglo veintiuno, México 1997.
- Solís Rosales, Ricardo (Coordinador) Del Fobaproa al IPAB: testimonios, análisis y propuestas, Plaza y Valdés Editores, Universidad Autónoma Metropolitana, México 2000.

Tello, Carlos. La nacionalización de la banca en México, Siglo Veintiuno editores, México 1984.

Villarreal González, Diana (compiladora). Política económica y crisis financiera en México, UAM-X, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Economía México 1998.

**HEMEROGRAFIA**

Análisis Económico, UAM-A, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Vol. XIII, N° 29, México 1996.

Asociación Mexicana de Bancos, La banca mexicana en transición: Retos y perspectivas. AMB, México, 1990. Banco de México, "Indicadores Económicos", varios años.

Aspe Armella, Pedro. La reforma financiera de México, en Revista de Comercio Exterior, México, diciembre de 1994.

Banco de México, Informe Anual 1995

----- Informe Anual 1996

----- Informe Anual 1997

----- Informe Anual 1998

Correa, Eugenia. Crisis financiera y cartera vencida, en Economía Informa, núm. 242, UNAM, Facultad De Economía, octubre de 1995.

Economía Teoría y Práctica, Nueva Epoca, Número 9, UAM, Enero-Abril, 1998.

Economía Informa, Facultad de Economía/UNAM, Núm. 210, Agosto 1992.

-----, Facultad de Economía/UNAM, Número 242, Octubre 1995.

-----, Facultad de Economía/UNAM, Número 243, Noviembre 1995.

El Cotidiano, Número 92, Año 15, UAM-A, Noviembre-Diciembre 1998.

-----, Número 102, Año 16, UAM-A, Julio-Agosto 200.

Giron, Alicia. La banca comercial de México frente al TLCAN, en Revista de Comercio Exterior, México, diciembre de 1994.

Del Villar, Rafael, Backal, Daniel, Treviño, Juan P. Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias. Documento N° 9708. Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, México 1997.

Guillermo Romo, Arturo. El sistema financiero y la recuperación de la economía mexicana, en Revista de Comercio Exterior, México, diciembre de 1994.

Gutiérrez Pérez, Antonio. El TLC y el sector financiero un balance actual, en Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados/LVII Legislatura, Congreso de la Unión. Función de la Banca Central en México, México 1998

Huerta, Arturo. Alta volatilidad de los mercados financieros, en Economía Informa, núm. 243, UNAM, Facultad de Economía, noviembre de 1995.

-----, Alta volatilidad de los mercados financieros, en Economía Informa, núm. 243, UNAM, Facultad de Economía, noviembre de 1995.

Mansel Carstens, Catherine. Servicios Financieros, desarrollo económico y reforma en México, en Revista de Comercio Exterior, México, enero de 1995.

Peñaloza Webb, Tomás. Aspectos centrales de la banca mexicana (1982-1992), Comercio Exterior, Vol. 42, N° 2, México, 1992.

Suárez Dávila, Francisco. Liberación, regulación y supervisión del sistema bancario mexicano, en Revista de Comercio Exterior, México, diciembre de 1994.

Telléz Calva, José Luis. El parto de los montes, en Economía Informa, núm. 242, UNAM, Facultad de Economía, octubre de 1995.

- La usura bancaria y el nudo económico, El Universal, 18 de marzo de 1996, p 7, 8.
- Reordenación bancaria y tasas de interés, El Universal, 12 de agosto de 1996, p 7, 8
- Al pan; y al vino, vino, El Universal, 20 de septiembre de 1996, p 7, 8.
- La persistente crisis de los deudores, El Universal, 27 de septiembre de 1996, p 7, 8.
- Costos futuros del desastre bancario, El Universal, 11 de octubre de 1996, p 7, 8.
- Cómo solucionar la crisis de los bancos y deudores (I), El Universal, 25 de octubre de 1996, p 7, 8.
- Soluciones a la crisis de los bancos y deudores (II), El Universal, 06 de noviembre de 1996, p 7, 8.
- Reforma financiera e ineficiencia bancaria (I), El Universal, 08 de agosto de 1997, p 7,18.
- Reforma financiera e ineficiencia bancaria (II), El Universal, 15 de agosto de 1997, p 7, 24.
- Márgenes financieros, El Universal, 29 de agosto de 1997, p 7, 24.
- Facturas abiertas, El Universal, 26 de septiembre de 1997, p 7, 27.

----- Rescate de los banqueros, El Universal, 30 de octubre de 1997, p 7, 24.

----- Turno de los deudores (I), El Universal, 28 de noviembre de 1997, p 7, 30.

----- Turno de los deudores (II), El Universal, 05 de diciembre de 1997, p 7, 30.