



4

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLÁN"**

"SOBRE ENDEUDAMIENTO Y CARTERAS  
VENCIDAS EN MÉXICO, 1989-1998"



**SEMINARIO TALLER  
EXTRACURRICULAR**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA  
P R E S E N T A  
VIRGINIA BARRIOS LÓPEZ

ASESOR:  
MTRA. PATRICIA RODRÍGUEZ LÓPEZ

SEPTIEMBRE, 2002



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

**ESTA TESIS NO SALI  
DE LA BIBLIOTECA**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a imprimir y publicar digitalmente e impreso el  
contenido de esta tesis de grado.

NOMBRE Virginia Parrios Lopez

FECHA: 20 DE SEPTIEMBRE DE 2002

FIRMA: V. Parrios

RECIBIDA  
SERIE CON  
EXCEN DE ORDEN

A mi madre por su infinito amor,  
enseñanza y apoyo; por inculcar en  
mi valores que hoy rinden sus  
primeros frutos

A todos y cada uno de los maestros, que  
me impartieron clase en el transcurso de  
la carrera y del seminario, así como  
aquellos que de algún modo me  
apoyaron.

A mis hermanos Norma, Sonia, Edith  
y Sergio con cariño y respeto.

A mis amigos y compañeros de trabajo  
que me brindaron apoyo y comprensión.

## INDICE

<b>Introducción</b> .....	2
<b>Capítulo 1 Las Reformas Financieras en el Sector Bancario 1988-1997</b>	
1.1 Antecedentes.....	4
1.2 Modificaciones en la legislación financiera.....	7
1.2.1 Liberalización de las tasas de interés bancarias.....	8
1.2.2 Eliminación de la canalización selectiva del crédito.....	8
1.2.3 Eliminación del encaje legal y coeficiente de liquidez.....	9
1.2.4 El paquete financiero de 1989.....	10
1.2.5 Reformas constitucionales de 1990-1993.....	10
1.3 Proceso de desincorporación bancaria.....	16
1.3.1 Primeras acciones y situación de la banca reprivatizada.....	20
1.4 Canalización del crédito bancario.....	24
<b>Capítulo 2 Inestabilidad Financiera y Carteras Vencidas</b>	
2.1 Entorno económico 1988-1994.....	26
2.2 Flujos de capital externo y destino.....	34
2.3 Estrategia de rescate.....	39
2.4 Sobreendeudamiento.....	42
2.5 Evolución de la cartera vencida.....	46
<b>Capítulo 3 Carteras Vencidas y su Costo Fiscal 1995-1998</b>	
3.1 Crisis financiera y carteras vencidas.....	53
3.2 Medidas implementadas para superar la crisis financiera.....	56
3.3 Costo fiscal de los programas de apoyo a los deudores.....	69
3.4 Nuevas reformas para fortalecer el sistema bancario.....	74
<b>Conclusiones</b> .....	78
<b>Bibliografía</b> .....	82

## INTRODUCCION

En los últimos años la mayoría de los países han tenido que llevar a cabo reformas tendentes a desregular el sistema financiero y entrar en un proceso de liberalización que promueva la competencia en el marco de la Globalización Financiera.

La crisis financiera por la que atravesó México a fines de 1994, es un ejemplo claro de dicho proceso de desregulación y liberalización, ya que trajo consigo una fuerte expansión del crédito externo y con ello el problema de las carteras vencidas y de sobreendeudamiento, ahora sobre todo del sector privado, incluyendo los bancos, para lo cual no estaba preparada ni la banca, ni las autoridades. Aunado a esto, se sumó el serio problema macroeconómico vinculado con el hecho previo de aplicar una política cambiaria que ancló los precios con el tipo de cambio; la aceleración de la apertura comercial; el creciente déficit en cuenta corriente; la caída en los flujos externos, el descenso de las reservas internacionales; el alto nivel de pasivos de corto plazo que condujeron al desastre financiero y una deuda interna (Tesobonos) contratada inicialmente en pesos y finalmente exigible en dólares.

Como resultado de ello surge la inquietud de realizar un trabajo cuyo objetivo es examinar las causas y efectos de la cartera vencida en México, durante el periodo de 1989 -1998.

El análisis se basa en la hipótesis de que el problema del sobreendeudamiento y las carteras vencidas de 1994 se origina por la falta de controles, mecanismos de supervisión y estudios de selección en el otorgamiento de crédito.

Para realizar este análisis se ha dividido el trabajo en tres capítulos, el primero de ellos hace referencia a los procesos de reforma financiera que se llevaron a cabo para que la inserción de México a la economía internacional fuera de manera

eficiente y programada, de forma que no fuese impuesta por circunstancias externas.

En el segundo capítulo, se analiza la crisis financiera en concreto, para lo que se presenta una visión generalizada de lo que ocurrió y cómo se fue desarrollando, a través de su entorno económico, de los flujos de capital, el sobreendeudamiento y las carteras vencidas que corresponde a las nuevas modalidades del endeudamiento y las innovaciones financieras en un mercado emergente.

Finalmente en el tercer y último capítulo, por una parte, se hace una reseña de los programas de apoyo que se han aplicado desde el comienzo de la crisis para aligerar los problemas de cartera vencida, además del costo fiscal que representan; y por la otra, se menciona de manera muy breve las últimas modificaciones en el marco institucional realizadas al sistema bancario.

En la última parte se realizan las conclusiones de la investigación.

## **Capítulo 1 Las Reformas Financieras en el Sector Bancario 1988-1997**

### **1.1 Antecedentes**

Desde la década de los treinta y hasta mediados de la década de los setenta México manejó un sistema financiero basado en un régimen de banca especializada, con lo que la gama de operaciones, tanto activas como pasivas, que dichas instituciones podían ofrecer eran limitadas, toda vez que las mismas estaban sujetas a la propia naturaleza de los intermediarios.

Pero fue hasta 1974, cuando la ley permitió la fusión en una sola institución de crédito de distintos tipos de bancos, aunque los servicios al público serían prestados por departamentos independientes, proceso que habría de culminar en 1978 cuando se autoriza el surgimiento de la banca múltiple.

La creación de la banca múltiple permitió la integración en una misma institución de los servicios que ofrecía la banca especializada, tales como las operaciones de depósito, ahorro, financieras, hipotecarias y fiduciarias. Además, contribuyó a que distintas instituciones bancarias buscaran fusionarse entre sí, con el fin de aprovechar las ventajas de la nueva figura.

En mayo de 1977 se decidió diversificar los instrumentos de depósito ofrecidos al público. El cambio más importante fue el establecimiento de cuentas de depósito con fechas predeterminadas de retiro, que pagarían rendimientos más elevados que los instrumentos tradicionales. En esta ocasión, las tasas de interés no estarían fijas, pero el Banco de México tenía la facultad de determinar el rendimiento máximo de estos instrumentos.

En 1978 se confirmó como el año de grandes expectativas, la riqueza petrolera de México fue confirmada, el Índice de precios al consumidor se redujo de 32.1% en 1977 a 17.4% en 1978, el PIB creció 8.3%, la inversión creció 11.9% y la privada

superó a la pública, las utilidades de las empresas tuvieron una fuerte recuperación, apareció la segunda emisión de petrobonos (certificados de participación con garantía en barriles de petróleo), se crearon varias Casas de Bolsa y se abrieron sucursales en provincia, aparecieron los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), instrumentos de magnífica liquidez y buen rendimiento para financiar al Gobierno Federal. Asimismo, las instituciones bancarias se convirtieron de 29 instituciones de crédito en 10 instituciones de banca múltiple.

Así, en años previos a 1982 se utilizaron las exportaciones en aras de la expansión económica mexicana, que a pesar de que en 1979 se manifestó el alza de los precios internacionales del petróleo, no fueron suficientes para lograr la prosperidad del país, por lo que se recurrió al endeudamiento externo.

Prueba de ello es que el crecimiento económico mexicano que fue soportado en gran medida por el saldo superavitario de la Cuenta de Capital<sup>1</sup> vía deuda externa, que hizo posible el financiamiento del continuo déficit de la Cuenta Corriente<sup>2</sup>; pues si bien es cierto que las exportaciones petroleras generaron la entrada de divisas al país, se utilizaron para expandir las importaciones y alentar la recuperación interna, siendo estas últimas mayores que las primeras.

No obstante, la aparente estabilidad económica que vivía el país, en el año de 1982 se reveló la vulnerabilidad de la economía mexicana, pues ante la baja importante de los precios del crudo, así como el alza en las tasas de interés internacionales originaron nuevamente la crisis. Esta situación condujo a una importante devaluación del peso en febrero de 1982, que en vez de ajustar las variables macroeconómicas a las nuevas realidades; ocasionaron altos índices

---

<sup>1</sup> La cuenta de capital representa las entradas y salidas de capital durante un periodo de tiempo determinado; en donde las entradas de capital pueden originarse por préstamos del exterior o por inversiones provenientes del extranjero.

<sup>2</sup> La cuenta corriente integra las transacciones (importaciones y exportaciones) de bienes y servicios que realiza el país con el resto del mundo.

inflacionarios, pues adoptaron como medidas emergentes el incremento salarial, aumentando las tasas de interés y elevación de los precios y tarifas del sector público.

Ante esta situación los inversionistas nacionales y extranjeros iniciaron un proceso de "dolarización" de la economía, provocando una salida importante de capitales y consecuentemente la disminución de las reservas internacionales del país.

Debido a las fuertes convulsiones económicas por las que atravesó la nación durante 1982, propiciaron que el 1º de septiembre de ese mismo año el entonces presidente de la república, José López Portillo, en su sexto informe de gobierno anunciara la estatización de la banca comercial por así convenir a los intereses de la nación *"...he expedido dos decretos: uno que nacionaliza los bancos privados, y otro que establece el control general de cambios, no como una política superviviente del más vale tarde que nunca, si no por que hasta ahora se han dado las condiciones críticas que lo requieren y justifican. Es ahora o nunca. Ya nos saquearon. México no se ha acabado....;no nos volverán a saquear"* (Certeza Económica, 1997, p.34)

La nacionalización pretendió:

1. Facilitar cualquier forma de registro y control financieros, ampliando la eficiencia monetaria.
2. Innovar los instrumentos y la mecánica de captación de recursos del público por parte de la banca
3. Que el gobierno administrara el crédito, apoyando proyectos productivos sin importar el margen de ganancia, al contrario de lo que sucedía con los propietarios privados que sólo negociaban en función de sus intereses.

## 1.2 Modificaciones en la legislación financiera

Al inicio de la administración Salinista, la inestabilidad macroeconómica por la que atravesaba el país impedía que el sistema financiero desempeñara con eficiencia su función principal<sup>3</sup>. La magnitud de los déficit fiscales llevaba al Gobierno a absorber un porcentaje elevado del ahorro financiero y el papel del sistema bancario se limitaba a canalizar este ahorro al sector público.

En consecuencia, para garantizar que los recursos se canalizaran hacia los sectores más rentables y que el sector financiero mejorara su competitividad, dicho sistema fue objeto de profundas transformaciones en su estructura, marco jurídico y mecanismos de operación, lo cual no sólo debía contribuir al logro de los objetivos de estabilización económica y recuperación del crecimiento, sino además debía permitir la modernización e inserción de nuestra economía en el nuevo contexto internacional.

Derivado de lo anterior, en 1988 el presidente Salinas de Gortari puso en marcha, una serie de medidas tendentes a profundizar la liberalización<sup>4</sup> y la modernización del sistema financiero mexicano. Dichas medidas se dieron en dos etapas: en la primera se dictaron disposiciones cuyo objetivo principal era desregular las operaciones del sistema financiero en su conjunto y del bancario a través de la liberación de las tasas de interés pasivas de los bancos, eliminación de los créditos selectivos y sustitución y posterior eliminación del encaje legal y coeficiente de liquidez; y, en la segunda, se reformaron y adicionaron las leyes que regían a los distintos intermediarios.

---

<sup>3</sup> La función básica del sistema financiero es facilitar la asignación de recursos de las unidades con exceso de recursos a los demandantes de crédito.

<sup>4</sup> El proceso de liberalización financiera significa la transición de un orden financiero fuertemente restringido, hacia otro caracterizado por la operación de las fuerzas del mercado.

### **1.2.1 Liberalización de las tasas de interés bancarias**

Durante la década de los setenta las tasas de interés, tanto las activas como las pasivas se encontraban sujetas a rígidos mecanismos de control, generando distorsiones e ineficiencias; pues bajo este esquema los costos eran menos importantes en virtud de que las utilidades dependían, en gran medida, de la retribución del Banco de México.

Cuando las tasas de interés son controladas llega un momento en que, debido a la inflación, éstas se vuelven negativas provocando desintermediación financiera. Por otra parte, cuando se agudiza la inflación y las tasas de interés son controladas, tienden a surgir mercados paralelos que ofrecen mejores rendimientos como el de valores, divisas, etc.

La transición de un mercado de tasas de interés administradas a uno en el cual éstas se determinan libremente se produjo con notable fluidez y sin mayores sobresaltos.

### **1.2.2 Eliminación de la canalización selectiva del crédito**

La canalización selectiva tiene como fin orientar el financiamiento bancario hacia aquellas actividades productivas consideradas como prioritarias ; esta situación en nuestro país provocó graves distorsiones en el sistema bancario, al otorgar financiamiento barato a los sectores privilegiados y caro a los sectores no privilegiados, además de dar origen a prácticas indeseables en el otorgamiento del crédito, como son el que los recursos se destinen en condiciones preferenciales hacia sectores que no son realmente prioritarios.

Con la eliminación de los cajones obligatorios de crédito, se hizo posible el auge de los fideicomisos de fomento y además desarrolló un mercado de valores

gubernamentales; ya que los requerimientos financieros del sector público fueron cubiertos por operaciones de mercado abierto (CETES, PAGAFES, etc.)

### **1.2.3 Eliminación del encaje legal y coeficiente de liquidez**

El encaje legal tuvo como propósito fundamental la protección de los depósitos efectuados por el público ahorrador en las instituciones crediticias, así como el financiamiento del sector público<sup>5</sup>. En términos generales la distribución del encaje legal a lo largo de su existencia, fue la siguiente: una determinada cantidad mínima en efectivo depositada en el banco central, pudiendo o no generar intereses; otra parte invertida en valores; y el resto a la libre decisión de cada institución bancaria.

Para 1989, el encaje legal fue sustituido por un coeficiente de liquidez que obligaba a los bancos a mantener una reserva de liquidez de por lo menos 30% de su captación, el cual podía integrarse en valores gubernamentales y/o efectivo en caja y/o depósito a la vista en el Banco de México.

Sin embargo en septiembre de 1991 este último coeficiente fue eliminado, hecho que significó la libre determinación de sus depósitos en el Banco Central por parte de cada banco.

Cabe señalar, que la eliminación de dicho coeficiente fue posible gracias a la conjunción de dos factores. Por un lado, la evolución favorable de la finanzas públicas, que permitió que el gobierno ya no tuviera que recurrir al financiamiento obligatorio; y por el otro, la amplitud del mercado de dinero permitía a los bancos obtener con rapidez los recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones de manera oportuna.

---

<sup>5</sup> La magnitud de los déficit fiscales llevaba al gobierno a absorber un porcentaje elevado del ahorro financiero y el papel del sistema bancario se limitaba a canalizar el ahorro al sector público.

#### **1.2.4 El paquete financiero de 1989**

A finales de 1989, el entonces presidente Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión, el conjunto de Leyes que regulaban la mayoría de los intermediarios financieros. Estas reformas conocidas como el "paquete financiero" fueron aprobadas en diciembre de 1989 y sus objetivos principales eran: disminuir la regulación excesiva y mejorar la supervisión del sistema en su conjunto; reconocer y regular sin exceso a los nuevos intermediarios e instrumentos financieros; fomentar la capitalización de los intermediarios y promover una mejor cobertura de mercados y mayor competencia entre intermediarios.

Con esta aprobación fueron reformadas la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la Ley General de Instituciones de Seguros; la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; la Ley de Mercado de Valores; y la Ley General de Sociedades de Inversión.

#### **1.2.5 Reformas constitucionales de 1990 - 1993**

Un segundo momento en cuanto a reformas financieras en México, es aquel que reformó la Constitución en sus Artículos 28 y 123 a fin de permitir que la banca se reprivatizara, para lo cual se expedieron 2 nuevas leyes: la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, así como un Decreto por el que se modificaban y adicionaban diversas disposiciones de la Ley de Mercado de Valores. El 18 de julio de 1990 se publicaron en el Diario Oficial.

Las reformas Constitucionales, aludidas al permitir el restablecimiento de un sistema bancario con carácter mixto, hicieron posible no sólo la reestructuración del sistema bancario, si no también la del sistema en su conjunto, facilitando su modernización y nuevamente su acceso a la denominada intermediación universal.

Además se estableció que los bancos de desarrollo mantuvieran su carácter de instituciones de derecho público y dispuso la transformación de los bancos comerciales en empresas de derecho privado; instituyó nuevos regímenes al capital y la administración de éstos; actualizó el orden normativo aplicable a sus operaciones, y permitió avanzar significativamente hacia la intermediación universal<sup>6</sup> a través de la integración de grupos financieros compuestos por distintos tipos de intermediarios.

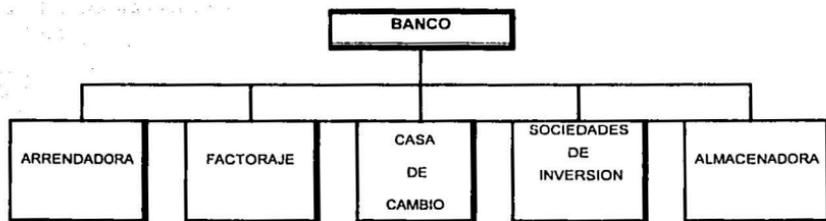
La nueva Ley de Grupos Financieros permitió agruparse bajo una de tres opciones: casas de bolsa, banco o controladora. (Véase Figura 1.1)



**Fuente:** Peñaloza Webb, Miguel. La conformación de una nueva banca. Edit. Mc Graw Hill, México 1995, p. 15

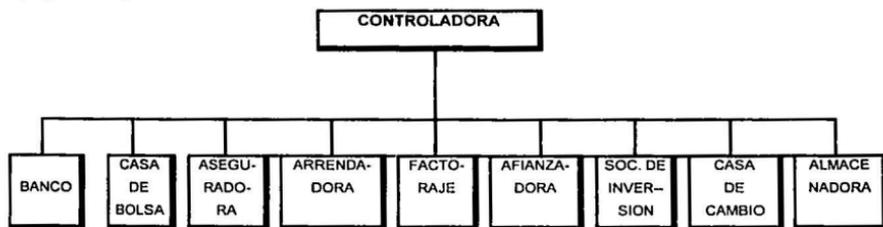
Como puede observarse en la figura 1.1, las casas de bolsa que no tuvieran un banco en su grupo podían optar por el primer esquema. Por su parte, el grupo de bancos independientes puede estar encabezado por dicho tipo de institución. (Véase figura 1.2)

<sup>6</sup>El concepto de banca universal significa poder operar bajo una misma sucursal todos los productos bancarios y no bancarios como los que ofrecen casas de bolsa, compañías de seguros, fianzas, almacenadoras, factorajes, arrendadoras, casa de cambio, etcétera



Fuente: Peñaloza Webb, Miguel. La conformación de una nueva banca. Edit. Mc Graw Hill, México 1995, p. 16

Sin embargo, la opción más amplia es la del grupo encabezado por una controladora, en la cual se permite agrupar a todo tipo de instituciones financieras (Figura 1.3)



Fuente: Peñaloza Webb, Miguel. La conformación de una nueva banca. Edit. Mc Graw Hill, México 1995, p. 16

El nuevo marco legal comenzó a facilitar la internacionalización de los bancos ya que, además de asegurar el control de la banca múltiple por nacionales, permitió la participación minoritaria de la inversión extranjera <sup>7</sup>(accionaria y administrativa), lo cual constituyó una fuente adicional de capitalización de los bancos, así como

<sup>7</sup> En ese entonces, la participación accionaria extranjera se limitó hasta el 30% del capital social y se estableció un tope máximo para que persona alguna detente más del 5% de las acciones totales de la institución.

una mayor posibilidad de lograr operaciones a nivel internacional, y de acceso a los avances y desarrollos tecnológicos correspondientes al sector bancario.

La tendencia hacia la internacionalización de los servicios financieros también se observó en las medidas relacionadas a los intermediarios no bancarios. Éste es el caso de las casas de bolsa que se les permite el establecimiento de sucursales en el exterior, lo que en realidad ya era una práctica de las mismas, pues algunas casas ya habían establecido esas operaciones con anterioridad.

En la Ley de Instituciones de Crédito, se contempló que las instituciones bancarias debían participar en un fideicomiso preventivo denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), el patrimonio de este fideicomiso se constituyó con aportaciones ordinarias y extraordinarias que determinó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a propuesta del Banco de México, equivalentes aproximadamente de cinco a siete al millar del importe de las obligaciones objeto de protección.

Las autoridades financieras aplicaron reglas para calificar trimestralmente la cartera de crédito de los bancos en función de su calidad, estableciendo cinco grupos, de los cuales los dos primeros –A y B- no tenían riesgo y los otros tres –C, D y E- sí. La cartera base para calificación incluyó los créditos contingentes y exceptuaban los créditos al Gobierno Federal y al Banco de México.

En mayo de 1991, la SHCP emitió reglas de capitalización para los bancos mexicanos, adoptando un sistema similar al establecido por el Acuerdo de Basilea, pues se estipuló que el capital neto mínimo como porcentaje de sus activos clasificados debería ser el 6% durante 1991, 7% durante 1992 y 8% en 1993 y se precisaba que el capital básico debería representar un mínimo de 3% de los activos clasificados al 31 de diciembre de 1991; 3.5% en 1992 y 4% en 1993. Además se asignaron cuatro categorías de sus activos, con diferentes riesgos asignados a cada grupo.

Grupo 1. Efectivo; depósitos en el Banco de México; valores del gobierno con vencimientos de 91 días o menor y valores vendidos en reportos.

Grupo 2. Valores del gobierno con vencimiento que excederían 91 días; préstamos a empresas del sector público o con su garantía, registrados con la SHCP; y valores comprados en reportos.

Grupo 3. Depósitos y préstamos a instituciones financieras nacionales o extranjeras de primer orden (determinados por el Banco de México) en divisas convertibles o transferibles, o con su garantía.

Grupo 4. Préstamos, valores y otros activos reflejados en el balance pero no incluidos en los grupos 1, 2 y 3.

Este esquema asignaba riesgo 0 al Grupo 1 de activos, un 10% de riesgo al Grupo 2, un 20% al Grupo 3 y el 100% de riesgo al Grupo 4. Además se incorporaban dos grupos el 5 y el 6 que contemplaban conceptos fuera de balance, pasivos contingentes e inversiones en valores registradas o no en el Registro Nacional de Valores e intermediarios efectuados con recursos fiduciarios operados por el banco.

Las reformas antes descritas proporcionaron el marco básico para emprender la desincorporación de los bancos comerciales de propiedad estatal y la formación ordenada de grupos financieros. El 5 de septiembre de 1990, fue emitido el decreto presidencial que establecía el procedimiento de venta de 18 bancos. Las particularidades del proceso se presentan en el siguiente punto.

Por último, la reforma financiera también modificó la Autonomía del Banco Central, la plena autonomía para precisar su objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

La propuesta de reforma constitucional estuvo sustentada en tres razones fundamentales:

La primera la constituye la libertad de la propia institución para determinar el monto y manejo de su propio crédito. Esta prevención es de primordial importancia, pues el crédito primario es la herramienta principal con que cuenta un Banco Central para alcanzar el objetivo de estabilidad de precios.

En segundo lugar, se encuentran las disposiciones encaminadas a proveer un amplio grado de independencia a las personas que integren el órgano de gobierno de la institución. Así, el nombramiento de dichas personas no se encomienda a un solo poder; la designación corresponde al Presidente de la República, pero debe ser aprobada por la Cámara de Senadores o, en su caso, por la Comisión Permanente.

La última razón es la prevención que establece la autonomía de la institución en su reglamento orgánico. Esta disposición es necesaria, ya que de no ser independiente el Banco en esta materia, podría tener un flanco vulnerable a presiones presupuétales injustificadas.

### **1.3 Proceso de desincorporación Bancaria**

Como se ha mencionado anteriormente, el proceso de modernización del Sistema Financiero Mexicano iniciado a finales de 1988, trajo importantes transformaciones tanto en la estructura como en la forma de operar de las instituciones bancarias; quizá una de las etapas de mayor trascendencia en dicho proceso fue la "reprivatización bancaria", que sin duda alguna formo parte de un proceso de reorganización del Estado Mexicano, en donde se buscó una menor participación en la actividad económica del país. Obedeciendo además a la necesidad de preparar a la banca comercial para poder competir eficientemente con los nuevos intermediarios que llegarían con la apertura económica del país, sobre todo con la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.

El 2 de mayo de 1990, el entonces Presidente de la República sometió a consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de decreto para la modificación de los Artículos 28 y 123 constitucionales, con lo que se daba respuesta a la situación urgente de ampliar la participación de los sectores privado y social en la propiedad de las instituciones de banca múltiple.

La iniciativa presidencial se basó en la tesis de la reforma del Estado: "En las nuevas circunstancias del país, es necesario que los recursos públicos, la energía y el trabajo de la administración se dediquen a sus fines propios" (Rodríguez, 1998, p.82), es decir después de ocho años de administración y control estatal en las instituciones de banca múltiple, se regresaba al sistema que prevaleció hasta septiembre de 1982, en que la iniciativa privada era dueña de la mayoría de los bancos comerciales.

El 5 de septiembre de 1990, el presidente Carlos Salinas de Gortari, estableció las reglas en un acuerdo por el cuál se creó el Comité de Desincorporación Bancaria y se fijaron los 7 principios que habían de regir el proceso de reprivatización y que se listan a continuación (Aspe, 1993, p.179)

1. Contribuir a crear un sistema financiero más competitivo y eficiente;
2. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital de los bancos para fomentar la inversión en el sector bancario e impedir la concentración;
3. Ligar en forma adecuada las capacidades administrativas de los bancos con su nivel de capitalización;
4. Asegurar el control de los bancos por parte de mexicanos, sin excluir la participación minoritaria de los inversionistas extranjeros;
5. Promover la descentralización de las operaciones bancarias y favorecer el desarrollo regional de las instituciones;
6. Obtener un precio justo por las instituciones de acuerdo con un avalúo basado en criterios generales, objetivos y homogéneos para todos los bancos;
7. Promover un sector bancario equilibrado, así como una operación de acuerdo con prácticas bancarias transparentes y sanas.

El 25 de septiembre de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las bases generales de desincorporación de las instituciones de la banca múltiple, propiedad del Gobierno Federal, así como el procedimiento de registro y autorización de interesados en adquirir títulos representativos del capital de las instituciones bancarias.

En los comienzos del proceso de privatización el papel del Comité consistió en recibir y analizar las solicitudes de los empresarios interesados en el proceso de privatización descartando a aquellos que se consideraban no aptos para adquirir algún banco, en una segunda etapa se realizó la subasta entre todos los grupos que habían pasado la primera. El único criterio en esta etapa era el precio, así el

grupo que ofrecía una mayor cantidad de dinero era el que tomaba posesión del banco. Pero el proceso no se limitaba a esperar que los empresarios llegaran por sí solos a participar en las subastas, si no que el gobierno se preocupó por realizar campañas de promoción regionales a fin de que empresarios locales se interesaran y adquirieran bancos de participación limitada a ciertas regiones.

La venta de los bancos se realizó por paquetes, el primero fue integrado por Multibanco Mercantil de México, Banpais y Banca Cremi; el segundo por Banca Confia, Banco de Oriente, Banco de Crédito y Servicio (Bancrecer) y Banamex; el tercero por Bancomer, Banco BCH; el cuarto por Banca Serfin, Multibanco Comermex y Banco Mexicano Somex; el quinto integrado por Banco del Atlántico, Banca Promex y Banoro; y por último el sexto formado por Banco Mercantil del Norte, Banco Internacional y Banco del Centro. Cabe destacar que la venta de Banamex y Bancomer constituyeron las mayores operaciones de compraventa en efectivo de una institución de crédito que se haya realizado en el mundo, con un monto total de 9,744.98 millones de nuevos pesos y 7,799.55 millones de pesos respectivamente.

En el cuadro 1.1, se detallan las características generales y el calendario de privatizaciones de la banca. El monto bruto obtenido por el gobierno ascendió a 37,856.36 millones de nuevos pesos y el precio en valor en libras fue en promedio de 3.0 veces.

**Cuadro 1.1 VENTA DE INSTITUCIONES BANCARIAS COMERCIALES**

	<b>Banco</b>	<b>Comprador</b>	<b>Fecha de Compra</b>	<b>Región</b>	<b>% de compra en libros</b>
1	Mercantil	Probrusa	10 de junio de 1991	D.F.	2.66
2	Banpals	Mexival	17 de junio de 1991	D.F.	3.02
3	Creml	R. Gómez	23 de junio de 1991	Monterrey	3.40
4	Confía	Abaco	4 de agosto de 1991	Jalisco	3.73
5	Banorle	Margen	11 de agosto de 1991	Monterrey	4.00
6	Bancrecer	R. Alcántara	18 de agosto de 1991	Monterrey-D.F.	2.53
7	Banamex	Accival	26 de agosto de 1991	México, D.F.	2.62
8	Bancomer	Vamsa	28 de octubre de 1991	Monterrey	2.99
9	BCH	C. Cabal	10 de noviembre de 1991	Sureste	2.67
10	Serfin	Operadora	22 de enero de 1992	Monterrey	2.69
11	Comermex	Inverlat	9 de febrero de 1992	D.F.	3.73
12	Mexicano somex	Invermexico	5 de marzo de 1992	D.F.	3.31
13	Atlántico	G.B.M.	28 de marzo de 1992	D.F.	5.30
14	Promex	Finamex	5 de abril de 1992	Jalisco	4.23
15	Banoro	Estrategia	12 de abril de 1992	D.F. Noreste	3.95
16	Banorte	Maseca	14 de junio de 1992	Monterrey	4.25
17	Internacional	Prime	28 de junio de 1992	D.F.	2.95
18	Bancen	Multiva	6 de julio de 1992	S.L.P. -Jalisco	4.65
	<b>TOTAL:</b>			<b>(Promedio)</b>	<b>3.06</b>

**Fuente:** Peñaloza Webb, Miguel. La conformación de una nueva banca. Edit. Mc Graw Hill, México 1995, p. 44

### **1.3.1 Primeras acciones y situación de la banca reprivatizada**

En una primera etapa del sistema bancario privado mexicano 1993 – 1994, el comportamiento de la banca mexicana se caracteriza por fomentar el ahorro interno y promover el uso de los servicios bancarios con el fin de elevar la importancia de las actividades bancarias en la economía. En esta etapa destacan cambios en aspectos como son:

- a) Incremento del activo y pasivo del sistema lo que implicó transformaciones en la operación de los bancos, la ampliación del número de sucursales, así como la reducción del personal empleado;
- b) Fusiones entre bancos, con el propósito de mejorar el posicionamiento o el logro de economías de escala; dichas circunstancias generarían un ambiente más competitivo propiciando la reducción de los márgenes de intermediación<sup>B</sup> y la mayor eficiencia en las operaciones, situaciones que hasta la fecha no han podido constatarse debido a las dificultades económicas que sufre el país;
- c) Alianzas internacionales, en donde los bancos extranjeros buscaron asociarse con instituciones nacionales y enfrentar exitosamente la competencia.

En una segunda etapa del sistema bancario mexicano 1995 – 1997, la devaluación del peso respecto al dólar de finales de 1994, provocó problemas en la continuidad de operación de las instituciones bancarias ya existentes debido a la escasez de recursos de los bancos; este hecho, coincidió con el inicio de operaciones de los bancos de conformación reciente y en algunos casos los

---

<sup>B</sup> Los márgenes de intermediación financiera consisten en la diferencia entre tasas activas y pasivas en las operaciones bancarias.

condujo a una participación efímera en el sistema (Capital, Quadrum, Mifel, Invex, Interacciones, etcétera ). En esta etapa destaca lo siguiente:

- a) La autorización de participación de la banca extranjera representó un cambio cualitativo en la estructura del sistema ya que el número de participantes aumentó de 27 a 38 instituciones bancarias de 1994 a 1997;
- b) Absorción de los bancos mexicanos por intermediarios extranjeros; por medio de esta alternativa los accionistas de los bancos recuperaron su inversión de manera parcial a la vez de mantener una participación accionaria. Entre los bancos que adoptaron esta opción destacaron Inverlat, Probursa y Banco Mexicano, quienes fueron absorbidos por Nova Scotia, Bilbao Vizcaya y Santander, respectivamente;
- c) Asociaciones de bancos mexicanos con contrapartes externos fue el mecanismo elegido, todos los bancos que alguna vez fueron de capital accionario nacional; destacando los casos de Bancomer, Serfin, Bital y Banorte. La ventaja de las asociaciones radica en la creación de sinergias para el desarrollo de nuevos productos bancarios y permite a los intermediarios mexicanos el acceso a tecnologías modernas.

Dentro de este entorno, en los últimos años se hicieron profundos cambios, destacando la venta de Banamex, Bancomer y Serfin; el primero, segundo y tercer banco más grandes de México respectivamente.

En el cuadro 1.2 puede observarse algunas de las transformaciones que ocurrieron en los bancos y que seguirían ocurriendo en la estructura de cada institución.

**Cuadro 1.2 Actuales Modificaciones en el Sector Bancario**

Institución	En 1991	junio de 2001
Los que se mantienen, sin dar participación a extranjeros		
Banorte	Fue adquirido por Roberto González Barrera, presidente de Maseca	Continúa sin socios extranjeros
Banoro	Fue comprado por Fernando Obregón, de la Casa de Bolsa Estrategia Bursátil	Se fusiono con Bancrecer, pero finalmente fue absorbido por Banorte
Bancan	Fue adquirido por Hugo Villa Manzo, de Multivalores	Fue vendido a Banorte
Banpaís	Fue adquirido por Ángel Rodríguez, de Mexival Casa de Bolsa	Fue intervenido por la autoridad por malos manejos y la red de cajeros fue vendido a Banorte
Los que permitieron la participación extranjera		
Banamex	Fue comprado por accionistas de la Casa de Bolsa Acciones y Valores por Roberto Hernández	En una operación superior a los 12 mil millones de dólares, Citigroup, a través de Citibank, su filial en México, asestó un golpe sorpresivo a sus competidores al tomar el control de Banamex-Accival en Junio del 2001
Bancomer	Fue adquirido por Eugenio Garza Laguera, de Valores Monterrey, S.A.	Inicio con participación del Bank of Montreal, para finalmente en junio del 2000 fusionarse con el Banco Bilbao Vizcaya
Serfín	Fue obtenido por la Casa de Bolsa Operadora de Bolsa	Fue adquirido por el Banco Santander Mexicano en mayo del 2000.
Bital	Fue obtenido por la Casa de Bolsa Prime, dirigida por Antonio del Valle	Tiene participación de Santander-BCH y del Banco Comercial Portugués

**Cuadro 1.2 Actuales Modificaciones en el Sector Bancario**

Institución	En 1991	junio de 2001
<b>Los que permitieron la participación extranjera</b>		
Multibanco Mercantil de México	Fue asignado a José Madariaga, de la Casa de Bolsa Probrusa	Adquirió el control el Banco de Bilbao Vizcaya, ante la imposibilidad de capitalizarse
Santander (mexicano Somex)	Se le asignó a Eduardo Creel, quien no pudo liquidar la oferta realizada, por lo que se le reasignó al grupo de Carlos Gómez, de Casa de Bolsa Invermexico	Al no poderse capitalizar, se cedió el control al Banco Santander
Confía	Fue adquirido por Jorge Lanckenau Rocha, de la Casa de Bolsa Abaco	El control fue cedido al Banco Citibank de Estados Unidos
Unión (BCH)	Inversionistas del sureste del país liderados por Carlos Cabal Peniche, obtuvieron el control del Banco	Fue intervenido por la autoridad por los malos manejos y después se vendió la red de sucursales a Promex, actualmente fusionado con Bancomer-BBV
Cremi	Fue adquirido por Hugo Villa Manzo, de Multivalores pero por diferencias con Raymundo Gómez Flores, le cede su posición	Fue intervenido por la autoridad por los malos manejos y después se vendió la red de sucursales a BBV-Probursa
Banorie	Fue obtenido por Grupo Margen, de Ricardo Margáin	Fue intervenido por la autoridad al faltarle recursos para capitalizarse y después se vendió la red de sucursales a BBV-Probursa

Fuente: Revista Certeza Económica, No. 2 Octubre-Diciembre 1997 y Revista Mundo Ejecutivo No. 266, Junio 2001.

#### 1.4 Canalización del crédito bancario

Así, una vez asumido el control de los bancos por parte de inversionistas privados, éstos se dieron a la tarea de incrementar los niveles de financiamiento otorgado por la banca. Este intento obedeció a la necesidad de reorientar el exceso de liquidez después de que el gobierno dejó de absorber los recursos captados por la banca y, por ende, las instituciones de crédito dejaron de percibir ingresos por este concepto. Ante este hecho, la banca adoptó la alternativa de una rápida expansión del crédito al sector privado, principalmente créditos quirografarios, simples y en cuenta corriente, cuya finalidad es cubrir los gastos de operación o gasto corriente de las empresas y no la adquisición de bienes de capital. (Lucero, 1999, p. 74)

**Cuadro 1.4 Cartera de créditos respecto a la cartera vigente**  
(cifras en millones de pesos a diciembre de cada año)

	1993	1994	1995	1996
Total de la cartera de créditos	295,053.9	405,578.0	556,454.2	651,765.7
Préstamos quirografarios	104,619.1	139,400.7	125,471.2	95,000.2
Créditos simples y en cuenta corriente	62,752.0	111,394.6	110,056.3	103,012.7
Préstamos refaccionarios	11,470.2	14,794.3	17,039.7	12,987.9
Préstamos para la vivienda	63,951.0	83,601.2	90,048.4	48,981.6
Créditos personales al consumo	30,311.8	31,311.8	24,239.4	16,916.3
Adquisición de bienes de Consumo duradero	7,154.4	5,337.7	2,824.4	1,396.6
Tarjetas de crédito	21,678.6	24,784.4	21,128.2	15,337.0
Préstamos personales	1,474.0	1,204.9	277.8	175.9
Cartera restructurada	0.0	0.0	93,661.8	175,465.7
Créditos al Gob. Fed. Progamas "ADE"	0.0	0.0	434.9	11,332.3
Préstamos al Fobaproa por venta de cartera	0.0	0.0	68,516.2	166,908.6

Fuente: "Economía Informa" Número 280/ Agosto-Septiembre de 1999 Facultad de Economía UNAM p. 77

Los préstamos para la vivienda significaron el tercer rubro más importante de la cartera de créditos del sistema bancario, el cuarto rubro lo constituyó el crédito personal al consumo, el cual está constituido por la adquisición de bienes de consumo duradero, tarjetas de crédito y préstamos personales. Este concepto descendió en la participación de 10.3 a 2.6% en el mismo periodo. De los tres componentes del crédito personal al consumo, la tarjeta de crédito fue el

mecanismo preferente por los usuarios de los servicios bancarios, ya que de representar 72% del crédito personal al consumo en 1993 llegó a 91% en 1996.

Es importante mencionar que el empleo de tarjetas de crédito, junto con la cuenta de cheques, son los instrumentos bancarios más populares para los usuarios. Sería hasta principios de 1997 cuando los bancos Banamex, Bancomer y Bilbao Vizcaya dieron un fuerte impulso en la promoción de tarjetas de débito como un servicio adicional a las cuentas de ahorro y cheques, en las denominadas "cuentas maestras" por lo que su uso cotidiano se generalizó hasta llegar a simbolizar el indicador más evidente del nivel de penetración de los servicios bancarios a pesar de existir otros tipos de instrumentos. Los ahorradores hasta antes de finales de 1994, encontraron en las tarjetas de crédito un medio idóneo para la adquisición de diversos productos entre los que destacan la adquisición de automóviles y diversos productos electrodomésticos, que podían ser adquiridos con recursos corrientes o presentes de los agentes económicos.

En el cuadro 1.4 se observa que desde el inicio de operación de la banca privada se privilegió al financiamiento para el gasto corriente de empresas y al consumo sobre el productivo, ya que ello implicó un retorno rápido de los créditos con su correspondiente beneficio, que permitiera la pronta recuperación de las inversiones realizadas en la compra de los bancos por parte de los inversionistas.

## **Capítulo 2 Inestabilidad Financiera y Carteras Vencidas**

### **2.1 Entorno económico 1988-1994**

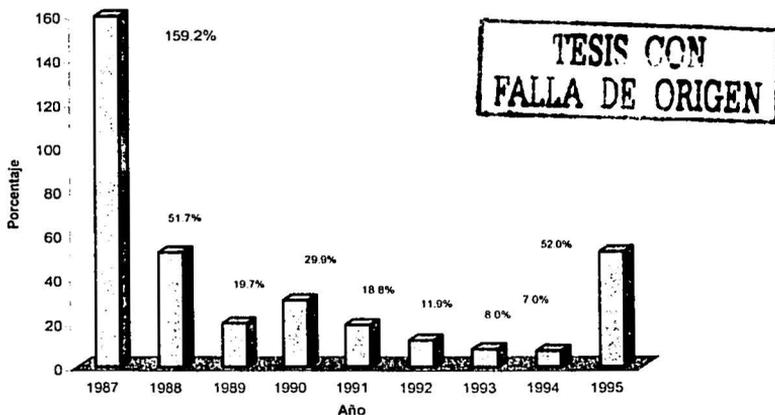
En virtud de los avances mostrados por el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), programa de ajuste experimentado durante el último año del Gobierno de Miguel de la Madrid, que consistió en la adopción de un acuerdo concertado entre los sectores económicos (Estado, empresas y trabajadores), para la fijación de algunos precios clave. Uno de estos precios fue el tipo de cambio a partir de una banda de fluctuación; un segundo precio clave fueron los salarios, que mediante una negociación con las cúpulas empresariales y sindicales, se acordó fijarlos mediante topes determinados por la inflación esperada; el tercer conjunto de precios, fueron los de los bienes y servicios públicos, los cuales después de un incremento que permitió ajustarlos a las metas de la inflación esperada, se mantuvieron fijos.

Salinas de Gortari decidió continuar con dicho programa y el 12 de diciembre de 1988 se reunió con representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial para suscribir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) y se propuso intensificar el saneamiento de las finanzas públicas, la renegociación de la deuda externa (que liberara recursos al sistema económico) y una profundización del cambio estructural con base a la despetrolización de las finanzas públicas y la diversificación de la industria manufacturera.

De esta manera, los precios al consumidor observaron una disminución paulatina de 1988 a 1994. De hecho en 1994, se logró el nivel más bajo de muchos años al llegar a un mínimo de 7.0% luego de que los precios llegaron a ubicarse por arriba del 100% como puede observarse en la gráfica 2.1. El comportamiento descendente de los precios se atribuyó a las políticas monetarias restrictivas, a la paulatina eliminación del déficit fiscal y particularmente de la apertura comercial, que propició la mayor competencia entre los precios de los bienes internos y

externos, y por ende la mayor flexibilidad en la oferta de bienes y servicios. Cabe señalar, que en este período se inició una política de realineación de precios, particularmente de los bienes sujetos a control y de los precios y tarifas del sector público.

**Gráfica 2.1 Evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor  
1987-1995**



Fuente: Índice nacional de precios al consumidor

La economía registró una etapa de crecimiento que alcanzó una tasa media anual de 3.0% en términos reales entre 1989 y 1994 (véase cuadro 2.1), sustentado por un fortalecimiento del nivel de inversión y en una menor medida del consumo. En el lapso citado, la formación bruta de capital fijo creció a una tasa media anual del 8% y fue favorecida por la inversión tanto del sector privado como del público que contaron con mayores recursos disponibles en la economía. Una parte del aumento de la inversión del sector privado se financió directamente con créditos del exterior dirigidos a ese fin o mediante nuevas inversiones extranjeras directas o de "portafolio", así como por la repatriación de capitales.

El consumo privado registró un aumento medio anual de 4.2% en términos reales, derivado de un mayor número de empleos.

**Cuadro 2.1 México Indicadores Macroeconómicos 1987-1994**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Tasas de crecimiento</b>								
PIB total	1.7	1.1	3.3	4.4	3.6	2.6	0.6	4.0
PIB manufacturero	3.0	3.2	7.2	6.1	4.0	1.6	-0.7	3.7
Inflación	159.2	51.7	19.7	29.9	18.8	11.9	9.8	7.0
Tipo de cambio real <sup>1</sup>	6.3	3.1	3.2	2.9	2.6	2.4	2.2	3.6
<b>Déficit o superávit financiero/PIB (porcentaje)<sup>2</sup></b>								
(millones de dólares)	-16.0	-12.5	-5.6	-4.0	2.0	3.4	0.7	-0.1
Balanza en cuenta corriente	4,241.0	-2,377.0	-5,825.0	-7,451.0	-14,892.0	-24,436.0	-23,400.0	-29,418.0
Balanza comercial	8,766.0	2,610.0	405.0	-882.0	-7,279.0	-15,933.0	-13,481.0	-18,464.0

**Fuente:** López, Teresa. *Fragilidad financiera y crecimiento económico en México*. Edit. Plaza y Valdez, México 2001, p. 99.

(1) Pesos por dólar

(2) El signo (-) representa un déficit, el signo (+) representa superávit.

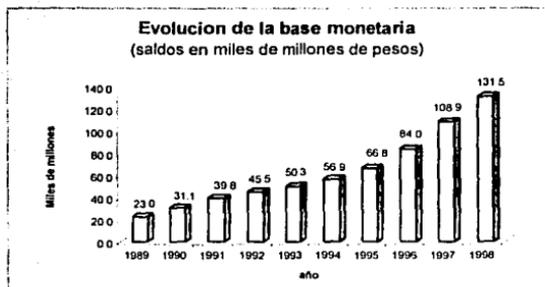
El sector industrial registró conforme a cifras del INEGI un crecimiento medio anual de 3.3% en términos reales entre 1989 y 1994, siendo la construcción la actividad más dinámica con una tasa de 5.3%, seguida por la industria manufacturera que aumentó a una tasa de 3.0%. El crecimiento registrado en estas actividades fue resultado del cambio en el escenario que tuvieron las empresas y particulares ante la mayor disponibilidad de recursos para financiar nuevos proyectos en estas áreas de la actividad económica.

Un factor relevante en este período fue que el gobierno se convirtió en ahorrador neto de los recursos, por efecto de un mejor control en el gasto, los ingresos generados por la venta de las empresas públicas y la negociación de la deuda externa pública, que disminuyó el nivel de transferencias al exterior.

La fuerte llegada de capitales como se verá en el siguiente punto, tanto de portafolio como de inversión directa, y la mejor situación del sector público, impulsaron mayor disponibilidad de recursos en la economía, y por ende una paulatina disminución en las tasas de interés nominales. La base monetaria registro una tasa de crecimiento media anual de 18.5% entre 1989 y 1994 y de

19.6% entre 1989 y 1993. Su principal fuente fueron los recursos llegados del exterior, pues las entradas de capitales llegaron a niveles superiores a los 30 miles de millones de dólares en 1993. (ver gráfica 2.2)

**Gráfica 2.2**



Fuente: Banco de México

El sector externo experimentó cambios importantes de naturaleza estructural, pero también coyuntural. En lo estructural se dio una rápida expansión del sector externo de la economía, tanto por el lado de las importaciones como de las exportaciones. En el primer caso hubo un dinamismo en las adquisiciones del exterior de bienes intermedios, y entre 1993 y 1994 de bienes de consumo y en el segundo caso, se dejó de depender de las exportaciones petroleras y se logró impulsar las ventas al exterior de las manufacturas, particularmente las del sector maquilador. Asimismo, se registró una contracción de la participación del sector público en las transacciones externas totales, tanto de la cuenta corriente como de capital, y consecuentemente, el aumento de las correspondientes al sector privado. El proceso de apertura comercial que había iniciado en 1985 con el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), se amplió más a partir del inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994.

En la parte coyuntural, el sector externo observó cuantiosas entradas de capital del exterior que posibilitaron el financiamiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos hasta 1993. No obstante, dado que estaban integradas en un alto porcentaje por inversionistas de portafolio en 1994, al incrementarse el riesgo país, los capitales salieron de la economía y fueron un factor crítico en la crisis de liquidez sufrida en nuestro país.

La deuda externa total del país fue una variable que no influyó de manera importante sobre la economía entre 1989 y 1993. Su nivel se redujo como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) al pasar de 35.9% a sólo 18.3% en esos años, derivado de la reestructuración de la deuda externa a través del Plan Brady. Sin embargo debido a la devaluación de la moneda, la deuda externa aumentó a 29.8% del PIB en 1994.

Las reservas internacionales se fueron fortaleciendo poco a poco al pasar de 6.9 miles de millones de dólares en 1989 a 25.3 miles de millones de dólares en 1993. Fue en 1994 cuando los problemas de pérdida de confianza en el país se agravaron que el nivel llegó a un mínimo de 6.5 miles de millones de dólares. (véase la gráfica 2.3).



Fuente: Revista Problemas del Desarrollo, México, Vol. 26, núm. 102, Jul-sep. 1995

Después del notable ajuste de 1987, el tipo de cambio, cuyo comportamiento constituye el principal indicador de salud del sistema financiero y uno de los indicadores macro más importantes de la economía en su conjunto, empezó a manifestar signos de gravedad por su difícil permanencia en el techo de la decretada banda de flotación, ya que hacia 1994, el tipo de cambio había acumulado una sobrevaluación de alrededor del 26%, lo que aunado a las condiciones de liquidez, dio origen a que el Banco de México se retirara del mercado cambiario y se devaluara la moneda nacional.

Las expectativas de crecimiento económico en su conjunto se fueron modificando de 1993 a la 1994, en la medida en que la estrategia económica gubernamental fue dando muestras de agotamiento.

Entre 1989 y 1994, las empresas y las unidades familiares aumentaron su endeudamiento con el sistema financiero nacional, las empresas también incrementaron significativamente sus pasivos con el exterior. Lo anterior colocó a esos grupos en una situación vulnerable, ante factores como el aumento de las tasa de interés, las fluctuaciones en la actividad económica o una depreciación abrupta del tipo de cambio.

En 1994 se suscitaron acontecimientos desfavorables en varios órdenes de la vida nacional e internacional que incidieron marcadamente en la evolución de la economía del país. En cuanto al ámbito nacional, graves eventos políticos y delictivos generaron un ambiente de gran incertidumbre que influyó adversamente en las expectativas de los agentes económicos del país y del exterior.

Por otro lado, la inflación de los países más industrializados se mantuvo sobre niveles de 3.6%, la tendencia estable de los precios, así como la disminución de las tasas de interés internacionales, trajo consigo la estabilidad de precios y la liquidez de la economía mexicana.

Pero finalmente en diciembre de 1994 empezaron a verse disminuidos los flujos que habían estado llegando al país debido a que las tasas de interés en los países industrializados comenzaron a incrementarse a la par que en México se observaban signos de inestabilidad económico-política.

Ante este panorama de la crisis económica por la devaluación, inestabilidad financiera<sup>9</sup> y cambiaria, recesión económica, alta inflación, pérdida de empleos y deterioro de los niveles de bienestar y de ingreso, llevaron al Gobierno Federal a implementar el Acuerdo para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) el 3 de enero de 1995.

El (AUSEE) "cuyo objetivo prioritario era servir la deuda externa y, a la vez, abatir la inflación que se desencadenó a raíz de la macrodevaluación. Por tanto, esta estrategia siguió alimentando el efecto recesivo, y de una política salarial contenedora de los ingresos reales; segundo, el alza de los precios y tarifas del sector público, que ha restado liquidez a los ciudadanos; tercero, la reducción de la inversión pública y del gasto corriente programable, que contribuyó al incremento del desempleo, a la declinación de las ventas e ingresos empresariales; cuarto, una política monetaria severamente restrictiva que contribuyó a la contracción de la economía y a la elevación de las tasas reales de interés; quinto, una política crediticia costosa en términos de los márgenes de intermediación, cargos moratorios, comisiones, etcétera" (Calva, 1996.51)

Adicionalmente, el Gobierno en turno para satisfacer sus necesidades de recursos emitió diversos instrumentos financieros de entre los cuales destacaban los Tesobonos (Bonos de la Tesorería de la Federación)<sup>10</sup>, que fueron demandados fuertemente por los inversionistas extranjeros ya que representaban un gran atractivo al estar cotizados en dólares. Sin embargo, como las condiciones

---

<sup>9</sup> La hipótesis teórica en que se inscribe la inestabilidad financiera es vista como el conjunto de procesos que genera una brecha entre las variables económicas en el transcurso del tiempo real.

<sup>10</sup> Son títulos de crédito emitidos por la Tesorería de la Federación, denominados en dólares americanos, pero liquidables en moneda nacional.

económicas no mejoraban, se preveía que al vencimiento de éstos una gran parte de sus tenedores retirarían su inversión del país, lo que significaba una necesidad adicional de divisas para liquidarlos.

Dada la posición de insuficiencia de las reservas internacionales, México se declaró en crisis de liquidez y buscó negociar con el FMI una línea de crédito; el cual se abordara con más detalle en los puntos siguientes.

## **2.2 Flujos de capital externo y destino**

Los flujos financieros internacionales han operado en los mercados emergentes como determinantes de las permanentes transformaciones del sistema monetario internacional y de los sistemas financieros nacionales; su actuación en las crisis financieras internacionales durante la década de los noventa ha llevado a diferentes actores a cuestionarse el por qué del origen de dichas crisis y las alternativas que debieron presentarse para evitar contracciones económicas y recesiones que ocasionan desequilibrios económicos, políticos y sociales. Ejemplo de ello han sido las crisis del sistema monetario europeo (1992-1993), mexicana (1994-1995), asiática (1997-1998), rusa (1998) y brasileña (1998-1999). Este carácter cíclico de los noventa se ha visto acompañado por fenómenos diversos (Girón, 2000, p. 9)

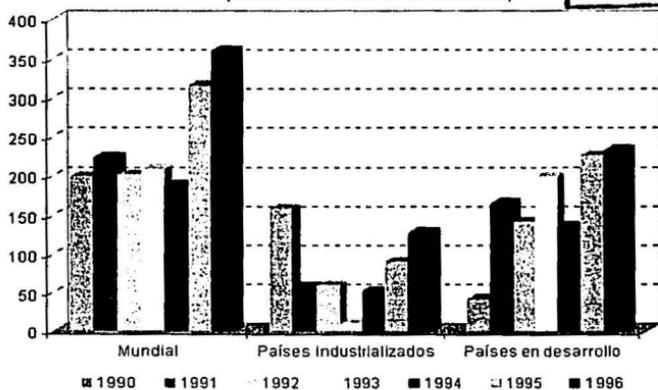
El reacomodo de los flujos de capital en un mercado internacional integrado, constituye la reorganización de la industria y el nacimiento del mercado global operado por grandes consorcios transnacionales que caracterizan las operaciones de portafolio y el destino de las inversiones directas.

En el entorno de la globalización se ha profundizado la internacionalización, cambiando aceleradamente los patrones de acumulación de capital y organización empresarial, en los que han jugado un papel fundamental las asociaciones estratégicas a través de compras (uno de los componentes han sido los procesos de privatización) y las fusiones que han implicado una amplia y nueva integración tecnológica (telecomunicaciones, informática, etcétera) y económica. Este proceso resultaría incomprensible sin la consideración de los flujos financieros y la evolución y participación de los mismos en los llamados países en desarrollo, particularmente en las 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 (Morera, 2000, p.311)

Asimismo, desde fines de la década de los ochenta a los primeros años de los noventa, se incrementó de manera extraordinaria la afluencia de capitales de corta duración hacia los mercados emergentes, ya que éstos se constituyeron en oportunidades de inversión con atractivos rendimientos, aprovechando la liquidez y las oportunidades de arbitraje, y de diversificación de carteras de inversión; de inversionistas institucionales como fondos de pensiones y mutualistas, compañías de seguros, casas de corretaje y de bancos de inversión (véase la gráfica 2.4).

**GRÁFICA 2.4**  
**Flujos de capital privado neto 1990-1996**  
**(Miles de millones de dólares)**

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Fuente: FMI, *Balance of Payments 1997*.

Fuente: Gráfico tomado de la investigación Las transformaciones de los mercados de capital y el desarrollo de la crisis. Comercio Exterior, Vol. 49 Núm. 2, febrero 1999, México, BANCOMEXT.

Como puede observarse, los flujos netos de capital privado en promedio anual, durante 1990 –1996 fueron de 148.1 mil millones de dólares, de los cuales 131.2 mil millones de dólares correspondieron a países en desarrollo o economías emergentes. Entre 1994 y 1997, en total estos países recibieron 655.3 mil millones

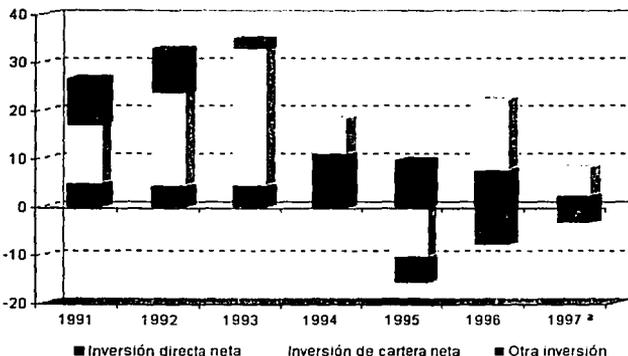
de dólares, la región asiática 45.1 por ciento aproximadamente y la región latinoamericana recibió 38.9 por ciento.

Como bien señala, el Profesor Gregorio Vidal, Titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, los datos que se observan en la grafica no son sorprendentes, dada la profundización en esos años de los procesos de apertura y liberalización de los mercados de capital, así como de América Latina y de las denominadas economías de transición o emergentes. (Vidal, 1999, p. 95-107)

Cabe señalar, que de 1991 a 1994 la economía de América Latina que más recibió capital del exterior fue la mexicana, alcanzando su punto máximo en 1993, con casi 29 000 millones de dólares (véase la gráfica 2.5).

**GRÁFICA 2.5**

**MÉXICO: Flujos netos de capital 1991-1997**  
(Miles de millones de dólares)



a. Citas el segundo trimestre.

Fuente: FMI, *Balance of Payments 1997 e International Financial Statistics*, septiembre de 1998.

Fuente: Gráfico tomado de la investigación Las transformaciones de los mercados de capital y el desarrollo de la crisis. Comercio Exterior, Vol. 49 Núm. 2, febrero 1999, México, BANCOMEXT.

Es importante mencionar, que con la crisis financiera por la que atravesó México en 1994, la situación se modificó sustancialmente; la inversión extranjera paso de una entrada neta de recursos en 1994 por 19 mil 154.7 millones de dólares a un flujo negativo en 1995 del orden de los 13 mil 478.8 millones de dólares.

Además, en la gráfica podemos observar que en el anterior sexenio, una parte cada vez mayor de los capitales extranjeros ingresó a la economía no para producir, sino para dedicarse a la especulación, atraídos por las elevadas tasas de interés y por los rendimientos producidos por las inversiones bursátiles, y en condiciones de emprender rápidamente la retirada si cambiaban sus expectativas. Al respecto, basta mencionar que del total de inversión extranjera ingresada al país entre 1991 y 1993, más de la mitad correspondía a la llamada "inversión de cartera" (Estay, 1996, p. 239-240)

De manera general Schwartz en su artículo "Los mercados emergentes y el desafío del capital externo" afirma que el incremento de los flujos de capital hacia los países con mercados emergentes se debió a tres factores fundamentales:

- i) La exitosa restructuración de la deuda externa de los principales países en desarrollo a través del Plan Brady, junto con la instrumentación de reformas económicas estructurales y financieras que les dieron acceso a los mercados internacionales
- ii) La fase del ciclo económico por la que transitaban los principales países desarrollados, caracterizada por el desaceleramiento económico, la caída en la demanda de crédito y la baja de las tasas de interés. En Estados Unidos, por ejemplo la tasa del mercado de dinero cayó 9.8% en abril de 1989 a 2.9% en noviembre de 1992, lo cual animó a los inversionistas a buscar un mayor rendimiento en otros mercados.

- iii) La creciente tendencia de los inversionistas institucionales a la diversificación internacional de sus carteras.

Asimismo, Correa en su artículo "La política monetaria estadounidense y los mercados emergentes de América Latina" señala que los principales canales de retorno de los flujos financieros hacia los mercados emergentes, fueron los siguientes:

- a) La emisión de bonos de deuda de empresas públicas y privadas;
- b) La colocación de acciones, American Depositary Receipts (ADR) y Global Depositary Receipts (GDRS);
- c) La inversión directa por medio de filiales, y
- d) La compra directa por no residentes de títulos en los mercados nacionales de dinero y capitales.

A manera de conclusión: En el ámbito de las estrategias gubernamentales aplicadas en México en el período 1990-1994, la base de esa elevada participación en el mercado financiero internacional fue la política de **"puertas abiertas"** al capital extranjero, la cual correspondía a un criterio general que asignaba una máxima prioridad al ingreso masivo de capital bajo distintas formas: préstamos, inversiones de cartera e inversiones directas. Dicho ingreso era concebido como el eje de los equilibrios macroeconómicos, teniendo la función de permitir bajos niveles de inflación, un tipo de cambio sobrevaluado y el financiamiento de déficit en la balanzas comercial y de cuenta corriente.

### **2.3 Estrategia de rescate**

Dentro del entorno que se acaba de describir en los puntos anteriores, estaban dadas las condiciones para que la economía mexicana sufriera un duro golpe si ocurría un retiro abrupto de capitales, como efectivamente ocurrió. Tanto en respuesta al deterioro del panorama político y económico nacional, como por los incrementos de la tasa de interés ocurridos desde inicios de 1994 particularmente en la economía estadounidense, ya que a lo largo de ese año se fueron produciendo importantes retiros de los capitales especulativos, que no pudieron ser evitados a pesar de los intentos gubernamentales para retener a los inversionistas extranjeros por medio del incremento de las tasas de interés de los bonos de deuda pública y de la indización en dólares de aquella parte de dicha deuda correspondiente a Tesobonos y que a fines de 1994 llegó aun monto de alrededor de 29 000 millones de dólares.

A pesar de estas medidas desesperadas, las reservas que en diciembre de 1993 sumaban 25 mil millones de dólares en noviembre de 1994 habían disminuido a 11,000 mil millones de dólares; es decir se habían fugado un total de 14,000 millones de dólares en once meses.

Dada la posición de insuficiencia de las reservas internacionales, México se declaró en crisis de liquidez y buscó negociar con el FMI una línea de crédito; pero era obvio que aún así no podría satisfacer totalmente sus requerimientos.

Todo esto llevó a que el presidente de Estados Unidos William Clinton anunciara el 12 de enero de 1995 la posibilidad de otorgar un paquete de garantías hasta por 40, 000 millones de dólares; el cual no sería un préstamo que se le concedería al Gobierno Mexicano, sino que constituía más bien un aval por parte del Gobierno Estadounidense para que emitieran bonos a largo plazo, en donde sólo se ejercerían dichas garantías en el caso de incumplimiento de pago de dichos instrumentos.

Ante la inminente negativa por parte del Congreso de los Estados Unidos; el presidente Clinton optó por un programa alternativo para apoyar la estabilidad económica mexicana por lo que el 31 de enero se anuncia un nuevo paquete de ayuda financiera (garantizado con las ventas futuras del petróleo) que a continuación se describe:

Los Estados Unidos, el FMI, el Banco de Pagos Internacionales y otros países pusieron a disposición un total de 51,637 mil millones de dólares (véase cuadro 2.2) para poder cumplir con las obligaciones contraídas en instrumentos de corto plazo en dólares (Tesobonos), pagos de deuda externa, etc. El rescate financiero tuvo un impacto fuerte sobre la deuda externa del sector público ya que se incrementó en un 30% al pasar de 85,400 millones de dólares en 1994 a 100,900 en 1995.

**Cuadro 2.2 Líneas de crédito**

<b>Líneas de crédito</b>	<b>Monto en millones de dólares</b>
Estados Unidos	20,000.00
Banco de Canadá	1,100.00
Fondo Monetario Internacional (FMI)	17,750.00
Banco de Pagos Internacionales (BPI)	10,000.00
Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM)	2,787.00
<b>Total</b>	<b>51,637.00</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Anual 1995 del Banco de México, 1996.

Cabe señalar, que las líneas de crédito fueron puestas a disposición de México, con prohibición explícita la mayor parte de ellos - de ser utilizados para inversión productiva. Incluso, dicho más crudamente, los fondos puestos a disposición deberían ser usados para que México pagara en el corto plazo en dólares u otras divisas, los Tesobonos, pagarés e instrumentos de deuda externa contratada por

bancos y empresas privadas mexicanas con el exterior, que se habían precipitado hacia la insolvencia.

Así, la liquidación de un total de cerca de 29 mil millones de dólares de Tesobonos (véase cuadro 2.3), de los que según el Informe del Banco Central 16 mil 294 millones de dólares se pagaron a residentes del exterior, sin contar con capacidad en divisas para hacer frente a esa deuda; y los pagos netos al exterior por parte de la banca comercial de 4 mil 107 millones de dólares.

**Cuadro 2.3 Vencimiento de Tesobonos en 1995**  
(cifras en miles de millones de dólares)

Enero	3.60
Febrero	3.50
Marzo	3.23
Abril	1.85
Mayo	2.70
Junio	1.90
Julio	3.70
Agosto	4.00
Septiembre	0.65
Octubre	0.86
Noviembre	2.20
Diciembre	0.72
<b>Total en 1995</b>	<b>28.91</b>

Fuente: Bolsa Mexicana de Valores

Todo ello da cuenta de una situación de sobreendeudamiento que incluye a las empresas y a las familias y que se describe en el siguiente inciso.

## **2.4 Sobreendeudamiento**

Como ya se comento en los incisos anteriores la crisis que desató la devaluación de 1994 estuvo asociada a un fenómeno de sobreendeudamiento interno y externo que al combinarse con la desaceleración de la economía, incrementó las tendencias a la deflación en la economía.

Aunado a lo anterior, la nula o casi nula supervisión estatal, las inadecuadas políticas crediticias de los bancos, las expectativas demasiado optimistas de los deudores sobre la solidez de la estrategia económica y los beneficios del TLC con Estados Unidos y Canadá, así como el desenfreno en las prácticas especulativas y en algunos casos fraudulentos de los principales grupos financieros de la reforma económica (autopréstamos, créditos relacionados, "negocios de saliva", capitalizaciones ficticias apalancadas en créditos, lavado de dinero etc.), se conjuraron para generar el problema de las carteras vencidas de los bancos y la insolvencia de pagos de las empresas.

El sobreendeudamiento de la banca local resultó de la excesiva contratación de líneas de crédito interbancarias con bancos norteamericanos, en la medida que la estabilidad cambiaria permitía contratar créditos en dólares a tasas muy bajas (en relación con las existentes en el mercado mexicano) y prestar en pesos con las altas tasas de interés que prevalecieron en esos años. Así, los bancos mexicanos acumularon una deuda externa, principalmente de corto plazo superior a los 35 mil millones de dólares.

Al endeudamiento empresarial y bancario habría de añadir la extraordinaria emisión de Tesobonos, que a pesar de haberse denominado en pesos, formalmente eran deuda interna y que con la crisis se convirtieron automáticamente en deuda externa de muy corto plazo.

Además, conforme el modelo económico aplicado en ese momento se fue dependiendo cada vez más de los flujos de cartera del exterior y se fueron encendiendo los focos rojos en el sector externo, el mercado interno de dinero asumió dos características: el mayor peso de los inversionistas extranjeros en la compra de los títulos de deuda pública y la mayor participación relativa de los Tesobonos en la circulación total de valores.

Al término del sexenio de Salinas, el saldo de la deuda externa del sector público pasó de 78.8 miles de millones de dólares al 31 de diciembre de 1993 a 85.4 miles de millones de dólares el 31 de diciembre de 1994 y la suma de la deuda del sector privado no bancario y de la banca comercial de 48.0 miles de millones de dólares a 52.8 miles de millones de dólares respectivamente. (véase cuadro 2.4)

**Cuadro 2.4 Deuda Externa 1991-1999**  
(Miles de millones de dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 p/
Saldo de la deuda externa	116.6	117.6	131.6	142.1	169.5	163.6	152.8	162.1	163.2
Sector público	80.0	75.8	78.8	85.4	100.9	98.3	88.3	92.3	92.2
Gobierno Federal	65.8	58.7	59.0	60.6	77.8	75.6	67.4	70.1	70.3
organismos y empresas públicas	8.6	9.4	9.5	12.0	11.7	12.9	12.3	13.1	13.8
Banca de desarrollo	5.6	7.7	10.3	12.8	11.4	9.8	8.6	9.1	8.1
Banca comercial 1/ 2/	17.8	18.7	23.4	25.0	20.6	18.5	16.7	15.8	14.1
Banco de México	6.8	6.0	4.8	3.9	17.3	13.3	9.1	8.4	4.5
Sector privado no bancario 1/	12.0	17.1	24.6	27.8	30.7	33.5	38.7	45.6	52.4

1/ Con información del Banco de México.

2/ Incluye bancos mexicanos, agencias y sucursales en el exterior. Excluye la emisión de valores de deuda denominados en moneda nacional.

P/ cifras preliminares

Fuente: Banco de México

El año de 1995 se recordará como la recesión económica más aguda desde los años treinta, aunado al desarrollo de una crisis bancaria de amplias proporciones, por el incumplimiento por parte de empresas y personas físicas de sus pasivos; al concluir ese año la deuda externa total era de 169.5 miles de millones de dólares.

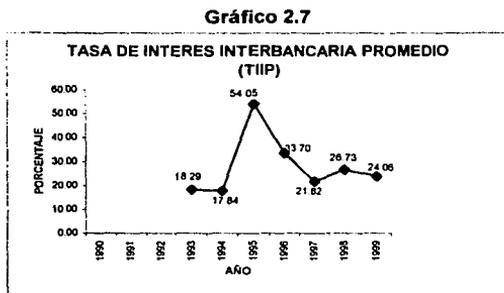
Si a dicho índice se agrega el saldo de la deuda pública interna, que al cierre de 1995 ascendió de acuerdo al informe anual 1999 del Banco de México a los 136 millones de pesos.

En ese mismo año la tasa de interés de los Cetes a 28 días presento un incremento del 34.34% en relación al año 1994. (véase gráfico 2.6)



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Banco de México

Por otra parte, en la tasa de interés interbancaria promedio (TIIP) en 1995 registro un incremento 36.21% respecto 1994. (véase gráfico 2.7)

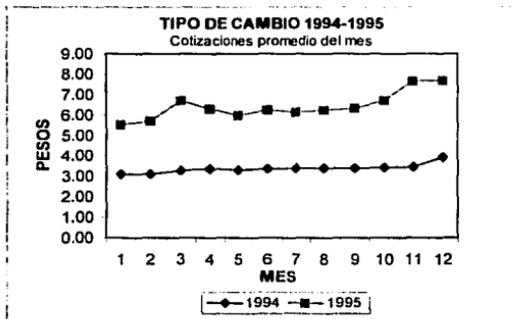


**Fuente:** Elaboración propia con datos del Banco de México  
La tasa de interés interbancaria (TIIP) a 28 días se empezó a calcular En enero de 1993, conforme a la circular 1996/93 del Banco de México

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

El tipo de cambio a finales de 1995 se encontraba en 7.66 pesos por dólar, lo que implicaba una devaluación acumulada de 95% respecto de diciembre del año anterior (Véase gráfico 2.8).

Gráfico 2.8



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

El crédito bancario se desplomó según datos del Banco de México, el financiamiento otorgado por la banca comercial al sector privado durante 1995 se redujo 18.5% en términos reales. El financiamiento en ese sector se contrajo un 10% adicional durante 1996 y se circunscribe en la actualidad a operaciones de restauración de adeudos, siendo casi inexistente el crédito.

Con el estallido de la crisis pasada, quedó bloqueado el proceso de financiamiento de la planta productiva y restringida la capacidad de financiamiento de la deuda externa, tanto del gobierno como de la banca.

## **2.5 Evolución de la cartera vencida**

La crisis monetaria de 1994-1995 cambia radicalmente el entorno en el que se desarrollaba la actividad bancaria en México. Dicha crisis se presenta en un momento en el que la mayoría de los bancos se encontraban en una situación de fragilidad, derivada sobre todo de los cambios institucionales que se habían vivido en los últimos años, entre los cuales destaca la reprivatización de los bancos comerciales en 1991-1992 y simultáneamente, la creación de grupos financieros en el país, así como la apertura financiera pactada y puesta en marcha en el Tratado de Libre Comercio (TLC) el primero de enero de 1994.

Los primeros resultados de estas medidas, como ya se han examinado en el primer capítulo, explican en buena medida las tendencias del sistema bancario en el país hasta diciembre de 1994, y que en forma breve se describirán a continuación.

Desde 1988 la desregulación de las operaciones activas y pasivas de la banca comercial y la eliminación del encaje legal (sustituido por el coeficiente de liquidez que también sería eliminado), produce una liberación importante de recursos hacia el sector privado que antes absorbía Banco de México a favor del sector público. En efecto, si el financiamiento otorgado por el sistema bancario al sector público en proporción al PIB en 1986 alcanzó el máximo de 56.5 por ciento y en 1987 fue de 50.5, en 1994 descendió a 11.3 por ciento, mientras que el sector privado para esos mismos años el financiamiento que recibió fue de 14.5 y 15.1 por ciento (1986 y 1987 respectivamente), y de 49.4 por ciento en 1994.

Las medidas adoptadas de política financiera logran una notoria reasignación del financiamiento a favor del sector privado (ver cuadro 2.5) y ésta se acelera debido a la renegociación de la deuda externa pública que permite al sector público exigir menos recursos internos, un efecto similar producirá la venta de paraestatales y de los bancos en particular.

**Cuadro 2.5 Distribución del crédito por sectores**

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	76.8	77.3	71.3	74.5	79.6	77.0	70.6	60.3	50.3	38.6	30.0
Sector Privado	23.2	22.7	28.7	25.5	20.4	23.0	29.4	39.7	49.7	61.4	70.0

1/ Se refiere al crédito interno otorgado por el sistema bancario consolidado, en moneda nacional y extranjera, a no financieros.

**Fuente:** Banco de México

Junto a esta reasignación de recursos se registra un crecimiento de la intermediación realizadas por la banca comercial, la captación y el crédito aumentan a partir de 1989, año en que esta iniciando la reforma financiera aludida, si en 1988 la captación y el crédito de la banca comercial, en relación al PIB, significaban 23.9 y 16.6 por ciento, respectivamente, en 1994 representaban 46.6 por ciento (ver cuadro 2.6)

**Cuadro 2.6 Captación, crédito y cartera vencida de la banca comercial**

Año	Captación % del PIB	Crédito % del PIB	Cartera vencida/Cartera total* %
1982	25.6	20.0	3.61
1983	23.1	19.0	4.35
1984	23.9	19.4	2.33
1985	21.4	21.1	2.07
1986	25.7	26.7	1.16
1987	26.0	27.5	0.51
1988	23.9	16.6	0.89
1989	27.6	20.5	1.22
1990	30.8	24.0	2.04
1991	32.7	28.9	3.16
1992	34.1	35.0	5.50
1993	38.2	39.9	7.26
1994	46.6	20.1	9.02
1995	n.d.	n.d.	15.56

\* No incluye bancos intervenidos ni en situación especial, así como la venta de cartera a Fobaproa

**Fuente:** Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La desregulación financiera desde este punto de vista daba sus primeros resultados, sin embargo, los mismos fueron acompañados por una serie de contradicciones producidas al calor de la propia desregulación, la colocación de recursos crediticios fue realizada en condiciones ausentes de supervisión y vigilancia de las autoridades reguladoras, la evaluación del riesgo crediticio era un concepto prácticamente desconocido y por tanto poco practicado por la banca comercial, en los años anteriores la mayor parte de los recursos eran colocados en el sector público y empresas del mismo, así como entre un reducido grupo de grandes empresas privadas, dicha evaluación no parecía ser necesaria. Con la desregulación y liberalización de los servicios financieros la cantidad y perfil del cliente cambia profundamente, nos referimos a un sector privado altamente heterogéneo y necesitado de financiamiento para producir y consumir, después de un largo período (1983-1988) de escasez de recursos y de deterioro real del ingreso.

La falta de previsión en este sentido por parte de los bancos lleva continua y crecientemente a la insolvencia de los sujetos acreditados, traduciéndose en un índice de morosidad o de cartera vencida<sup>11</sup> de los bancos cada vez mayor, pues si en 1988 este indicador es de 0.89 por ciento en 1994 aumenta a 9.02 por ciento, participando principalmente en este problema los sectores industrial, comercio, agropecuario y los créditos al consumo (incluido dentro del sector servicios y otras actividades) ver cuadro 2.7 esto es prácticamente en toda la economía surge el problema de la insolvencia o incapacidad de pago.

Algunos bancos que fueron intervenidos como más adelanté se vera, desde 1989 ya tenían dificultades de cartera vencida, tales son los casos de Banco Mexicano,

---

<sup>11</sup> La cartera vencida está formada por todos los documentos de cartera y en general, por todos los créditos que no han sido pagados oportunamente. De esta forma, el conjunto de operaciones activas que no son liquidadas a su vencimiento constituye la cartera vencida de las instituciones de crédito. Por otra parte, es necesario puntualizar que la cartera vencida no es privativa de los bancos, pues cualquier empresa que otorgue a sus clientes lleva implícito el riesgo, en mayor o menor grado, de no poder cobrar a su vencimiento dicha cuenta, e incluso, de que no llegue a ser recuperada.

BCH, Banoro y Banpaís y hacia 1992 la mayor parte de bancos todos presentaban índices de morosidad acrecentados sustancialmente.

**Cuadro 2.7 Cartera vencida del sistema bancario consolidada al sector privado por actividad económica 1986-1995 (Estructura porcentual)<sup>(1)</sup>**

Año	Agricultura	Industria	Vivienda	Servicios	Comercio	Total
1986	13.6	46.0	3.7	15.1	21.6	100.0
1987	13.0	44.2	1.1	18.9	22.8	100.0
1988	10.0	47.8	2.1	21.3	18.8	100.0
1989	12.8	33.9	1.4	24.1	27.9	100.0
1990	13.9	26.1	0.6	26.8	32.6	100.0
1991	14.6	25.5	2.5	21.5	36.8	100.0
1992	14.0	25.6	2.6	33.4	24.3	100.0
1993 <sup>(2)</sup>	56.5	23.8	0.0	12.5	7.2	100.0
1994	9.8	21.1	11.0	28.5	29.6	100.0
1995	9.5	27.6	9.5	31.4	22.0	100.0

Fuente: López G, Teresa. Fragilidad financiera y crecimiento económico en México. Edit. Plaza y Valdez, México 2001, p. 116.

(1) Estructura porcentual con base en saldos al día último de diciembre de cada año.

(2) En 1993, el Banco de México cambió la metodología para cuantificar la cartera vencida del sistema bancario. Además, las cifras correspondientes a ese año representan saldos al mes de junio. Por todo ello, los datos de 1993 deben tomarse con mucho cuidado al momento de hacer comparaciones.

El impacto en los bancos se traduce en un deterioro en su rentabilidad, liquidez, altos márgenes de intermediación y en crecientes dificultades de capitalización como consecuencia de tener obligadamente que distraer cada vez mayores recursos como reservas preventivas. (ver cuadro 2.8)

No obstante esta situación de deterioro financiero, la libertad otorgada a los bancos para definir sus niveles de tasas de interés al ahorrador y al crédito, especialmente desde cuando los bancos vuelven a manos privadas, será otro factor importante de aceleración de los índices de morosidad, pues a pesar de los problemas financieros nacionales, los bancos mantuvieron continuamente altos márgenes financieros, mayores incluso a los de algunos países industrializados,

esto les permitió avanzar en la recuperación de los recursos desembolsados en la compra de los bancos en un tiempo antes de los previsto.

**Cuadro 2.8 Indicadores de rentabilidad de la banca comercial**

Año	Rentabilidad del capital (ROE) 1/	Margen de utilidad 2/	Margen de interés neto 3/	Índice de capitalización 4/	Rend. Sobre activos (ROA) 5/
1986	51.88	2.49	3.90		0.94
1987	50.46	3.03	3.70		1.26
1988	49.81	4.41	6.21		1.86
1989	36.58	4.93	5.47		1.36
1990	34.92	4.28	5.31		1.17
1991	32.65	4.89	5.02		1.18
1992	43.67	6.95	7.02	9.18	1.46
1993	40.71	7.39	6.97	10.26	1.57
1994	13.18	2.83	5.95	9.81	0.55
1995	9.17	0.91	5.97	10.79	0.38

1/ Utilidad neta anualizada/promedio del capital contable sin revaluaciones.

2/ Utilidad neta/ingreso total.

3/ Margen financiero anualizado/promedio de activos productivos.

4/ Capital neto/activos en riesgo. Determinado por Banco de México.

5/ Utilidad neta anualizada/promedio del activo total sin revaluaciones.

**Fuente:** La Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno. Ernesto Zedillo. 1995. P. 90 (para el caso de la ROA 1986-1995 y margen de utilidad de 1986-1991)

Como se muestra en los cuadros anteriores, el crecimiento vertiginoso de las carteras vencidas arrancó de 1989 para alcanzar niveles críticos a partir de 1991, cuando el índice de morosidad (cartera vencida / cartera crediticia total) rebasó los límites considerados aceptables en las prácticas bancarias internacionales y, específicamente, en los Acuerdos de Basilea que establecen un índice de morosidad del 3.5% como máximo aceptable. En 1992 la morosidad prácticamente duplicó este rango; en 1994, la cartera vencida triplicó este rango; y al instrumentarse el plan de choque ortodoxo de ajuste y estabilización del gobierno zedillista, el índice de morosidad de la banca mexicana disparó hasta casi quintuplicar en el último trimestre de 1995, la norma internacional máxima.

Otro de los indicadores que muestra la operación de la banca comercial, es la ROE (utilidad neta anualizada / promedio del capital contable sin revaluaciones) que paso de 43.67 por ciento en 1992 a 9.17 en 1995, por otra parte en el índice de capitalización (capital neto / activos en riesgo), solamente el Banco del Centro, de los bancos reprivatizados reportó un índice superior al promedio, que para el conjunto de los bancos pasó de 9.18 por ciento de 1992 a 10.79 en 1995 .

Otro factor importante fue el crecimiento explosivo del grado de apalancamiento financiero de las empresas y de los consumidores, que se produjo después de la liberalización de los mercados financieros realizada a marchas forzadas a partir de 1988, por ejemplo, en la industria manufacturera el grado de apalancamiento financiero paso de 17.3 % del PIB en 1988 al 75.1% del PIB en 1994; y otras actividades como el comercio y la construcción, el incremento del apalancamiento financiero fue mayor.

La situación era tan crítica que la Consulta Nacional sobre la Situación financiera de las Empresas realizada entre sus agremiados por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, en agosto de 1995, arrojó como resultado que el 98.5% de los empresarios que estaban endeudados con la banca; sólo el 13% de la industria gozaba de una situación financiera buena; un 44.0% estaba en situación financiera regular pero no satisfactoria; y el 43.0% estaban en serias dificultades financieras. Por su parte, la Encuesta Semestral realizada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, correspondiente al primer semestre de 1995, indicó que el 51.2% de las empresas consideraban el financiero como su principal problema; un 20.6% reconoció tener problemas de cartera vencida; y un 9.6% de las empresas consideró probable o muy probable declararse en suspensión de pagos. (Calva, 1996, p. 55)

A manera de conclusión la liberalización financiera y bancaria en particular favoreció inmediatamente a los nuevos accionistas privados de la banca, sin embargo, no se tradujo en una estabilidad financiera, ya que el conflicto entre

deudores y acreedores iba siendo cada vez mayor y el gobierno no comenzaba a aplicar medidas de rescate para evitar la crisis financiera de los deudores.

Consecuencia de lo anterior es la proliferación a nivel nacional de organizaciones de deudores de la banca, integradas por industriales, agricultores y consumidores, que ya expresaban su inconformidad ante la arbitrariedad de los bancos privados, relativas a los términos de los contratos de créditos y de la capitalización de las tasas de interés.

En nuestro siguiente Capítulo se analizarán los apoyos que ha recibido los bancos por parte del Gobierno y las medidas que han adoptado bancos y autoridades hacia los deudores de la banca y cuál es su trascendencia.

## Capítulo 3 Carteras Vencidas y su Costo Fiscal 1995-1998

### 3.1 Crisis financiera y carteras vencidas

El problema de las carteras vencidas que se presenta en México en 1995 como parte de la crisis financiera tiene su origen, como se describió en el capítulo uno y dos, en el proceso de reformas financieras efectuadas a marchas forzadas a partir de 1989. Ya que con la desregulación financiera, en combinación con la apertura comercial, llevaron al creciente endeudamiento externo de los bancos (tanto privados como de la banca de desarrollo) y de las grandes empresas exportadoras.

Asimismo, el significativo diferencial entre los costos de fondeo en moneda nacional y extranjera condujeron a los bancos a elevar rápidamente sus pasivos de corto plazo en dólares (ver cuadro 3.1). Mientras el tipo de cambio se mantuvo bajo un deslizamiento previsible, la administración del balance de los bancos pudo efectuarse sin mayores contratiempos. Sin embargo, la política de financiar la apertura comercial por medio de la inversión externa de cartera especialmente en Cetes, mantuvo elevadas las tasas de interés "piso".

**Cuadro 3.1**  
**Tasa de Interés y Márgenes de Intermediación Financiera**  
**Estados Unidos y México**  
(Valores reales deflactados con los respectivos INPC)

	Estados Unidos			México		
	Tasas de Interés Pasivas	Activas	Margen de Intermediación	Tasas de Interés Pasivas	Activas	Margen de Intermediación
1988	3.45	4.98	1.53	-21.72	-10.21	11.51
1989	3.34	5.08	1.73	20.50	33.64	13.14
1990	2.64	4.40	1.76	8.72	19.40	10.68
1991	3.76	6.33	2.57	-0.54	11.23	11.77
1992	2.77	5.32	2.55	2.83	14.16	11.33
1993	2.11	4.91	2.80	8.03	21.81	13.78
1994	4.38	6.88	2.50	7.15	23.52	16.38
1995	4.01	6.87	2.86	2.52	19.59	17.07

Fuente: Giron, Alicia y Correa, Eugenia (comp). Crisis Bancaria y Carteras Vencidas. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM, p.27.

De esta manera, los márgenes elevados 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 sus contrapartes externas, porque mientras los mexicanos pagaban, por ejemplo en 1994, una tasa de interés real promedio del 23.52 por ciento, sus contrapartes estadounidenses sólo pagaban 6.88 por ciento.

Aunado a lo anterior, la apertura comercial, con creciente sobrevaluación cambiaria, sometió a importantes sectores de la planta productiva a una acelerada pérdida de posicionamiento en el mercado e incluso a la quiebra, mientras que los elevados costos de financiamiento les condujeron al refinanciamiento, lo que abultó rápidamente sus pasivos. Por su parte, el lento crecimiento del empleo y el estancamiento de los ingresos de los asalariados también actuaron en el sentido de impedirles enfrentar sus compromisos de deuda.

Otras causas que originaron el crecimiento vertiginoso de las carteras vencidas se listan a continuación:

1. La práctica bancaria mexicana de cargar sobre los deudores morosos penas extraordinarias en forma de una tasa de interés moratorio capitalizable.
2. El crecimiento explosivo del grado de apalancamiento financiero de las empresas y de los consumidores.
3. Las agresivas campañas bancarias para colocar dinero de plástico entre el mayor número posible de ciudadanos de las clases medias, incluso de los estratos poblacionales con ingresos mensuales de dos salarios mínimos.
4. Las familias cayeron en la dependencia del crédito, el tarjetazo para comprar alimentos, ropa, muebles, servicios restauraneros, hoteleros, etcétera, y aún disponer de efectivo.

5. Las no menos agresivas campañas de otorgamiento de créditos para la adquisición de bienes de consumo duradero (principalmente automóviles) y para la adquisición de bienes inmuebles.

Así, la combinación de desregulación financiera y liberalización comercial fue creando, a lo largo de los años noventa, las condiciones de sobreendeudamiento en que se encuentran actualmente las empresas, las familias, el gobierno y los propios bancos mexicanos. (Correa, 1996, p. 18)

Una idea de la magnitud del sobreendeudamiento que se observó en el último mes del año 1995 puede obtenerse de las siguientes cifras estimadas por la SHCP: (Ibidem)

- 1) La deuda pública externa, 117 000 millones de dólares (incluida la deuda con el FMI y la deuda externa de la banca de desarrollo), representaba alrededor de 18 años del valor presente de las exportaciones petroleras.
- 2) La deuda externa del sector privado no financiero, en 25 000 millones de dólares, representaba alrededor del 100% de las exportaciones de la industria manufacturera no maquiladora.
- 3) La deuda externa de los bancos mexicanos, en 30 000 millones de dólares, representaba casi el 24% de los activos totales de la banca, o bien 40% de su cartera total del año de referencia.

### **3.2 Medidas implementadas para superar la crisis financiera**

El proceso especulativo devaluatorio de 1994-1995 y el alza de las tasas de interés que lo acompañó produjeron un gran impacto en una estructura bancaria, situación que llevó al gobierno a poner en marcha una serie de programas en beneficio de los bancos y los deudores. (véase cuadro 3.2)

Las medidas de apoyo buscaron cubrir los problemas de los bancos y los deudores en ese orden, es decir el énfasis estuvo en limitar los efectos de las crisis y en normalizar la actividad bancaria lo más pronto posible, amortiguando parte del impacto ocasionado entre los deudores.

Para los deudores, la nueva política de contracción monetaria y las condiciones de desconfianza e incertidumbre que dominaron los mercados financieros durante casi todo 1995 se tradujeron en alzas muy fuertes de las tasas de interés. Es decir al aplicar las nuevas tasas de interés a los adeudos la valorización de los mismos hizo que muchos de ellos se convirtieran en impagables.

Así, la crisis monetaria vino a complicar un problema estructural del sistema bancario mexicano, tanto en su componente de bancos comerciales como de banca de desarrollo. Más que un avance drástico de los índices de morosidad, la situación constituyó un cambio cualitativo: las pérdidas potenciales y la descapitalización de los bancos podía llegar a ser tan grave como para generar una situación de pánico entre los depositantes, que podría haberse desatado si alguno de los bancos en situación crítica se hubiese visto en la necesidad de suspender sus pagos.

Como complemento al apoyo a los bancos, se diseñaron también algunos programas en beneficio de los deudores. Su meta era amortiguar al menos una parte del impacto causado por el alza de las tasas de interés. Cabe señalar, que el apoyo a los bancos constituía un apoyo a los deudores en la medida en que el

saneamiento de una institución le permitía otorgar a sus deudores algunas facilidades adicionales, no previstas en los programas gubernamentales.

En otro orden de cosas, las autoridades supervisoras modificaron las reglas relativas a la clasificación de la cartera y la constitución de provisiones, de modo que los bancos fueran más rigurosos en la clasificación de riesgos y más conservadores en materia de provisiones. Por último, modificaron la Ley de modo que los bancos extranjeros pudieran participar en el sistema bancario mexicano, incluyendo la posibilidad de que asumieran el control de las instituciones de tamaño medio. Con lo primero obligaban a los bancos a emprender medidas de saneamiento interno y con lo segundo abrían sus posibilidades de recapitalizarse por medio de la incorporación de socios extranjeros.

Con las formas contables se buscó superar un problema que las mismas autoridades habían detectado en los años posteriores a la reprivatización. En efecto, la información insuficiente que emitían los bancos (acompañada de una cierta fragilidad de los sistemas de supervisión imperantes) explica en buena parte la incapacidad en la que se encontraron las autoridades responsables del seguimiento de la actividad bancaria (la SHCP, el Banco de México y la CNBV) para anticipar los problemas y tomar las medidas preventivas correspondientes.

**Cuadro 3.2 Resumen de Medidas para Fortalecer el Sistema Financiero**

Fecha	Programa	Objetivo
Enero 95	Ventanilla de liquidez en dólares	Liquidez a los bancos
Marzo 95	Nuevos requerimientos de reservas para créditos	Regulación para fortalecer solvencia
Marzo 95	Programa de Capitalización Temporal (Procapte)	Solvencia para los bancos
Marzo 95	Reformas a la Legislación Financiera	Regulación para incentivar la capitalización
Abril 95	Programas de reestructuración en UDI's	Apoyo a deudores
Mayo 95	Mecanismo de capitalización con compra de cartera	Incentivar capitalización de los bancos
Agosto 95	Acuerdo de apoyo a Deudores de la Banca (ADE)	Apoyo a deudores
Mayo 96	Programa de beneficios adicionales para deudores de créditos de vivienda	Apoyo a deudores
Junio 96	Valuación y Venta de Activos	Recuperación de los activos en poder del Fobaproa
Julio 96	Acuerdo de apoyo financiero al sector agropecuario y pesquero (Finape)	Apoyo a deudores
Agosto 96	Acuerdo de apoyo financiero y fomento a la micro, pequeña y mediana empresa (Fonype)	Apoyo a deudores
Septiembre 96	Facilidad para los bienes adjudicados	Promover la venta ordenada de activos
Julio-sep 97	Facilidades en el programa de beneficios adicionales para deudores de créditos de vivienda	Apoyo a deudores
Enero 1999	Programas de beneficios a los deudores de créditos empresariales, de vivienda para el sector agropecuario y pesquero.	Apoyo a deudores* (Aproximadamente 212 000 pequeños y medianos empresarios, 456 000 deudores hipotecarios y 800 mil deudores agropecuarios)

\* Al 30 de junio del año 1999 el programa empresarial registró un avance de 60% en el número de deudores beneficiados; el programa hipotecario un avance de 71% y el agropecuario de 80%. Los deudores tienen de plazo hasta el 30 de septiembre para acogerse a los beneficios del programa.

**Ventanilla de liquidez en dólares:** El esquema consistió en que el Banco de México otorgó créditos de corto plazo en dólares a los bancos a través del Fobaproa, para que éstos pudieran cubrir sus obligaciones con el exterior. Esta medida permitió viabilidad para que las instituciones contaran con recursos suficientes para hacer frente a sus compromisos y pudieran así otorgar confianza a los ahorradores, evitando así una fuga masiva de depósitos.

**Nuevos requerimientos de reservas para créditos:** El establecimiento de provisiones preventivas tuvo como objeto eliminar el riesgo crediticio que se reflejaría en los estados financieros de los bancos. La medida consistía en exigirle a las instituciones bancarias un índice de cobertura de riesgos crediticios a cartera vencida de por lo menos 60% o del 4% de reservas sobre la cartera total.

**Programa de capitalización temporal (PROCAPTE):** Para cumplir con la relación mínima entre el capital y los activos de riesgo (del 8%), el gobierno instrumentó dicho programa mediante el cual el Fobaproa compraba instrumentos representativos de deuda subordinada a aquellos bancos que no alcanzaban a cubrir ese mínimo legal; dichos títulos eran convertibles de manera forzosa a capital de un plazo de 5 años, pero la conversión podía anticiparse si los índices de capitalización sufrían un nuevo deterioro. Los recursos recibidos como consecuencia de esa operación quedaron depositados en el Banco de México, de modo que no implicaron un aumento del crédito interno neto del Banco de México ni se tradujeron en mayor liquidez para los bancos.

Las instituciones que participaron en dicho programa fueron Serfin, Inverlat, Bital, Bancen, Banorie y Confia.

**Reformas a la legislación financiera :** En febrero de 1995, se modificó la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de Agrupaciones Financieras para facilitar la capitalización de los bancos. Con esta medida no sólo accionistas nacionales se incorporarían como socios de los bancos, sino que las instituciones financieras

del exterior también tendrían la posibilidad de participar como socios capitalistas tal como fue el caso de las instituciones españolas Banco Bilbao Vizcaya, Santander o de la participación del Banco de Montreal en Bancomer o el Banco de Nueva Escocia en Inverlat.

**Reestructuración de los créditos en unidades de inversión (UDI's):** El día de su establecimiento, el 4 de abril de 1995, cuya finalidad era reestructurar las deudas, las cuales conforme al Informe Anual del Banco de México de 1995 tienen un "...valor constante utilizable para denominar los créditos. El valor diario de la UDI refleja el comportamiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor".

El objetivo inicial 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 la tasa real 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

Este programa se aplicó principalmente a los créditos hipotecarios y a los créditos industriales, pero abarcó también los adeudos de Estados y Municipios. En total, el monto reestructurado a diciembre de 1996 fue de 258 mil millones de pesos.

Según el acuerdo celebrado 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.

De la cartera transferida a los fideicomisos de 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

en los bonos entregados por el gobierno a los bancos y de las tasas que pagarán los deudores.

Lo anterior puede explicar que la morosidad se mantuviera tanto en los créditos reestructurados como los que mantuvieron los contratos originales, aunque con mayor intensidad en los segundos. Como consecuencia, los programas de apoyo basado en las UDIs, aún subvencionadas, no significaron una solución definitiva al problema de la cartera que buscaban resolver.

**Mecanismo de capitalización con compra de cartera:** La medida más importante ya que se realizaron modificaciones al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que pasó de ser un mecanismo de cobertura de los depósitos de los ahorradores a salvaguardar a las mismas instituciones. El esquema consistió en que el gobierno compraba cartera a los bancos, quienes se comprometieron a capitalizar las instituciones ya sea mediante la aportación de recursos frescos de sus socios o mediante la emisión de obligaciones subordinadas convertibles y no convertibles.

Bajo este esquema por cada peso destinado a la capitalización de los bancos el FOBAPROA se comprometía a comprar dos pesos de cartera y en algunos casos hasta más, como sucedió con Serfin en donde la proporción fue de 7 a 1. Los recursos empleados en los programas de capitalización provinieron de créditos contratados con organismos internacionales. De hecho, el Gobierno Federal contó con un crédito a 15 años otorgado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo por 1,750 millones de dólares.

El Fobaproa compró cartera de los bancos por medio de un pagaré capitalizable a un plazo de diez años, financiado por las mismas instituciones financieras y avalado por la federación. El llamado "pagaré Fobaproa" generaría intereses a los bancos conforme a lo determinado por el Banco Central, de modo que los bancos tendrán un activo con valor positivo que les produciría ingresos y cumplirían la meta buscada en la hoja de balance. Además de cobrarse los créditos

respaldados por ese concepto, se aplicarían directamente a pagar los adeudos con Fobaproa.

Como resultado de las dos medidas citadas el Fobaproa se hizo de activos que en valor bruto ascienden aproximadamente a 335 mil millones de pesos, de los cuales 40% de los activos corresponden a los activos de intermediarios financieros en los cuales es accionista Fobaproa y 60% de los activos representan créditos sobre los cuales los bancos transfirieron derechos de cobro a dicho fondo. Los créditos, objeto del programa de "compra" de cartera, son administrados y cobrados por los bancos, ya que de hecho, no se transfirieron al Fobaproa los créditos como tales, sino el derecho de recibir el producto de la cobranza.

**Acuerdo de apoyo a deudores de la banca (ADE)** : En septiembre de 1995, es decir nueve meses después del estallido de la crisis devaluatoria, se aprobó un programa dirigido a reducir las tasas nominales aplicables a los acreditados en los rubros de tarjetas de crédito, créditos al consumo, créditos empresariales, agropecuarios y para la vivienda, que buscaba complementar y fortalecer el programa de reestructuración y de denominación en UDIs. Con este acuerdo, los deudores obtuvieron los siguientes beneficios: a) condonación de los intereses moratorios, b) excepción de garantías adicionales para aquellos que reestructuren créditos inferiores a 400 mil pesos, c) en el caso de los créditos para la vivienda y agropecuarios la banca absorbe parte de los gastos notariales derivados de la reestructuración y d) tasas subvencionadas de interés por un período de 12 meses.

Las estimaciones oficiales mostraban que el ADE tendría un costo de 13,400 millones de pesos, incluyendo tanto a la banca comercial como a la banca de desarrollo. Esta cantidad representaría 0.8% del PIB y se generaría entre septiembre de 1996

**Programa de beneficios adicionales para deudores de crédito de vivienda:**

Este programa, puesto en marcha en mayo de 1996, se dirigió a beneficiar a deudores de créditos para la vivienda. La implantación de este programa se hizo necesaria, debido a 2 razones fundamentales: 1) aún en el caso de créditos hipotecarios ya reestructurados en UDIs, para un porcentaje considerable de acreditados las mensualidades continuaban absorbiendo un porcentaje muy elevado de su ingreso; y 2) la debilidad del mercado de vivienda llevó a que, con frecuencia, el valor de la propiedad hipotecada creciera a una menor velocidad que el principal de los financiamientos denominados en UDIs, llegando a ser el primero menor que el segundo.

Este programa incorpora un esquema de descuentos para los pagos programados para los próximos diez años, de conformidad con las tasas del cuadro 3.3. Dichos descuentos son sólo aplicables a los primeros 500,000 UDIs del saldo total de los adeudos y la condición es que los créditos hubiesen sido otorgados con anterioridad al 30 de abril de 1996.

**Cuadro 3.3**  
**Descuentos del Programa complementario de apoyo**  
**para créditos hipotecarios**

<b>Año</b>	<b>Descuento en los pagos</b>
1996	30%
1997	25%
1998	20%
1999	20%
2000	15%
2001	15%
2002	10%
2003	10%
2004	5%
2005	5%

**Fuente:** Informe Anual 1996 del Banco de México

**Valuación y venta de activos:** Debido a las características y magnitud de las empresas de las compras de cartera realizadas por FOBAPROA, en 1996 se decidió establecer una nueva empresa subsidiaria de dicho fideicomiso, Valuación y Venta de Activos (V.V.A.), cuyos objetivos principales son los siguientes: a) lograr una venta ordenada de los activos en manos de Fobaproa; b) contribuir a una eficiente administración de dichos activos; c) impulsar el desarrollo de un mercado secundario de activos; d) apoyar la recuperación de empresas viables, y e) reducir el costo fiscal de los programas de apoyo.

**Acuerdo de apoyo financiero al sector agropecuario y pesquero (FINAPE):**

Ante el deterioro de la cartera agropecuaria, sobre todo expresada en los créditos del BANRURAL, el Gobierno Federal y la banca dieron a conocer el 23 de julio de 1996, el Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE), que incluía por vez primera descuentos o quitas de 16 a 40 por ciento en los pagos totales o parciales de los acreditados, así como financiamientos por un monto de 12 mil millones de pesos para proyectos rentables dentro del sector primario de la economía.

Los objetivos fundamentales del FINAPE buscaban aliviar la carga de la deuda de los productores del campo, impulsar su reactivación mediante nuevo financiamiento, y beneficiar a 140 mil de esos productores con una cartera cercana a 3.5 mil millones de pesos, cabe señalar que el programa consideró la cobertura de la cartera agropecuaria que el cierre de junio de 1996 se situaba en 57 mil 600 millones de pesos, de los cuales 41 mil 600 millones eran con la banca comercial, equivalentes a un 72.4 por ciento, de este modo, el 17.6 por ciento estaba vencido, presentando uno de los índices más elevados por tipo de crédito.

**Acuerdo de apoyo financiero a la pequeña y mediana empresa (FOPYME):**

Por último, debe recordarse que con la puesta en marcha del Acuerdo de apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME) en

octubre de 1996, concluyeron de hecho los nuevos apoyos diseñados para deudores con cargo directo al Gobierno Federal.

En el caso del FOPYME, su costo original estaba estimado en 20 mil millones de pesos, al buscar beneficiar a 97.8 por ciento de las unidades productivas que se enfrentaban a problemas financieros severos cerca de 369 mil empresas con créditos inferiores a 6.0 millones de pesos, que acumulaban en ese entonces el 20.3 por ciento del total de la cartera empresarial, la cual ascendía a 527 mil millones, de los cuales sólo 7 mil 400 millones de pesos serían absorbidos directamente con recursos fiscales.

**Intervención gerencial de instituciones de crédito con fragilidad financiera extrema:** Antes de la crisis monetaria, es decir entre el final de la reprivatización y finales de 1994, sólo los bancos Unión y Cremi habían sido intervenidos. El origen de esta medida había sido la falta de profesionalismo detectada en la gestión de estas instituciones por parte del grupo que originalmente había comprado el Banco BCH (convertido después en Banco Unión) y luego había adquirido el banco Cremi. La intervención se acompañó de la apertura de procesos penales contra sus principales directivos. Ya estallada la crisis, en 1995, la experiencia se repitió con Banpaís, por razones y consecuencias semejantes.

Pero a medida en que la crisis se manifestaba y se detectaban problemas graves en otras instituciones, se procedió a aplicar el mismo procedimiento. Los bancos Bancen, Oriente, Obrero, del Centro, Interestatal, Capital, Sureste e Inverlat fueron intervenidos por las autoridades de la CNBV. En estos casos, la medida se justificó por su precaria situación financiera de las instituciones afectadas y los riesgos de que se generara en alguno de ellos una situación de pánico por parte de los depositantes.

La intervención de estas instituciones duraría hasta que fueran saneadas o liquidadas.

Las transferencias de las instituciones que cayeron en esta situación, ya efectuadas o en curso de concretarse, son las siguientes: Inverlat vendió el 20% de su capital a Scotia Bank, institución bajo el cual quedó el control del banco. El Banco del Centro (Bancen) y Banpaís fueron vendidos a Banorte. Los principales activos de Cremi y Oriente al Banco Bilbao Vizcaya. Los del Banco Unión a Promex. Los del Banco Obrero a Afirme y los de Confía (el último banco en ser intervenido por la CNBV) a Citibank.

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. Así al intervenir los bancos más frágiles se hizo cargo, implícitamente, de las pérdidas que no pudieron cubrirse con el capital existente. Además de evitar mayores quebrantos para las instituciones afectadas y posibles retiros masivos de los depositantes, que pudiera generalizarse al conjunto del sistema.

**Apoyo a los concesionarios de autopistas:** Las empresas concesionarias se vieron en dificultades para cubrir los créditos con los cuales habían financiado una parte de la construcción de las carreteras en virtud de que los ingresos esperados se habían estimulado con base en un aforo y unas tarifas que estuvieron muy por encima de la realidad. Para no seguir acumulando esos adeudos en el rubro de cartera vencida de los bancos, a finales de 1997 el gobierno optó por cancelar algunas concesiones, haciéndose cargo de los créditos que las compañías concesionarias habían suscrito con los bancos a cambio de tomar el control de las autopistas construidas.

El costo fiscal de esta controvertida operación, que benefició tanto a los bancos como a los concesionarios, ascendió a 18 mil millones de pesos. La evaluación de esta cifra es muy compleja en la medida en que, en efecto, el gobierno recibió activos cuyo valor es probablemente superior a la deuda suscrita. Sin embargo, lo que interesa destacar es que la transferencia se debió esencialmente a que dichas

autopistas no fueron el negocio que los concesionarios esperaban, ya que se tiene una demanda menor que de la prevista, en virtud de las cuotas que se cobran por utilizarlas.

**Punto Final:** En enero de 1999 entraron en operación tres nuevos programas de apoyo a deudores de la banca, denominados Punto Final, que retomaron los objetivos y ampliaron los beneficios otorgados por algunos programas mencionados anteriormente. El período de inscripción para obtener los beneficios de este programa concluyó el 31 de marzo del 2000 y se integra de la siguiente manera:

- 1) Programa de beneficios a los deudores de créditos para el sector agropecuario y pesquero: Aplica a los créditos agropecuarios y pesqueros denominados en moneda nacional, en dólares o en UDIs, otorgados o reestructurados con anterioridad al 30 de junio de 1996; se otorgan descuentos del 60% sobre créditos de hasta 500.0 mil pesos, mismo que disminuyen en la medida que se incrementa el monto del crédito, en pagos parciales, totales y/o anticipados y además tiene una vigencia de 2 años y posteriormente se aplicara el 40% descuento establecido en el FINAPE.
  
- 2) Programa de beneficios a los deudores de créditos empresariales: Aplica a los créditos empresariales hasta por 10 millones de pesos, otorgados o reestructurados con anterioridad al 31 de julio de 1996; otorga descuentos del 45% en adeudos de hasta 500.0 mil UDIs, los cuales se reducen en la medida que se incrementa el monto del crédito, en pagos parciales, totales y/o anticipados; y tienen una vigencia de 2 años y posteriormente se aplicará el 30% establecido en el FOPYME.
  
- 3) Acuerdo de beneficios a los deudores de créditos para vivienda: Aplica a los créditos para vivienda media y residencial denominados en moneda

nacional o en UDIs, otorgados o reestructurados con anterioridad al 30 de abril de 1996; otorga descuentos máximos de 50% en adeudos de hasta 165 mil UDIs, los cuales disminuyen en la medida que se incrementa el monto del crédito.

Los nuevos programas conforme al informe de ejecución 1999 del Banco de México, registran resultados importantes. El Programa de beneficios a los deudores de créditos para el sector agropecuario y pesquero registró un avance de 89.0% con relación al número de deudores susceptibles de aprovechar los descuentos que brinda este programa y de 67.0 % respecto al monto de la cartera que puede ser reestructurada; esta misma relación fue de 68.0% y 57.0 % en el Programa de beneficios a los deudores de créditos empresariales, y de 83.0% y 78.0% en el Acuerdo de beneficios a los deudores de créditos para vivienda, respectivamente. (ver cuadro 3.4)

**Cuadro 3.4**  
**Programas de apoyo a deudores 1/**  
**(Cifras preliminares a diciembre de 1999)**

Programa	Avance (porcentajes)		Cartera susceptible de reestructuración	
	Número de deudores	Monto	Número de deudores	Monto 2/
Agropecuario	89.0	67.0	771,639	68,886
Empresarial	68.0	57.0	160,177	74,116
Vivienda	83.0	78.0	383,439	174,085

1/ Cifras susceptibles de ser modificadas, debido a que todavía no concluyen las operaciones a realizarse notificadas a través de cartas de intención

2/ Millones de pesos. No incluye la cartera enajenada al FOBAPROA.

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

### **3.3 Costo fiscal de los programas de apoyo a los deudores**

Como consecuencia de la crisis, diagnosticaron los Criterios Generales de Política Económica para 1996 (CGPE-1996): "...los deudores enfrentaron un aumento importante en el servicio de su deuda y, en el caso de las empresas, además una caída en la demanda de sus productos. La presión sobre los flujos de liquidez que esto ocasionó sobre los deudores se tradujo en un aumento de la cartera vencida que afectó el balance de las instituciones bancarias. Así, la crisis puso en una situación difícil al sistema financiero, reflejando la problemática de las familias y las empresas endeudadas".

En pocas palabras el problema de los deudores se complica con el incumplimiento de sus obligaciones, ya que al disminuir la liquidez de los intermediarios provoca una elevación de las tasas de interés y una menor capacidad para que dichos intermediarios otorguen financiamiento fresco. Así, el incumplimiento original termina por agravar la situación de los mismos deudores, convirtiéndose en un círculo vicioso y un obstáculo para impulsar la recuperación. Para hacer frente a esta situación se pusieron en marcha diversos programas de saneamiento mencionados en el inciso anterior, tendientes a apoyar a los deudores e inducir la capitalización de la banca.

Después de la aplicación de distintos programas de apoyo a deudores y ahorradores de la banca durante estos últimos años en el cuadro 3.5 se muestra el costo de los programas respecto al producto interno bruto (PIB).

Por otra parte, es importante señalar que de acuerdo a los Criterios Generales de Política Económica y a la información proporcionada por el V informe de Gobierno de 1999, los fundamentales macroeconómicos del país (PIB, inflación, equilibrio fiscal y externo, etc.) han evolucionado favorablemente durante el periodo de 1997-1999. Sin embargo, la Presidencia de la República menciona dos puntos que

llaman a la reflexión para poder emitir juicios más precisos respecto a la situación presente y futura de la economía mexicana.

**Cuadro 3.5 EVOLUCION DEL COSTO FISCAL, 1995-1997**  
 Cifras al 28 de febrero de 1998 (Millones de pesos)

Programa	1995		1996		1997	
	Monto	%*	Monto	%*	Monto	%*
1- Apoyo a deudores	30.4	1.8	74.7	3.0	96.3	3.0
• Udis Vivienda	17.0	1.0	48.8	2.1	67.7	2.1
• Programa original	17.0	1.0	21.6	0.9	28.5	0.9
• Apoyo adicional	-	-	27.2	1.2	39.2	1.2
• FINAPE	-	-	14.2	0.6	15.8	0.5
• FOPYME	-	-	7.4	0.2	7.8	0.3
• ADE	13.4	0.8	4.3	0.1	5.0	0.1
2- Apoyos del Fobaproa	7.4	0.5	111.5	4.4	264.7	8.3
• Intervenciones y saneamiento	-	-	70.5	2.8	187.3	5.9
Esquema de capitalización	7.4	0.5	41.0	1.6	77.4	2.4
3- Créditos carreteros	14.1	0.9	26.1	1.0	18.8	0.6
<b>Total</b>	<b>51.9</b>	<b>3.2</b>	<b>212.3</b>	<b>8.5</b>	<b>379.8</b>	<b>11.9</b>

Fuente: Informe Anual del Banco de México 1995, 1996 y El financiero, Domingo 31 de mayo de 1998 (% del PIB de cada uno de los años)

**El primero**, está relacionado con el monto del rescate financiero del sistema bancario mexicano. El costo total de los programas de alivio a deudores, saneamiento financiero y compra de cartera se estimó para 1998 en 542 mil millones de pesos, monto equivalente al 14.4% del PIB. El programa de apoyo a deudores fue de 112 mil 800 millones de pesos, representando el 3.0% del PIB.

Por su parte, Vicente Corta Fernández, en ese tiempo Secretario Ejecutivo del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), dió a conocer que al cierre de junio de 1999, el costo del rescate bancario ascendió a 873 mil 100 millones de

pesos, es decir, 19.3% del PIB. En otra declaración posterior aseveró que la deuda resultante del rescate bancario es de 691 mil 100 millones de pesos (80 mil millones de dólares). El costo fiscal de los programas de apoyo a deudores de la banca se estimaron en 174.3 miles de millones de pesos en junio de 1999 (incluyendo el programa de "Punto Final") que serán absorbidos en un plazo máximo de 35 años. (véase cuadro 3.6)

**Cuadro 3.6**

**Resumen del costo fiscal de los programas de apoyo a deudores p/**

<b>Concepto</b>	<b>Costo<sup>1/</sup></b>	<b>%PIB 1999<sup>2/</sup></b>
<b>Total</b>	<b>174.3</b>	<b>3.77</b>
UDIS	25.1	0.54
Vivienda	93.8	2.03
Agropecuario	27.2	0.59
Empresarial	20.6	0.45
<b>ADE</b>	<b>7.6</b>	<b>0.16</b>

1/ Valor presente a diciembre de 1999 en miles de millones de pesos

2/ PIB preliminar del INEGI para 1999, 4,622,788.8 millones de pesos

p/ Cifras preliminares

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Asimismo, en el documento se señala que el incremento del costo del recate bancario fue producto de:

- La menor recuperación de los activos en poder del IPAB.
- La entrada en vigor del programa de apoyo a deudores llamado "Punto Final".
- Los intereses acumulados y
- El proceso de saneamiento del Banco Serfin.

**El segundo punto** que invita a la reflexión es la errática situación del sistema bancario nacional que se reflejó en la incapacidad para realizar el proceso de intermediación financiera.

Así, el financiamiento total de la banca comercial al sector privado no bancario (sin incluir a los bancos intervenidos o en situación especial) continuó registrando una tendencia negativa durante el primer semestre del año 2000, al mostrar en junio pasado una contracción real de 8.5 por ciento respecto al mismo periodo del año anterior.

El hecho de que el financiamiento de la banca al sector privado no bancario continúe presentando reducciones anuales en términos reales, indica que el crecimiento de la actividad económica se ha financiado a través del:

- Acceso del sector privado a los mercados internacionales de capital;
- La reinversión de utilidades por parte de las empresas;
- El financiamiento que algunas empresas han otorgado a sus clientes;
- El crédito de proveedores, y
- El financiamiento obtenido por algunas empresas a través de sus matrices en el exterior.

En el documento proporcionado por la Presidencia de la República reconocen que la reducción en la intermediación financiera se debió a:

- Las elevadas tasas de interés prevalecientes durante el último trimestre de 1998 y enero de este año, que provocaron una reducción en la demanda de crédito y ;
- La suspensión en el otorgamiento de préstamos por parte de los bancos comerciales.

De esta manera, observamos que el sector financiero mexicano es el punto más endeble de la economía nacional tanto por el monto de su endeudamiento y el costo financiero y social de su rescate, como por la incapacidad para financiar los proyectos productivos que demanda la economía mexicana para continuar creciendo.

### **3.4 Nuevas reformas para fortalecer el sistema bancario**

A partir de enero de 1997, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNVB) introdujo nuevos criterios contables para que los bancos informaran su situación financiera. El objetivo principal fue dar mayor apego a la contabilidad bancaria con los estándares internacionales y que todas las instituciones cumplieran con ellas.

La nueva normatividad tiene como propósito prever a las autoridades y a los participantes en los mercados financieros de información oportuna, suficiente y transparente para la toma de decisiones. Los nuevos criterios reflejan la situación de las entidades financieras más claramente, facilita la comparación entre los bancos y provee información acerca de la situación consolidada de los grupos financieros.

Los cambios en la normatividad más significativa son los siguientes: (Provincia: 1999 p. 12)

Anteriormente, los bancos acumulaban los intereses generados por la cartera vencida en sus balances. Con la nueva Legislación, una vez que un crédito se clasifica como cartera vencida, los bancos dejan de contabilizar los intereses en sus balances.

Con la nueva regulación, toda la cartera de valores de los bancos es valuada a precios de mercado y la información correspondiente debe ser divulgada. Este criterio permite conocer con certeza el valor de mercado de una institución.

La nueva normatividad, a diferencia de la anterior, reconoce por completo los efectos de la inflación en los estados financieros de las instituciones bancarias.

En febrero de 1998, las autoridades financieras emitieron una regulación para establecer los lineamientos mínimos que en materia de estrategias, políticas y procedimientos que debieran contenerse en el Manual de crédito de cada

institución. Esta medida replanteó de manera notable los mecanismos y esquemas de otorgamiento de crédito que tradicionalmente empleaban, pues llevaban incorporados el manejo de responsabilidades de las áreas involucradas y con ello un control sistemático de la información administrada y los términos generales para un adecuado seguimiento de las operaciones crediticias. La CNVB, según la disposición ordenaría la creación de reservas preventivas para el caso de incumplimiento de la medida que tuvo vigencia en el tercer bimestre de 1998.

En 1998 el congreso aprueba la apertura total del mercado bancario a la inversión extranjera incluyendo la posibilidad de comprar los tres mayores bancos del país (Banamex, Bancomer y Serfin), si recordamos en las reformas realizadas a principios de 1995 estos tres bancos habían sido excluidos de esa posibilidad debido a su papel en sistema de pagos del país.

Así, al eliminar las restricciones para que las instituciones internacionales participaran en el capital de las instituciones financieras nacionales. La medida consistió en que el capital social ordinario de las instituciones de la banca múltiple se integraría por acciones Serie "O" y "L" de libre suscripción, en las que los inversionistas extranjeros podrían participar de manera que alcanzaran a controlar la propiedad de los bancos nacionales.

#### ESTRUCTURA ACCIONARIA EN LOS GRUPOS FINANCIEROS

##### Antes de la iniciativa

##### Con la iniciativa

##### Capital social ordinario

"A" Cuando menos 51% mexicanos  
 "B" Libre suscripción hasta 49% a excepción de Bancomer, Banmex y Serfin, máx. 20 de participación extranjera

"O" Libre suscripción, sin excepción, salvo el caso de personas físicas de origen extranjero.

##### Capital social adicional

"I" Libre suscripción hasta 49% del capital ordinario, sin derecho a voto

"L" Libre suscripción hasta 40% del capital ordinario, sin derecho a voto

**Objetivo:** Fortalecer la capitalización de los bancos, haciéndolos menos vulnerables y darles oportunidad de adoptar tecnologías más modernas. Se fomenta la inversión extranjera, pero también se refuerza la nacional y se reactiva el crédito

Fuente: El financiero de fecha 4 de julio de 1998, p. 17

También se creó la Ley de protección al usuario de servicios financieros, que tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones.

El Congreso aprobó, en diciembre de 1998, la Ley de Protección al Ahorro Bancario, que daba lugar a la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), como un organismo público descentralizado. El nuevo instituto tiene la misión de administrar y concluir los programas de saneamiento financiero que el Gobierno Federal desarrolló en beneficio de los ahorradores, deudores y usuarios de la banca múltiple, así como establecer un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas o empresas que realizan depósitos en el sistema bancario hasta cierto monto.

Como se sabe, la Ley de Protección al Ahorro Bancario obliga a las intermediarias el pagar cuotas del cuatro al millar sobre sus activos. Estos recursos se canalizarán a través de dos vías: para constituir un fondo que permita encarar cualquier contingencia que se presente en el desempeño del sistema en su conjunto; y en segunda instancia, con objeto de hacer menos oneroso el costo fiscal de todo el saneamiento financiero realizado en los últimos años.

Tal vez una de las medidas que sentará las bases del negocio bancario en los próximos años, fue la instrumentación de la Circular 1423 por la CNBV, en enero de 1999, cuyo objetivo es el de inducir la cultura de la administración de riesgos<sup>12</sup> en las instituciones de banca múltiple. Para lo anterior, se establecieron al efecto lineamientos mínimos que deben ser implementados para llevar a cabo la identificación, medición, monitoreo, limitación, control y divulgación de los distintos tipos de riesgo que enfrentan en su actividad diaria las citadas instituciones. De

---

<sup>12</sup> Se define en dicha circular a la administración de riesgos como el conjunto de objetivos, políticas, procedimientos y acciones que se implementan para identificar, medir, monitorear, limitar, controlar, informar y revelar los distintos tipos de riesgos.

manera expresa se identificaron seis tipos de riesgos; Riesgo de crédito, Riesgo legal, riesgo de liquidez; riesgo de mercado y el riesgo operativo.

El 19 de octubre de 1999, la Comisión Nacional Bancaria resolvió adecuar los criterios contables aplicables a los bancos. La estrategia consistió en introducir nuevos criterios contables relativos a las transferencias de activos financieros, bursatilización, partes relacionadas e información por segmentos operativos. Además se realizaron adecuaciones a los criterios contables aplicables a las inversiones en valores y cartera vencida. Se suprimieron los criterios contables de deudores diversos, pasivos, capital contable, comisiones y costos relacionados e impuestos diferidos y criterios vinculados con los efectos de la inflación y consolidación de los estados financieros . Los cambios introducidos se aplicaron a partir del ejercicio del año 2000.

En mayo de 2000, se llevaron a cabo las adecuaciones a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, al Código de Comercio y a la Ley de Instituciones de Crédito en lo relativo a las obligaciones y responsabilidades de los acreditados de la Banca en el proceso de recuperación de los créditos. Los principales cambios incorporados en la actual Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos vigente desde 1943, son los que se listan a continuación:

- 1) Desaparece la suspensión de pagos, que permitía al dueño el control de la empresa durante años, sin que se le llegara a declarar en quiebra.
- 2) Las empresas serán ahora declaradas en concurso mercantil o en quiebra
- 3) A cambio de la suspensión, se crea un procedimiento conciliatorio que no podrá durar más de un año, al término del cual, si no hay convenio con los acreedores, la quiebra será inevitable
- 4) El manejo del concurso será exclusivo de la justicia federal, y quedan fuera de los tribunales estatales

## **Conclusiones:**

En el marco de un entorno económico estable entre 1989 y parte de 1994, el desempeño de la banca mexicana fue de un marcado dinamismo tanto desde su administración por parte del gobierno como desde el momento de su privatización. Este dinamismo estuvo influenciado por diversos elementos como la estructura del mercado bancario, la agresividad en la administración del negocio por parte de los directivos y accionistas, así como por la actuación de las autoridades financieras.

En el desarrollo de los negocios se fueron generando diversos elementos que no se estimaron adecuadamente y que sentaron las bases de la crisis bancaria que estalló a finales de diciembre de 1994.

La desincorporación de la banca mexicana generó recursos al gobierno que permitieron apuntalar sus finanzas; la disminución del porcentaje de participación del Estado en la propiedad accionaria de la banca de 73.4% a sólo 8.9%; la diversificación del capital entre más de 130 mil accionistas y el control de bancos en manos de mexicanos. Pero también se propiciaron algunos elementos que afectaron el desempeño de la banca. Entre los más importantes se cuentan: los empresarios líderes de los grupos que compraron los bancos eran personas provenientes del medio financiero bursátil y del sector empresarial, es decir con una cultura diferente en lo que a la medición del riesgo del negocio bancario se refiere.

El favorable entorno existente entre 1989 y 1994 dio paso a que la banca mexicana instrumentara medidas de rápido crecimiento en las operaciones de crédito y captación. Sin embargo, esta fue poco ordenada, sin evaluar y medir apropiadamente las distintas clases de riesgo involucrados en el negocio bancario. Ni las autoridades ni accionistas y funcionarios fueron capaces de medir la magnitud de sus decisiones asumidas.

Los nuevos dueños de los bancos se dejaron llevar por un escenario económico optimista, e intentaron hacer el negocio bancario un proyecto de corto plazo. La experiencia de liberar las actividades bancarias, de desregularlas y sobre todo de dejar en manos de privados con escasa experiencia son elementos que deben retomarse en futuros proyectos de privatización.

Aunado a lo anterior, los bancos incurrieron en una mala administración de su cartera y otorgaron préstamos a empresas del mismo grupo, así como a proyectos que en su mayoría habían sido promovidos por personas allegadas a los nuevos propietarios, administradores o consejeros de los bancos.

Las expectativas de crecimiento del ingreso de las empresas e individuos no se cumplieron lo que derivó en carteras vencidas e inestabilidad bancaria, ya que tras la devaluación de 1994 para la mayoría de la población se hizo imposible cumplir puntualmente con los adeudos.

Para las familias o empresas que cayeron en cartera vencida, las deudas, se volvieron impagables por el crecimiento de las tasas de interés, así como por el desplome de los ingresos reales de familias y empresas.

También se observó que nuestra economía es altamente dependiente de los capitales extranjeros, que van de un país emergente a otro dependiendo de las condiciones y expectativas que se les ofrezcan y en el momento que las economías se tambalean salen como estampida, sin importar la crisis o rescisión económica en la que entran los países en comento.

Las medidas implementadas por el Gobierno, para detener los capitales golondrinos y la incertidumbre generada por el riesgo cambiario que se gestó a principios de 1994, no fue de todo buena ya que el gobierno optó por que los inversionistas trasladaran sus inversiones de Cetes a Tesobonos, generando con

esto una bomba de tiempo, ya que sus pasivos en moneda extranjera aumentaron en mayor proporción que sus reservas internacionales.

Por lo que respecta a los programas de apoyo a los ahorradores y deudores, si no se hubiera apoyado el daño sufrido por el aparato productivo hubiera sido significativamente mayor al experimentado. Ante la quiebra generalizada de instituciones bancarias, las empresas no hubieran podido disponer de sus depósitos, por lo que habrían incumplido sus compromisos con proveedores y empleados. En estas circunstancias se hubiera presentado una quiebra en cadena de empresas, mayores pérdidas de empleos y una caída en la actividad económica más prolongada y profunda que la que padecemos. Al mismo tiempo los bancos hubieran tenido que congelar los ahorros de los mexicanos.

Con lo anteriormente expuesto se concluye que la consolidación del sistema bancario nacional es una de las tareas más importantes en la agenda económica de México, es necesario capitalizar al sector bancario, ya que a través de este se canaliza una parte importante de los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de la actividad económica.

Asimismo, se debe reconocer el negocio bancario es de largo plazo, en el que deben conjugarse una diversidad de factores, que requiere de una base de infraestructura sólida bien establecida, coordinada e integrada; con un grupo de administradores profesionales con experiencia y capacidad para medir los riesgos de participar en el negocio bancario, particularmente de los asociados con los riesgos de capitalización; cartera y cobertura de riesgos. Además es deseable el contar con una supervisión y auditorías profesionales, honestas y transparentes, lo que sería la base para que las instituciones difundan información de calidad y sobre todo confiable, que ayude en la toma de decisiones.

Se propone rediseñar una nueva política selectiva de crédito para que los recursos de los bancos vayan a sectores estratégicos, por crédito o colocación de bonos. Apoyar a las pocas instituciones nacionales que sobreviven, bancos, compañías

de seguros, Sofoles y desde luego, el sistema de ahorro y crédito popular, para que se apoye a las pequeñas y medianas empresas, impulsando la formación de empresarios nacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ☞ Aspe, Pedro. "El camino mexicano de la transformación económica", FCE, México, 1993.
- ☞ Calva, José Luis (coords.), "Liberalización de los mercados financieros resultados y alternativas", Juan Pablos, Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de México de Ciudad Juárez y AMUCSS, México, 1996.
- ☞ Certeza Económica. Sistema Financiero "la banca olvido su razón de ser", Certeza Económica, Núm. 2, México, 1997.
- ☞ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, "Boletín estadístico de Banca Múltiple", México, diversos números.
- ☞ Correa, Eugenia. "Los mercados financieros y la crisis en América Latina", Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1992.
- ☞ Correa, Eugenia. "La política monetaria estadounidense y los mercados emergentes de América latina", en Comercio Exterior, Vol. 45 Núm. 12, México, Diciembre 1995.
- ☞ Correa, Eugenia. "Carteras vencidas y salidas a la crisis bancaria", en Momento Económico 87, Instituto de Investigaciones, UNAM, México, Septiembre-Octubre 1996.
- ☞ Correa, Eugenia. "Crisis y desregulación financiera", Siglo veintiuno editores, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1998.

-  Correa, Eugenia. "El ciclo de auge y crisis financiera: hacia una nueva regulación monetaria y financiera". En Kaplan, Marcos y Manrique, Irma, Regulación de flujos financieros internacionales, Instituto de Investigaciones Económicas y Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 2000.
-  Informe Anual del Banco de México. 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999.
-  El financiero, varios números.
-  Estay, Jaime. "Pasado y presente de la deuda externa en América Latina", Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1996.
-  Girón, Alicia y Correa, Eugenia (comp.), "Crisis bancaria y carteras vencidas", La Jornada Ediciones, Instituto de Investigaciones Económicas / UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1997.
-  Girón, Alicia y Correa, Eugenia (coords.), "Crisis financiera: mercado sin fronteras", El Caballito, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1998.
-  Girón, Alicia. "Los flujos financieros internacionales y su regulación. Introducción". En Kaplan, Marcos y Manrique, Irma, Regulación de flujos financieros internacionales, Instituto de Investigaciones Económicas y Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 2000.
-  Kaplan, Marcos y Manrique, Irma (coords). "Regulación de flujos financieros internacionales", Instituto de Investigaciones Económicas e Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 2000.

- 📖 López, Teresa. "Fragilidad financiera y crecimiento económico en México", Plaza y Valdez, ENEP Acatlán, UNAM, México, 2001.
- 📖 Lucero, Alejandro. "Participación y permanencia de los bancos nacionales en el sistema bancario mexicano 1993-1999", en Economía Informa, Núm. 280. Facultad de Economía. UNAM, México, Ago-sep 1999.
- 📖 Mántey, Guadalupe y Levy, Noemí (coords.). "De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el Sudeste Asiático". ENEP Acatlán y Dirección de Asuntos del Personal Académico, UNAM, México, 2000.
- 📖 Morera, Carlos. "El capital financiero en México y la globalización", Era, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1998.
- 📖 Morera, Carlos. "La nueva corporación transnacional mexicana y la inversión extranjera directa: notas para su estudio". En Kaplan, Marcos y Manrique, Irma, Regulación de flujos financieros internacionales, Instituto de Investigaciones Económicas e Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 2000.
- 📖 Mundo Ejecutivo. "Megatransacciones", Mundo Ejecutivo, Núm. 266, México, junio 2001.
- 📖 Ortiz, Guillermo. "La reforma financiera y la desincorporación bancaria", FCE, México, 1994.
- 📖 Peñaloza, Miguel. "La conformación de una nueva banca", Mc Graw-Hill, México, 1995.

- ▣ Provencio, Marco. "Reformas al sistema financiero mexicano", en Economía Informa, Núm. 280. Facultad de Economía. UNAM, México, Ago-sep 1999.
- ▣ Rodríguez, Gabriela. "Situación de la banca mexicana a partir de la crisis financiera de diciembre de 1994", Tesis de la facultad de economía de la UNAM, 1998.
- ▣ Revista Problemas del Desarrollo , Vol. 26, Num. 102, México, jul-sep. 1995.
- ▣ Schwartz, Moisés J. "Los mercados emergentes y el desafío del capital externo", en Comercio Exterior, Vol. 45 Núm. 12, México, Diciembre 1995.
- ▣ Vidal, Gregorio. "Las transformaciones de los mercados de capital y el desarrollo de la crisis", en Comercio Exterior, Vol. 49 Núm. 2, México, Febrero, 1999.
- ▣ Villegas, Eduardo y Ortega, Rosa Ma. "El nuevo sistema financiero mexicano", Pac, México, 1995.