

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

**DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

**TOMA DE DECISIONES CREDITICIAS
EN LA BANCA MEXICANA**

PERIODO 1990-2000

**ESTUDIO DE CASO:
QUIEBRA DE BANCA SERFIN**

TESIS

PARA LA PRESENTACION DE LA DISERTACION PUBLICA

**PARA LA OBTENCION DEL GRADO DE
DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

HECTOR ROGELIO NUÑEZ ESTRADA

DIRECTOR DE TESIS: DR. RAUL CONDE HERNANDEZ

MEXICO. D. F.

MAYO DE 2004

12
1165

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

**DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

**TOMA DE DECISIONES CREDITICIAS
EN LA BANCA MEXICANA**

PERIODO 1990-2000

**ESTUDIO DE CASO:
QUIEBRA DE BANCA SERFIN**

TESIS

PARA LA PRESENTACION DE LA DISERTACION PUBLICA

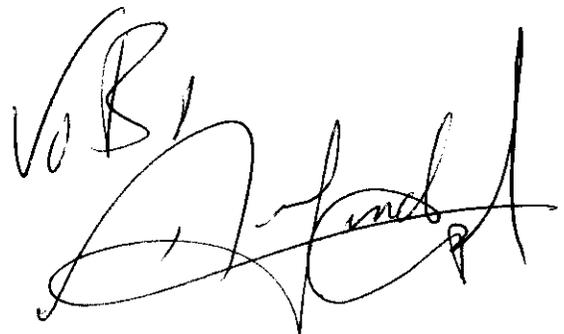
**PARA LA OBTENCION DEL GRADO DE
DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

HECTOR ROGELIO NUÑEZ ESTRADA

DIRECTOR DE TESIS: DR. RAUL CONDE HERNANDEZ

MEXICO. D. F.

MAYO DE 2004



INDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCION | 5 |
| 1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA | 5 |
| 2 POR QUE SE SELECCIONO BANCA SERFIN COMO ESTUDIO DE CASO | 11 |
| 3 PREGUNTAS CENTRALES | 12 |
| 4 HIPOTESIS | 12 |
| 5 UNIDADES DE ANALISIS | 13 |
| 6 RELACIONES CAUSALES | 13 |
| 7 VALIDEZ EXTERNA | 15 |
| 8 CONFIABILIDAD. PROCEDIMIENTOS | 16 |
| 9 DOCUMENTOS CONSULTADOS Y FUENTE | 19 |
| 10 ESTRUCTURA | 19 |
| | |
| CAPITULO PRIMERO | |
| LA TEORIA DE LA ORGANIZACIÓN EN LA CRITICA A LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES, CAMBIO Y ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL. | 23 |
| 1.1 EL DESARROLLO DEL CONCEPTO DE LO RACIONAL | 23 |
| 1.2 CRITICA A LA CONCEPCION RACIONAL | 24 |
| 1.3 RACIONALIDAD Y TOMA DE DECISIONES. EL PLANTEAMIENTO DE SIMON. | 26 |
| 1.3.1 LA RACIONALIDAD LIMITADA | 28 |
| 1.4 LA VISION INSTITUCIONALISTA | 33 |
| 1.4.1 EL CONCEPTO DE INSTITUCIONALISMO. SU INTERACCIÓN CON EL ENTORNO | 33 |
| 1.4.2 CRITICA AL CALCULO RACIONAL | 35 |
| 1.4.3 LA ORGANIZACIÓN FORMAL Y SU INSTITUCIONALIZACION | 37 |
| 1.4.3.1 CONTRADICCION ORGANIZACIÓN FORMAL VERSUS "REAL" | 37 |
| 1.4.4 INSTITUCIONALISMO, RACIONALIDAD Y DECISIONES | 39 |
| 1.5 CAMBIO INSTITUCIONAL. | 43 |
| 1.5.1 ENTORNO, REGLAS Y DECISIONES | 43 |
| 1.5.2 CAMBIO E ISOMORFISMO | 48 |
| 1.5.3 LOS CAMBIOS IMPULSADOS POR EL ESTADO SU FUNCION ADMINISTRATIVA | 49 |
| 1.6 ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ORGANIZACION Y TOMA DE DECISIONES. | 52 |
| | |
| CAPITULO SEGUNDO | |
| EL CONTEXTO: REFORMA, CRISIS Y REESTRUCTURACION FINANCIERA EN LA DECADA DE LOS NOVENTA, SU INTERACCION CON LOS BANCOS. | 63 |
| 2.1 INTRODUCCION | 63 |
| 2.2 LA GLOBALIZACION FINANCIERA: | 65 |
| 2.2.1 EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR FINANCIERO | 66 |
| 2.2.2 LOS FLUJOS EXTERNOS DE CAPITAL | 68 |
| 2.2.3 MAGNITUD DE LOS FLUJOS DE CAPITAL ESPECULATIVO EN MEXICO EN EL PERIODO 1990-1999 | 69 |
| 2.3 LAS REFORMAS DEL PERIODO 1990-1994, ANTESALA DE LA CRISIS. | 70 |
| 2.3.1 LA REPRIVATIZACION BANCARIA | 70 |
| 2.3.2 LA DESINCORPORACION BANCARIA | 72 |
| 2.3.2.1 SUBASTA DE SERFIN | 73 |
| 2.3.3 NUEVA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO | 75 |
| 2.3.3.1 RECTORIA DEL ESTADO | 76 |

| | |
|--|------------|
| 2.3.3.2 ESTRUCTURA DEL CAPITAL DE LA BANCA MULTIPLE | 77 |
| 2.3.3.3 ORGANOS DE GOBIERNO | 78 |
| 2.3.3.4 OPERACIONES DE LA BANCA | 78 |
| 2.3.4 ESTRUCTURA DE LOS GRUPOS FINANCIEROS | 80 |
| 2.4 LA APERTURA FINANCIERA, RESULTANTE DEL TLC | 82 |
| 2.5 LA AUTONOMIA DEL BANCO DE MEXICO | 84 |
| 2.6 LAS REFORMAS AL SISTEMA FINANCIERO, 1995-1999 | 85 |
| 2.6.1 LA RESPUESTA EMERGENTE A LA QUIEBRA TECNICA | 85 |
| 2.6.2 LA UNIFICACION DE LAS COMISIONES BANCARIA Y DE VALORES | 87 |
| 2.6.3 FUSIONES BANCARIAS | 87 |
| 2.6.4 LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE SALVAMENTO CUESTIONADA EN EL CONGRESO | 88 |
| 2.6.4.1 EL FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS | 88 |
| 2.7 LA POSTREFORMA. RESPUESTA DEL FMI A LA CRISIS DERIVADA DE LA GLOBALIZACION: LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA | 89 |
| CAPITULO TERCERO | |
| DEBATE SOBRE LA CRISIS Y QUIEBRA BANCARIA DE 1995. | 97 |
| 3.1 MARCO CONCEPTUAL | 97 |
| 3.1.1 LA EXPANSION DEL CREDITO. EL DESARROLLO DE LOS INTERMEDIARIOS | 98 |
| 3.1.2 EL RIESGO CREDITICIO | 103 |
| 3.1.3 CREDITO, EXPECTATIVAS E INCERTIDUMBRE | 105 |
| 3.1.4 CARTERA VENCIDA. ANTECEDENTES | 108 |
| 3.2 EL CONTEXTO ECONOMICO: EL BORDE DE LA CRISIS FINANCIERA | 113 |
| 3.3 ALTERNATIVAS DE INTERPRETACIÓN DE LA CRISIS BANCARIA EN MEXICO | 122 |
| 3.3.1 ANTECEDENTES | 123 |
| 3.3.2 VISION GENERAL | 124 |
| 3.3.3 CAUSAS EXTERNAS | 128 |
| 3.3.4 PROBLEMAS DE REGULACION Y SUPERVISION | 130 |
| 3.3.5 CRECIMIENTO DE CREDITO Y CARTERA VENCIDA | 132 |
| 3.3.6 BANQUEROS IMPROVISADOS | 136 |
| 3.3.7 TASA DE INTERES Y SOBRE ENDEUDAMIENTO | 138 |
| 3.3.8 REINTERVENCION GUBERNAMENTAL | 139 |
| 3.4 LA INTERPRETACION GUBERNAMENTAL DE LA CRISIS BANCARIA | 143 |
| 3.5 LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION: EL OJO DE LA CRISIS | 146 |
| 3.6 LAS MEDIDAS DE SALVAMENTO | 148 |
| 3.6.1 LAS UNIDADES DE INVERSION | 148 |
| 3.6.2 EL ACUERDO PARA EL APOYO A DEUDORES | 151 |
| 3.6.3 EL PROGRAMA DE CAPITALIZACION TEMPORAL | 152 |
| 3.6.4 EL FONDO DE PROTECCION AL AHORRO | 152 |
| 3.6.5 DEBATE SOBRE INTERCAMBIO DE PAGARES FOBAPROA AL IPAB | 154 |
| 3.7 EFECTOS DE LA CRISIS BANCARIA: REDUCCION DEL CREDITO | 156 |
| CAPITULO CUARTO | |
| CAUSAS INTERNAS DE LA QUIEBRA BANCARIA | |
| EL CASO SERFIN | 157 |
| 4.1 LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL SERFIN | 158 |
| 4.2 VISION INTERNA DE LA CARTERA VENCIDA | 161 |
| 4.3 LA REGULACION BANCARIA | 163 |
| 4.4 BANCO DE MEXICO, LA INSTITUCION REGULADORA DE LOS BANCOS. | 165 |

| | |
|---|-----|
| 4.5 LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO. | 168 |
| 4.5.1 REQUERIMIENTO DE INFORMACION FINANCIERA | 174 |
| 4.5.2 PROTECCION DEL PUBLICO. ESTABLECIMIENTO DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO. | 175 |
| 4.6 ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA | 177 |
| 4.7 LA SUPERVISION. INSPECCION Y VIGILANCIA. EL REGLAMENTO ESPECIFICO. | 178 |
| 4.7.1 INTEGRACION DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES | 181 |
| 4.8 SANCIONES POR VIOLACION A LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO. | 183 |
| 4.9 CIRCULARES BANCARIAS | 186 |
| 4.9.1 CALIFICACION DE LA CARTERA CREDITICIA. | 186 |
| 4.9.2 REGLAS PARA CALIFICACION DE LA CARTERA. | 188 |
| 4.9.3 DISPOSICIONES SOBRE LA ACTIVIDAD CREDITICIA | 189 |
| 4.9.4 RIESGO CREDITICIO | 193 |
| 4.10 MANUAL DE CREDITO | 196 |
| 4.10.1 FILOSOFIA DE CREDITO | 197 |
| 4.10.2 POLITICAS | 200 |
| 4.10.3 PROCESO DE CREDITO | 201 |
| 4.11 EVIDENCIAS DE NO CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACION | 207 |
| 4.11.1 BANCO DE MEXICO. INFORMES ANUALES | 207 |
| 4.11.2 CONOCIMIENTO DE LA SITUACION FINANCIERA POR LAS AUTORIDADES | 211 |
| 4.11.2.1 RAZON DE CARTERA VENCIDA A CAPITAL CONTABLE E INDICE DE MOROSIDAD: CARTERA VENCIDA A CARTERA TOTAL | 211 |
| 4.11.2.2 FUENTE DE RECURSOS INTERMEDIADOS | 212 |
| 4.11.2.3 CALIFICACION DE LA CARTERA | 216 |
| 4.12 ELEMENTOS DE OPERATIVIDAD CREDITICIA INFORMAL REALIZACION DE OPERACIONES IRREGULARES | 216 |
| 4.12.1 RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS BANCARIOS EN LAS OPERACIONES IRREGULARES | 218 |
| 4.12.2 REACCIONES AL CONOCERSE EL INFORME MACKKEY | 223 |
| 4.13 OPERACIONES REPORTABLES DE SERFIN | 227 |
| 4.14 SANEAMIENTO FINANCIERO | 232 |
| CONCLUSIONES | 237 |
| BIBLIOGRAFIA | 247 |

INTRODUCCION

1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El sistema bancario en México ha estado institucionalizado, sujeto a leyes y reglamentos desde su surgimiento. La función crediticia estuvo regulada desde la fundación del Banco de México en 1925. También el establecimiento de órganos reguladores como la Comisión Nacional Bancaria, (CNB), cuyo primer reglamento fue expedido en 1932 y el Reglamento de Inspección y Vigilancia de las instituciones de crédito en 1934, a partir de entonces se estableció un complejo mecanismo de circulares específicas sobre la operatividad de los bancos y manuales para los procesos de otorgamiento de préstamos.

La incorporación de México al proceso de grandes cambios que implicó la globalización provocó una profunda reforma financiera que se realizó a principios de la década de los noventa, caracterizada por cambios significativos en el sistema bancario que operaba bajo la administración del Estado. Se modificó el artículo 28 constitucional a fin de permitir la reprivatización de los bancos y se procedió a su venta a particulares mediante un proceso muy cuestionado, entre otras causas, por su forma de asignación a directivos que provenían del sector industrial y de casas de bolsa, pero que no tenían calificación específica para la operatividad crediticia.

Se actualizó el marco legal del sistema bancario, promulgándose una nueva Ley de Instituciones de Crédito en 1990, con el objetivo de regular el servicio de banca y crédito, definir la organización, actividades y operaciones de los bancos, proteger los intereses del público y definir los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del sistema bancario.

El Banco de México adquirió carácter autónomo y se promulgó su Ley que establece como funciones las de regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos. De acuerdo a la Ley, las características de las operaciones activas y pasivas que realicen las instituciones de crédito deben ajustarse a las disposiciones del Banco de México.

En la nueva ley de Instituciones de crédito, se le asigna a la Comisión Nacional Bancaria las funciones de inspección, vigilancia de las operaciones crediticias llevadas a cabo por los bancos, imponer sanciones en caso de violación a la mencionada ley y emitir las disposiciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

La Comisión Nacional Bancaria emitió en 1991 las reglas para la calificación de la cartera crediticia, también los requisitos para el otorgamiento de créditos y las reservas preventivas que debían constituirse de acuerdo a los rangos de calificación de riesgos. Determina la elaboración de manuales crediticios donde se estipulan normas generales en cuanto a documentación e información que tienen que constituirse por cada acreditado, igualmente acerca de las garantías, las cuales deben ser certificadas por los bancos en cuanto a su existencia, legalidad y valor. Sobre el otorgamiento de créditos los bancos cuidarán que se hayan satisfecho los requisitos legales procedentes, así como los establecidos en los propios manuales de las instituciones.

Los grandes cambios realizados al marco legal permitirían enfrentar la operatividad crediticia en las nuevas condiciones de privatización, es decir, había un marco institucional en el que se había actualizado la reglamentación en los diversos niveles del sistema bancario, enviándose las iniciativas presidenciales al Congreso de la Unión y después del proceso legislativo habían sido aprobadas.

Paralelamente se genera un ambiente desregulador derivado de la filosofía de la globalización, dando fin al tradicional encaje legal que permitía canalizar los créditos a sectores específicos, se liberaliza la tasa de interés y se reorienta el crédito que había sido concentrado por el gobierno, destinándolo en gran proporción a los particulares, lo cual da lugar a una subida exponencial a los empréstitos por las expectativas de alto crecimiento ante la futura negociación del Tratado de Libre Comercio.

Los bancos no podían determinar sus operaciones crediticias en forma autónoma, puesto que forman parte del sistema bancario, donde la Secretaría de Hacienda define la política financiera, el Banco de México regula la intermediación, la Comisión Nacional Bancaria Inspecciona, vigila, previene y corrige y los bancos llevan a cabo la operatividad bancaria.

El otorgamiento de crédito corresponde a un acto de creación monetaria, por lo cual correspondía al Banco Central determinar los montos máximos de empréstitos, en los hechos permitió esa expansión crediticia sin control y sin correspondencia con los niveles de crecimiento del producto interno bruto que estuvo muy por debajo de las expectativas, situación que empezó a generar en el corto plazo problemas de recuperación de los créditos, lo cual contradecía su finalidad de procurar el sano desarrollo del sistema financiero.

La inspección y vigilancia no se realizaba para corregir e imponer sanciones en caso de encontrar situaciones contables irregulares, pues a pesar de haberse detectado el problema desde 1992, la publicación de datos por la propia CNB que configuraban la quiebra técnica de Banca Serfin, dado que la cartera vencida era superior al capital social, no provocó acciones correctivas que frenaran la tendencia, permitiendo que la problemática siguiera creciendo. Existe un oficio que fue hecho público por un medio informativo, fechado en abril de 1993, en el que se da a conocer de que la CNB detectó irregularidades en ciertos bancos y las hacía del conocimiento de la Secretaría de Hacienda, pero no se conocieron actos inmediatos de regularización de las operaciones crediticias.

La expansión de la cartera de crédito total de Banca Serfin aumentó en 66.5% entre 1992 y 1994 frente a tasas de crecimiento de la economía de alrededor del 2% en promedio durante los mismos años. La quiebra técnica de Banca Serfin se presentó desde el primer año de administración privada, de hecho fue adquirida con un alto porcentaje de cartera vencida en relación al capital contable, pues en diciembre de 1991, semanas antes de su compra por el Grupo que encabezaba Adrián Sada de Operadora de Bolsa y del Grupo Vitro, la relación cartera vencida/capital contable representaba el 73.5%, 1,514 millones de pesos de 1991.

A partir de 1992 la cartera vencida se fue acumulando, alcanzando una situación crítica en diciembre de 1994 cuando representó casi 159% del capital contable y su monto había aumentado en más de 300% en términos reales con respecto a 1991. Este problema fue creciente a lo largo de la década hasta que Banca Serfin fue intervenida por la CNB en 1999.

El problema de cartera vencida fue detectado inmediatamente por la administración del grupo Sada, estableciendo el Comité Estratégico de Recuperación enfocado a atender la cartera vencida, que según los informes anuales de Banca Serfin realizaron multitud de acciones de reestructuración crediticia y se establecieron también comités de riesgo. Los datos de la CNB indican que fueron acciones fallidas pues el problema no se resolvió.

Existen distintas interpretaciones de la crisis bancaria en general, como la realizada por Bancomer, donde se considera que las causas fueron externas a las instituciones debido a problemas en la regulación y supervisión preventiva. Para el expresidente Zedillo la reforma financiera no estuvo acompañada de cambios eficientes de regulación y supervisión bancaria. En el PRONAFIDE 2002-2006 se considera que la expansión crediticia se dio bajo un incipiente sistema de supervisión financiera y bajo una excesiva toma de riesgos por parte de los bancos. Hay opiniones como la de J. Davis, presidente actual de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que establece que no se tenían las leyes necesarias, que la legislación era inapropiada, arcaica e ineficiente.

Otros enfoques plantean que la desregulación llevó a los bancos a tomar decisiones por carteras de crédito más riesgosas y las autoridades fueron incapaces de contrarrestar la creciente vulnerabilidad del sector financiero. También existen interpretaciones que dan como causas las abruptas modificaciones en el tipo de cambio y de la tasa de interés, derivadas del programa de ajuste impuesto en 1995 y la consecuente contracción de la actividad económica.

Mi propuesta es establecer dos periodos para analizar la quiebra de Banca Serfin, el primero que va de 1992 a 1994, donde el marco legal que rige el sistema bancario se actualiza, como ya señalamos, con una nueva Ley de Instituciones de Crédito, la autonomía del Banco de México, nuevas circulares de la CNB y la reformulación de los manuales crediticios de los bancos.

Este periodo fue determinante para evitar la quiebra técnica y contener el creciente problema de cartera vencida, que en el caso de Banca Serfin ya era considerable al momento de ser privatizada y a fines de 1994 rebasaba en casi el 60% al capital contable, lo cual revelaba su estado de insolvencia y por lo tanto evidenciaba su quiebra técnica.

Las autoridades financieras durante estos años no intentaron evitarla al mantenerse sin aplicación las funciones establecidas en los diversos ordenamientos legales, pues el Banco de México no les implantó en ningún momento un tope al monto de créditos otorgados como es su atribución, aun conociendo los niveles crecientes de cartera vencida que superaban al capital contable. Mi punto de vista es que pudiera establecerse la regulación perfecta pero su aplicación dependió más de decisiones políticas, a pesar de que el Banco de México gozaba de autonomía, su acción en los años de la quiebra bancaria estuvo supeditada a decisiones tomadas en las instancias gubernamentales, pero no aplicaba su propia ley ni ordenamientos que la Ley de Instituciones de crédito le hacen extensivo a sus atribuciones de regulación de los servicios bancarios.

La CNB que publicaba oportunamente dichos datos tenía de acuerdo a la Ley de Instituciones de Crédito dos alternativas que era necesario haber aplicado desde principios de 1993: que los dueños restituyeran con nuevas aportaciones de capital el monto de cartera vencida dentro de un plazo perentorio o bien que la CNB interviniera gerencialmente a Banca Serfin. Pasaron años sin aplicarse la ley, se cumplió con estos ordenamientos legales hasta 1999, en que finalmente se realiza tal intervención a un alto costo de saneamiento financiero.

La CNB tampoco detuvo las irregularidades en los créditos adjudicados, ni hizo frente a una situación al interior del banco que había relajado las reglas establecidas para la

operatividad crediticia y donde la toma de decisiones en el otorgamiento de empréstitos no se realizaba de acuerdo con la reglamentación.

Por la forma de actuar, las autoridades seguramente consideraron que a pesar de que estaban prendiendo oportunamente focos de alarma, existían declaraciones de directivos y funcionarios bancarios sobre el problema, pero todos concluían que con el tiempo la situación empezaría a revertirse. La falta de voluntad política de las autoridades del sistema bancario para ejercer la rectoría del sistema bancario provocó que la situación se volviera incontrolable dando lugar a la ingobernabilidad.

Existían en los ordenamientos prohibiciones expresas al funcionamiento de operaciones crediticias que se apartaran de "prácticas sanas", desde el retiro de la autorización para operar como banco, prohibiciones y sanciones administrativas y penales cuando se realizaran operaciones al margen de la ley. La no aplicación de los ordenamientos por parte de todos los actores del sistema en sus distintos niveles, aun con el conocimiento expreso del deterioro de la situación financiera de los bancos y particularmente de Banca Serfin implica que había distintos intereses en cada nivel de la estructura que impidieron tal aplicación. En el nivel de regulación y supervisión, los factores derivados del ingreso al Tratado de Libre Comercio y los primeros meses de su entrada en vigor fueron los factores que a mi juicio llevaron a la inacción gubernamental, no fue un problema técnico ni desconocimiento de la información, puesto que la Comisión Nacional Bancaria como lo documentamos en la investigación había publicado datos que acreditaron la quiebra técnica de Banca Serfin desde diciembre de 1992, en ese sentido los factores políticos de aparentar que todo funcionaba bien, como dicen Meyer y Rowan, hasta que ya no se puede ocultar el problema y que para entonces era ya imposible solucionarlo dentro del propio sistema a través de los recursos acumulados en el entonces FOBAPROA.

El objetivo de la reforma financiera instrumentada por el gobierno fue crear un sistema bancario privilegiado que se fortaleciera e hiciera frente a las corporaciones financieras internacionales, en el Tratado de Libre Comercio se establecieron salvaguardas que transitoriamente favorecían a los banqueros nacionales por 10 años. Se generó una ideología que terminó siendo predominante en torno a la desregulación de la actividad bancaria que se tradujo en los hechos en la no aplicación de la normatividad con el propósito aparente de lograr el objetivo mencionado.

Estos aspectos son, a mi juicio, los factores determinantes de la quiebra técnica que ya se había manifestado desde diciembre de 1992, continuó a niveles crecientes en 1993 y llegó a niveles alarmantes en 1994, antes de la crisis bancaria de 1995.

El segundo periodo va de 1995 a 1999, donde permanece la quiebra técnica a lo largo del periodo y se agrava la situación financiera del banco por la crisis económica manifestada en la macrodevaluación y en la subida exponencial de la tasa de interés, dentro de un entorno complejo, dinámico y hostil, que le dificultó más la recuperación de los créditos otorgados y mantener su funcionamiento en esas condiciones lo lleva a depender de préstamos interbancarios y de organismos oficiales, de los apoyos de los distintos programas de salvamento bancario, así como de canalizaciones crecientes de las operaciones con el FOBAPROA.

El informe Mackey puso al descubierto no solamente las operaciones irregulares, sino también las fallas organizacionales del sistema bancario, pues los diversos ordenamientos establecían un flujo permanente de información de los bancos hacia los órganos reguladores, sin embargo durante el periodo 1992-1994 no se tomaron

acciones en función del deterioro financiero de los bancos a pesar de conocerse por las autoridades dicha situación.

En el listado de operaciones irregulares dadas a conocer en el informe Mackey se encuentran prominentes empresarios y políticos a los cuales se les otorgaron créditos irregulares que fueron a parar a la bolsa del FOBAPROA, esta puede ser otro de las razones por la cual se origina la quiebra bancaria y al mismo tiempo el salvamento por parte del gobierno federal y posteriormente la intervención del Congreso para tratar de legitimar la decisión unilateral de transformar en deuda pública los créditos incobrables, situación que había tomado el gobierno de Zedillo al margen de la ley.

La sustentación de que predominaron intereses se deriva en que al realizarse la compra de cartera, se dio a conocer en el Informe Mackey que alrededor de 10 o 12 grupos financiero-industriales adeudaban cantidades importantes a los bancos, además de los pagarés no pagados de políticos y empresarios connotados. En dicho informe se considera que "Los créditos otorgados por los bancos a sus propios socios o ejecutivos que pasaron al Fobaproa...fueron concedidos sobre la base de las relaciones de esos individuos con las instituciones en cuestión y fueron generalmente entregados 'sobre bases inseguras'...'en uno de los bancos que no fueron intervenidos por el gobierno, varios créditos fueron concedidos a los accionistas de la propia institución, quienes además tienen intereses en otras actividades distintas a la bancaria, al 30 de junio de 1998, esos accionistas debían al banco cientos de millones de pesos. Algunos de esos préstamos fueron hechos a los miembros de grupos económicos para adquirir acciones de los bancos. La mayoría de los préstamos fueron concedidos entre 1992 (fin de la privatización) y 1995 (inicio del rescate bancario) y no tenían las garantías requeridas' ". (González Amador, Roberto. "Los bancos los dieron a socios y de ahí al Fobaproa" La Jornada. 21 de julio de 1999).

Esta situación a mi juicio fue otro factor que impidió la rendición de cuentas por parte de las autoridades del sistema financiero, pues los resultados que arrojó el informe citado debió dar como resultado la aplicación de auditorías, pero la mayoría del Congreso no quiso investigar a fondo el FOBAPROA de inducir la aplicación de sanciones establecidas en la propia Ley de Instituciones de Crédito. En este sentido considero que la rendición de cuentas ha sido impedida por los partidos que tienen la mayoría en el Congreso. Se requeriría de una corriente mayoritaria que verdaderamente hubiera querido limpiar el expediente FOBAPROA.

La rendición de cuentas nunca fue considerada en el caso de la quiebra bancaria, al contrario, la que he llamado ley de amnistía propuesta por el Gobierno de Zedillo y aprobada en la Cámara de diputados, dejaba sin efecto una gran cantidad de ilícitos en razón de su prescripción. Los debates recientes en cuanto a conversión de los pagarés FOBAPROA en documentos avalados por el IPAB de cuatro bancos, tal como lo documentamos, demuestra que aun a la fecha no se tiene la fuerza política para que no solamente no sean pagados dichos pagarés por los posibles ilícitos que encubren, mucho menos que se castigue a quien los cometió.

Cuando la Auditoría Superior de la federación detectó irregularidades, las autoridades del sistema bancario consideraron que dicha instancia no tenía facultades para ordenar auditorías, por lo que el canje de pagarés debe realizarse sin mayor trámite. Ante la negativa de los propios bancos de aceptar la auditoría que permita verificar la legalidad de los documentos crediticios entregados al FOBAPROA, el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuya función básica es la de aplicar y vigilar el

cumplimiento de la Ley de Instituciones de Crédito, señaló que los bancos tienen razón, a pesar de la sospecha de irregularidad de los pagarés que se pretende cambiar.

El señalamiento expreso provino de la propia Auditoría Superior de la Federación que declaró que el comité técnico del FOBAPROA procedió con discrecionalidad al incorporar un gran número de pagarés que no cumplían las condiciones establecidas para ser incorporados.

Dado el carácter de la Auditoría Superior de la Federación su planteamiento constituyó de hecho una acusación y no se fincaron responsabilidades ante la violación a la ley y tampoco se procedió a invalidar las operaciones. Al contrario, el auditor de la federación fue perseguido por la secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación a sus actividades privadas y las autoridades emprendieron la defensa de los bancos en las instancias judiciales y ante la opinión pública como consta en los diversos medios informativos.

La rendición de cuentas en México es todavía un planteamiento no concretado, su aplicación depende no solamente de la alternancia en el gobierno sino de una transición política que no se ha acordado y mucho menos instrumentado, mi punto de vista de acuerdo a lo revisado en relación a toda la institucionalización que se ha llevado a cabo en el sistema bancario y sus resultados, considerando que han existido los mecanismos de prevención y sanción de irregularidades, pero los hechos demuestran la falta de voluntad política para aplicarlos, como he mencionado anteriormente, en el proceso reciente de intercambio de los pagarés FOBAPROA, por bonos IPAB, donde no se ha querido realizar una auditoría en el caso de los bancos Banamex, Bancomer, Banorte y el entonces Bitel con el propósito de revisar si se ajustaron a lo establecido, las autoridades del sistema financiero han litigado en contra de la realización de dichas auditorías, argumentando que ya se realizaron por Mackey, cuando este mismo advirtió que lo que el realizó no fue una auditoría debido a la cerrazón que tuvo para que le fuera proporcionada la información.

Acerca de la rendición de cuentas y la transparencia existe un doble lenguaje, el declarativo se puede ejemplificar en la comparecencia del presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, donde "ratificó el compromiso de la institución que encabeza ...de velar por la transparencia y la rendición de cuentas, en beneficio del público ahorrador e inversionista y de la sociedad mexicana en su conjunto" (CNBV. Boletín de prensa. 3 de marzo de 2004). Por otra parte esta el de los hechos, donde se informó que el Instituto Federal de Acceso a la información "*congeló* la base de datos de las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno del Instituto de Protección al Ahorro bancario y del acta de entrega del Fondo Bancario de Protección al Ahorro al IPAB... porque...decidieron que el contenido de la información está clasificado como de seguridad nacional" (Roman, Jose y Garduño, Roberto. "Congelan base de datos de sesiones del IPAB y entrega del Fobaproa". La jornada. 5 de marzo de 2004)

Sobre la transparencia en relación a la información de operaciones que fueron incorporados al Fobaproa, "El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario ratificó...que no hará pública la información relacionada con el nombre de deudores, cantidades de los préstamos no pagados e instituciones que otorgaron créditos que forman parte del rescate bancario, cuya divulgación es exigida por instancias del Congreso". González Amador Roberto. "El IPAB no revelará nombres de deudores ni montos pagados. La Jornada. 28 de enero de 2004.

2 POR QUE SE SELECCIONO BANCA SERFIN COMO ESTUDIO DE CASO:

Representa un caso aleccionador en un sistema que tradicionalmente ha sido altamente regulado, para probar que la legislación, circulares y manuales existentes para la regulación, supervisión y operatividad crediticia bajo ciertas circunstancias pueden no aplicarse en forma integral.

Destaca también el hecho de que su quiebra técnica se presentó después de que el Estado realizó una reforma integral del marco legal del sistema bancario, que incluyó la Ley de Instituciones de Crédito que tiene como propósito establecer las reglas del funcionamiento crediticio y se reafirmó la atribución del Banco de México de regular la actividad crediticia bancaria al otorgársele la autonomía. Con los cambios mencionados el Estado ejercería la rectoría del sistema bancario.

Permite confrontar proposiciones de la teoría organizacional en relación a la toma de decisiones, que ante la crítica del modelo racional, sugiere que debe implantarse un proceso organizativo con niveles de supervisión y con criterios de control y corrección. Otra propuesta es el establecimiento de un marco institucional, que defina las formas en que se estructura la acción mediante sistemas compartidos de reglas que reducen la incertidumbre tanto de la interacción humana como de la complejidad de los problemas, pues limita la elección que se ofrece a los actores.

Nos acerca a visiones críticas que plantean que la institucionalización se establece como acto de legitimidad al plantear una legislación y reglas que funcionan como mitos, pero donde puede haber violación de reglas, ejecución de decisiones con consecuencias inciertas y sistemas de inspección y evaluación subvertidos. La búsqueda de legitimidad llevaría a la realización de cambios de carácter isomorfo donde las organizaciones son más homogéneas, pero no necesariamente más eficientes.

Permite acercamiento a concepciones que plantean que el funcionamiento organizacional es más complejo que la estructura formal, pues las vías reguladas se ven complementadas o burladas por fuertes redes de comunicación informal y los procesos de decisión atraviesan la organización independientemente del sistema regulado. Igualmente, nos lleva a interrelacionar la organización con los diversos tipos de entorno en los cuales interactúan.

Es un caso que no corresponde a la interpretación gubernamental en torno a la crisis bancaria en el sentido en que fue provocada por insuficiencia de regulación, deficiente supervisión y de que su situación no fuera conocida oportunamente, pues las autoridades financieras, concretamente la Comisión Nacional Bancaria publicó datos de que la cartera vencida superaba el monto del capital contable de Banca Serfin a partir de diciembre de 1992, es decir, se encontraba desde entonces en quiebra técnica. Probablemente por ser el tercer banco más importante del país, no obstante que no se corrigió dicha situación y de que continuó creciendo su cartera vencida en los años siguientes, se le permitió seguir operando bajo el control de los mismos directivos hasta su intervención en 1999, es decir, sobrevivió 7 años con un funcionamiento irregular dentro de un sistema altamente regulado.

Por ser el costo del rescate de Banca Serfin totalmente desproporcionado, tanto en relación a su precio de venta al grupo Sada en 1992 cuando se privatiza, como al precio de venta al Grupo Santander una vez saneado financieramente en el año 2000. El cuantioso monto revela la magnitud de las operaciones crediticias que por diversos motivos no pudieron ser recuperadas.

3 PREGUNTA CENTRAL:

¿POR QUE QUEBRO BANCA SERFIN?

¿Por qué el Banco de México no ejerció la rectoría del sistema bancario de acuerdo a su ley específica respecto a regular la emisión de la moneda, la intermediación y los servicios financieros, en relación al crecimiento exponencial tanto de la cartera de créditos como de la cartera vencida de Banca Serfin, en concordancia a su capacidad de pago, entre 1992 y 1994?

¿Por qué la Comisión Nacional Bancaria no actuó oportunamente en relación a que desde fines de 1992 la cartera vencida rebasó de manera creciente al capital contable, con lo cual Banca Serfin se encontraba en quiebra técnica y empezaría a tener problemas de insolvencia?

¿Cómo debían tomarse las decisiones de otorgamiento de créditos a partir de la reprivatización, considerando la reglamentación y procedimientos vigentes en la Ley de Instituciones de Crédito, circulares y en el manual de crédito?

¿Cuáles fueron las respuestas que existieron al interior de la organización para el manejo de la cartera vencida que crecía en grandes proporciones?

¿Por qué fue tan elevado el costo del saneamiento financiero de Banca Serfin en relación al valor de su adquisición?

4 HIPOTESIS.

I. Las autoridades financieras del país, Secretaría de Hacienda, Banco de México y comisión Nacional Bancaria y de Valores, no ejercieron adecuadamente la rectoría del sistema bancario al no cumplir con oportunidad y suficiencia las funciones establecidas en el marco legal, tales como regulación, supervisión, inspección y vigilancia de la actividad crediticia bancaria.

II. Al nivel de la organización bancaria, las reglas y procedimientos establecidos en la normatividad existente para la toma de decisiones de las operaciones crediticias, especificados en leyes, circulares y manual de crédito no se aplicaron al pie de la letra, con lo cual se originó la realización de una gran cantidad de operaciones irregulares.

III. Las irregularidades realizadas por los diferentes actores en el sistema bancario por la aplicación insuficiente de la normatividad, no tuvieron un condicionamiento motivado por la rendición de cuentas, debido a que en la medida que se llevaban a cabo operaciones irregulares no se aplicaron las disposiciones ni las sanciones establecidas por la ley debido a razones políticas. La Cámara de Diputados con facultades para cuestionar el incumplimiento de la ley, legitimó dichas operaciones conocidas a través del Informe Mackey, prevaleciendo finalmente la impunidad.

IV.- Los cambios que se instrumentaron al interior de la organización por los nuevos propietarios, como el establecimiento de un Comité de Recuperación de Cartera Vencida cuyo propósito era reducir su magnitud, a pesar de que en los informes reportaba logros, en los hechos no logró contener su crecimiento. Tampoco el nuevo manual de crédito incidió en frenar el crecimiento de dicha cartera.

5 UNIDADES DE ANALISIS

Los factores derivados de la teoría de la organización se plantean de tres elementos conceptuales que ayudan a explicar el por qué de la quiebra, la racionalidad en la toma de decisiones, en nuestro caso particular de tipo crediticio, que ha sido discutido y criticado por Simon desde mediados del siglo pasado y posteriormente se retoma la crítica por March y Olsen en la década de los noventa. El cambio institucional que no es automático a la implantación de reformas institucionales, ha señalado North, que ni aun con cambios revolucionarios la aplicación de nuevas reglas son inmediatas, sino que hay un gradualismo. Igualmente la existencia simultánea de estructura formales e informales distorsionan el funcionamiento organizacional y lleva a la no aplicación de las reglas expresadas en leyes, circulares y manuales, apareciendo la realización de operaciones irregulares. También se considera la crítica que desde la teoría de la organización es realizada por Meyer y Rowan en torno a como se puede distorsionar incluso la evaluación y supervisión de las organizaciones.

La toma de decisiones para el otorgamiento de créditos es el aspecto operativo central de los bancos por lo cual se le considera como unidad de análisis y se basa en múltiples factores para asignarlos. En el sistema bancario existe una estructura sujeta a legislación de diverso nivel, en relación a las funciones de los órganos reguladores y supervisores a nivel gubernamental, los cuales aplican leyes, circulares y manuales operativos que se convierten en disposiciones internas para los bancos y que constituyen el marco legal y operativo a los que debe sujetarse la toma de decisiones.

El cambio institucional constituye otra unidad de análisis al realizarse una profunda reforma financiera, pues en el caso de estudio, Banca Serfin pasó de ser propiedad estatal a propiedad privada, se reformó el marco legal, se llevó a cabo la apertura financiera, se elimina el encaje legal y se liberaliza la tasa de interés.

La estructura organizacional se considera otra unidad de análisis, pues el proceso de toma de decisiones requiere el establecimiento de una estructura formal que de hecho, en el caso de Banca Serfin se impusieron elementos de operación informal que provocó desviaciones en el cumplimiento de las funciones asignadas.

6 RELACIONES CAUSALES

6.1 El evento que tomo como punto de partida es el cambio en el entorno bancario impuesto por la globalización que implicó una profunda reforma financiera caracterizada por un proceso de desregulación crediticia que se inició con la desaparición del encaje legal y la liberalización de la tasa de interés, con lo cual se sentaban las bases para reorientar el crédito que había sido absorbido en los últimos años mayoritariamente por el gobierno federal y podría dirigirse en el futuro fundamentalmente al sector privado.

6.2 La globalización permitió la apertura financiera al capital extranjero que tuvo un crecimiento significativo en los mercados de dinero y capitales, generando un boom de liquidez. También fue reformada la Constitución a fin de llevar a cabo la reprivatización de los bancos que se encontraban en manos del Estado, bajo un proceso que recibió cuestionamientos, entre otros, por haber sido asignados a directivos que no tenían experiencia en la operatividad crediticia.

6.3 La globalización también es causa de creación de expectativas de crecimiento de la economía y los negocios, ante la inminencia de la negociación y firma de un tratado de libre comercio, lo cual aunado a la desregulación crediticia que se convierte en causa,

origina una expansión del crédito, que en términos relativos al crecimiento real del producto resultó sobredimensionado.

6.4 La reprivatización origina que el gobierno federal elabore un nuevo marco legal aplicable a las nuevas condiciones de bancos privados, la iniciativa de Ley de Instituciones de Crédito, mediante la cual establece mecanismos de regulación de las actividades crediticias bancarias que es aprobada por el Congreso de la Unión, asignando funciones de inspección y vigilancia a la Comisión Nacional Bancaria.

Como complemento, la Comisión Nacional Bancaria establece un conjunto de circulares que reglamentan diversos aspectos de la operatividad crediticia, tales como la calificación del riesgo y el establecimiento de reservas preventivas y la elaboración de manuales que establecen los procedimientos que deberán seguir los bancos para el otorgamiento de créditos.

Al Banco de México se le ratifica su función tradicional de regular el crédito y la intermediación financiera, la cual se establece en la nueva Ley del Banco de México al otorgársele la autonomía.

6.5 Si bien la globalización, sus expectativas y la reprivatización tuvieron como efecto la expansión de la cartera de crédito bancaria, la causa determinante de su crecimiento desproporcionado con respecto al incremento del producto interno bruto se debió a que el Banco de México en el ejercicio de sus funciones de regular la intermediación y los servicios financieros, no fijó los montos máximos crediticios que podrían otorgar los bancos en relación al crecimiento esperado de la economía. En el sentido de que los bancos forman parte de un sistema bancario no se puede considerar que autónomamente determinen el crecimiento del crédito, lo cual corresponde a una facultad expresa del Banco de México.

6.6 Otro factor determinante en el crecimiento de la cartera de créditos es el relativo a que la Comisión Nacional Bancaria no ejerció adecuadamente la función supervisora de inspección y vigilancia de las operaciones crediticias, de que se realizaran conforme a lo establecido por la Ley de Instituciones de Crédito, en las Circulares reglamentarias y en los manuales crediticios, lo cual habría obligado a reducir el ritmo de crecimiento de otorgamiento de créditos y a vigilar que no se realizaran operaciones irregulares. En este sentido, la citada Comisión no aplicó la reglamentación que se había elaborado recientemente para su función supervisora.

6.7 El efecto de la no aplicación de la regulación crediticia para fines de control del monto de la cartera de créditos, implicó que en el caso de Banca Serfin entre 1992, cuando fue adquirido por el grupo de Adrián Sada y 1994, antes del estallamiento de la crisis, creciera la cartera de crédito total en 66.5%, frente a tasas de crecimiento de la economía de 2 a 3%. Otro efecto de no llevar a cabo una supervisión efectiva por parte de la Comisión Nacional Bancaria con el propósito de lograr el cumplimiento integral de los procedimientos de otorgamiento de créditos fue la realización de operaciones irregulares derivadas de apartarse en la toma de decisiones crediticias de la reglamentación vigente por parte de la administración bancaria.

6.8 Los factores determinantes señalados anteriormente, complementados por el no cumplimiento integral de los procedimientos crediticios al interior de Banca Serfin, sentaron las bases del crecimiento de la cartera vencida. En la medida en que los créditos no pueden ser recuperados en el plazo establecido, los títulos de crédito se transforman en cartera vencida. Entre 1992 y 1994 existieron opiniones sobre su

crecimiento desmedido y la misma Comisión Nacional Bancaria publicó dicha información en su Boletín Estadístico de Banca Múltiple.

6.9 Esta situación conocida desde 1992, no generó efectos correctivos inmediatos en la política crediticia del Banco de México para 1993 y 1994 con el propósito de frenar la expansión crediticia y evitar que en el caso particular de Banca Serfin, el crecimiento de la cartera vencida pusiera en riesgo su sobrevivencia, pues la misma Comisión Nacional Bancaria reportó datos sobre cartera vencida y capital contable¹ que indicaban la quiebra técnica desde diciembre de 1992 con 112.5, en 1993 volvió a reportar 130.7 y en 1994 158.5, aun antes de presentarse la crisis de 1995 que agudizó los problemas de recuperación crediticia. De acuerdo con la legislación vigente se le otorgaría un plazo a Banca Sefin y de no aumentar el capital para hacer frente a la cartera vencida, procedía su intervención por parte de la Comisión Nacional Bancaria, pero no fue aplicada la reglamentación durante esos años.

6.10 En 1995 se presenta en México la llamada primera crisis de la globalización que tiene causas estructurales como el crecimiento del saldo deficitario de la cuenta corriente, aunado al endeudamiento en dólares a corto plazo del Gobierno Federal y al agotamiento de las reservas, lo que conduce a una profunda devaluación del peso, a la aplicación de un llamado plan de choque con una subida exponencial de la tasa de interés y de la inflación con reducción del gasto público y la inversión.² Este evento, en el caso de Banca Serfin agudiza su situación de quiebra técnica, pues los deudores tienen menos posibilidad de pagar y los créditos irregulares se vuelven incobrables con lo cual continúa creciendo la cartera vencida. La Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México le permiten seguir operando bajo la misma directiva, para lo cual recurre a montos crecientes tanto de endeudamiento interbancario y de organismos oficiales como a las operaciones FOBAPROA.

6.11 El efecto de la decisión de que continuara realizando la operación bancaria a base de recursos que no provenían totalmente de su captación directa condujo a Banca Serfin en el periodo 1995-1999 a una situación financiera insostenible y sin viabilidad de recuperación, elevando el costo del saneamiento financiero. Bajo estas condiciones, en julio de 1999 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores aplicó finalmente el procedimiento de que los accionistas aportaran capital para su saneamiento financiero y al no hacerlo, lo intervino gerencialmente con lo cual el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, IPAB, asumía el costo del mencionado saneamiento, que debe entenderse como el costo de la quiebra.

7 VALIDEZ EXTERNA

Como se trata de un estudio de caso, no se pueden generalizar las conclusiones obtenidas a otros bancos, sino mas bien se confrontan con planteamientos conceptuales de la teoría de la organización, como es el caso de la crítica a la toma de decisiones racionales que llevan a algunas corrientes a proponer el establecimiento de procesos organizativos y a otras a la necesidad de institucionalizar. Las conclusiones se suman a visiones críticas que sugieren que no basta con establecer reglas para el

¹ Si los relacionamos, obtenemos la capacidad de absorber los créditos no recuperados con su capital propio, si el indicador rebasa 100 unidades, el banco entra en quiebra técnica, pues su capital se vuelve insuficiente para afrontar el quebranto.

² La mayor parte de las interpretaciones de la crisis bancaria toman como su origen la devaluación, el plan de choque y la modificación acentuada de las variables financieras.

funcionamiento eficiente de la organización como las realizadas por March y Olsen que citan investigaciones donde se detectó que hay violación de reglas y los sistemas de evaluación e inspección son subvertidos.

Al respecto Meyer y Rowan consideran que las reglas institucionales llegan a funcionar como mitos a fin de que la organización alcance legitimidad, teniendo un significado ritual que mantiene apariencias y da validez. Señalan estos autores que las organizaciones institucionalizadas protegen sus estructuras formales de la evaluación basada en el desempeño técnico, por lo que la inspección, la evaluación y el control de las actividades se reducen a un mínimo y la coordinación entre las unidades estructurales puede manejarse informalmente y las metas se hacen ambiguas o vacías. Un planteamiento de estos autores se refiere a que la acción se desarrolla bajo los principios de evitar, ser discreto o hacerse de la vista gorda respecto de las anomalías. El supuesto es que todos desempeñan sus cargos adecuadamente, hacer que todo funcione "atrás del telón", hasta que deje de funcionar..

Por otra parte tenemos el planteamiento de Powell y DiMaggio en relación a los cambios de las organizaciones, que ocurren como resultado de procesos a que las hacen más similares sin que necesariamente se hagan más eficientes, llegando a un umbral donde la eficiencia ya no es el objetivo, sino que solamente se busca la legitimidad, es decir, se provoca un isomorfismo.

Mintzberg también destaca sobre el funcionamiento organizacional que es más complejo que la estructura formal, donde las vías reguladas se ven complementadas o a veces burladas por fuertes redes de comunicación informal y los procesos de decisión atraviesan la organización independientemente del sistema regulado.

8 CONFIABILIDAD. PROCEDIMIENTOS

8.1 Se diseña la estructura de la investigación que abarca los siguientes capítulos:

a) Marco Teórico. Construido en función de lo que ha sido estudiado relativo a las unidades de análisis definidas: toma de decisiones, cambio institucional y estructuras organizacionales.

b) Análisis del contexto en que se desarrolla el proceso de quiebra de banca Serfin, tomando como punto de partida la globalización, como un fenómeno que desencadenará un proceso profundo de reforma financiera.

c) Revisión de las diversas interpretaciones de la crisis bancaria con el propósito de profundizar en el debate que ha existido a partir de 1995 y conocer las causas a las que se atribuye.

d) Planteamiento alternativo de las causas determinantes de la quiebra de Banca Serfin al interior del sistema bancario, en el cual existen instituciones de diverso nivel funcional que tienen atribuciones específicas, como son el Banco de México que regula la intermediación y los servicios financieros, la Comisión Nacional Bancaria que supervisa la operatividad crediticia y los bancos que realizan dicha operatividad.

8.2 Se analiza en la Ley del Banco de México las funciones específicas de regulación del sistema de intermediación y de servicios financieros.

Se destacan los siguientes temas:

Creación de dinero a través del crédito

Límite a los montos crediticios

Aplicación de sanciones

Propuesta de cancelación de autorización de bancos.

8.3 Se analizan en la Ley de Instituciones de Crédito, los artículos específicos que tienen vinculación con el otorgamiento de crédito, transcribiendo su expresión textual a fin de valorar su alcance como mecanismo de control de la operatividad crediticia, es decir, demostrar que el proceso estaba regulado y que hubo circunstancias que relajaron la aplicación de tales disposiciones. Nos especifica cómo debía llevarse a cabo el proceso de crédito.

De la exposición de motivos se destacan los siguientes temas:

Diversificar riesgos.

Condiciones de seguridad y liquidez

Problemas de créditos relacionados

Condiciones de mercado

Inversión en empresas

De la Ley de Instituciones de Crédito la temática que se analiza es:

Objeto y alcance de la Ley, que se centra en el aspecto central de regular el servicio de banca y crédito

Conceptualización del servicio de banca y crédito

Autorización de la Secretaría de Hacienda para operar como bancos

Facultades de la Secretaría de Hacienda para revocar autorización a bancos

Características de la estructura de la administración bancaria

Proporcionar información y documentación de actividades crediticias

Protección del público inversionista

Comisión Nacional Bancaria, supervisión, inspección, vigilancia, prevención y corrección.

Créditos relacionados

Criterios para otorgar créditos

Responsabilidad de funcionarios bancarios

Sanciones e intervención gerencial de los bancos

8.4 Se analizan las circulares bancarias que disposiciones que operativizan los planteamientos regulatorios de la Ley de Instituciones de Crédito, expresan cómo deben llevarse a cabo las actividades crediticias, se destaca la siguiente temática.

Calificación de la cartera crediticia

Requisitos para el otorgamiento de financiamientos

Expediente crediticio

Grados de riesgo

Reservas preventivas

8.5 Se analiza el Manual de Crédito que detalla el proceso a través del cual se lleva a cabo la actividad crediticia y expresa los detalles en cada operación específica, los temas que se destacan son:

Calidad de cartera

Posibilidad de recuperación

Garantías crediticias

Estructuración apropiada del crédito. Destino, plazo y calendario

Coparticipación en el riesgo

Responsabilidad de los funcionarios

Estudio crediticio

Riesgo potencial

Proceso de Crédito. Análisis, aprobación recuperación.

Análisis. Ejecutar la metodología, elaborar el análisis, calificar el riesgo, estructurar el crédito

Ejecutivo de cuenta y comité de Crédito.

Aprobación. Presentar para aprobación, tomar la decisión y formalizar la decisión

8.6 Se realizaron entrevistas a Ejecutivos de Cuenta a fin de conocer su punto de vista sobre los siguientes temas:

Seguimiento de reglas

Cuidado en relación a garantías

Proceso de crédito. Integración de expedientes.

Cartera vencida

8.7 Se revisa la auditoría realizada al FOBAPROA, conocida como Informe Mackey, se destacan los siguientes temas:

Operaciones reportables.

Créditos relacionados

Créditos irregulares

Operaciones reportables de Serfin

8.8 Se recolectan del Boletín Estadístico de Banca Múltiple series de tiempo correspondientes a los años de estudio de 1990 al 2000:

Cartera Vencida, datos anuales y en los años críticos, recolectar información trimestral

Capital contable

Cartera de Crédito total

Captación directa

Préstamos interbancarios y de organismos oficiales

Operaciones Fobaproa

Capital contable

Reservas de capital

Utilidad del ejercicio

Clasificación de la cartera por grado de riesgo

Provisiones preventivas

8.9 Se establecen relaciones entre los datos, de cartera vencida/capital contable y cartera vencida/cartera de crédito total

8.10 Se analizan los Informes anuales del Grupo financiero Serfin

Estructura funcional

Cartera vencida

Comité de Recuperación

Actividades sobre cartera vencida

Manual de crédito

8.11 Se analiza la Comparecencia del Presidente de la CNBV a la Subcomisión de Seguimiento al Rescate Bancario. Cámara de Diputados. Documento interno. Se destacan los siguientes temas:

Existencia de leyes

Intervención gerencial

Responsabilidad de autoridades

8.12 Se analiza la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Responsabilidad de administradores bancarios

8.13 Se analiza de la entrevista publicada de Guillermo Ortiz. Un Camaleón de mal carácter y no del todo cuidadoso. La Jornada. 9 de octubre de 2001. Temas a destacar
Juicio sobre privatización

8.14 Se Analiza el Oficio de CNBV a Secretaria de Hacienda. La Jornada. 2002. Desde abril de 1993, Hacienda sabía de las ilegalidades en Cremi y Unión.

Irregularidades crediticias

8.15 Se revisa el Informe del IPAB y documento interno de la Cámara de Diputados. Saneamiento financiero.

Costo del saneamiento financiero

9 DOCUMENTOS CONSULTADOS Y FUENTE:

Ley del Banco de México. Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1993.

Ley de Instituciones de Crédito. Comisión Nacional Bancaria. Enero de 1994.

Circulares de la Comisión Nacional Bancaria

Reglas para la Calificación de la Cartera Crediticia. 1991

Expedientes de Crédito. Documentación que debe integrarse a los mismos. Circular No. 1354. 1997

Disposiciones de Carácter Prudencial en Materia de Crédito. 1998.

Disposiciones de Carácter Prudencial en Materia de Administración integral de Riesgos.

Circular No. 1423. 1999

Manual de Crédito. 1996

Informe Mackey. Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del FOBAPROA. Cámara de Diputados. Consultado en la oficina del asesor financiero del PRD, Mario Di Costanzo

Informes Anuales del Grupo Financiero Serfin. Consultados en la biblioteca de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Estadísticas Bancarias. Boletín Estadístico de Banca Múltiple. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Informes Anuales. Banco de México

10 ESTRUCTURA

CAPITULO PRIMERO

En este capítulo se aborda la toma de decisiones como un aspecto central en la teoría organizacional, por lo que se hace una revisión a la crítica de su concepción racional y a la existencia del llamado hombre económico realizada por Simon y por el nuevo

institucionalismo. También se tratan los planteamientos en torno al cambio institucional que se considera que puede desarrollarse de manera incremental o bien en forma episódica. Finalmente se hace un análisis de la estructura organizacional para llevar a cabo el proceso de toma de decisiones y el reconocimiento de una estructura informal que puede afectar el desempeño y su interrelación con distintos tipos de entorno.

CAPITULO SEGUNDO

En este capítulo se analizan las distintas reformas del sistema financiero mexicano llevadas a cabo a lo largo de la década de los noventa y que desde mi punto de vista influyeron directa e indirectamente en la quiebra técnica bancaria, las cuales conjuntamente con la apertura comercial, formaron parte significativa de la reforma estratégica del Estado emprendida en la etapa de la globalización. Se presentan los profundos cambios instrumentados en los mercados financieros y particularmente en el sistema bancario.

También me refiero a las causas externas que fueron configurando, como plantea Mintzberg, un entorno dinámico, complejo y finalmente hostil para las instituciones crediticias. Los cambios que se realizaban en el contexto internacional a los sistemas financieros con el proceso de globalización se instrumentaron en México a finales de los años ochenta y a principios de la década de los noventa concretándose con la reprivatización bancaria, la apertura financiera, la desregulación de las actividades bancarias y el libre flujo de los capitales internacionales.

Debido a lo anteriormente planteado, presento primeramente una interpretación sobre la reforma financiera instrumentada en el periodo 1990-1999, que como causa externa contribuyó a provocar la problemática del sistema financiero en lo general y tuvo su influencia en la quiebra de diversas instituciones de crédito, particularmente Banca Serfin, que en esencia es lo fundamental de mi objeto de estudio.

CAPITULO TERCERO

En este capítulo se hace una revisión y análisis de las interpretaciones que sobre la crisis bancaria y su quiebra técnica han realizado desde diferentes perspectivas, académicos, sectores gubernamental y bancario.

Se presenta el debate de la crisis bancaria partiendo de un marco conceptual que permita tener una explicación de la misma, partiendo de la reflexión de la función de los bancos en la economía y del papel del crédito y de los distintos tipos de riesgos en que se incurre con la operatividad crediticia. El crédito amplía la base de la producción mas allá del capitalista individual y el riesgo es que puedan los títulos de crédito que amparan la operación, volverse a convertir en dinero durante o al final del proceso de circulación del capital industrial, donde de hecho se ubica el factor que provoca la crisis, pues puede interrumpirse tal proceso y el capital ya no se valoriza, considerando que tal valorización solamente se realiza en la fase productiva y que es la fuente de la ganancia como el motor determinante de la producción. Puede sobrevenir la suspensión generalizada de pagos lo que provocará una crisis de liquidez y la quiebra de bancos al no poder hacer frente a los retiros de los depositantes.

Las alternativas de interpretación de la crisis se presentan desde una visión general, de las causas externas, los problemas de regulación y supervisión, el crecimiento del crédito y la cartera vencida, los banqueros improvisados, tasas de interés crecientes y

sobre endeudamiento y finalmente la reintervención gubernamental a través de los programas de salvamento bancario.

CAPITULO CUARTO

En este capítulo se plantea que en un sistema altamente institucionalizado, como ha sido el bancario, se pueden presentar condiciones históricas en que las reglas, normas y procedimientos vigentes no se aplicaron íntegramente en la operatividad crediticia y que por lo tanto, al no instrumentarse adecuadamente el marco legal, se constituyeron las causas internas como formas específicas de internalización de las causas externas que provocaron la crisis bancaria en general y con sus particularidades, también la quiebra de Banca Serfin.

La problemática crediticia debe conceptualizarse dentro de un **sistema** integral como es el bancario, donde interactúan instituciones gubernamentales de regulación y de supervisión con las instituciones operativas que son los bancos, por lo cual, se han establecido mecanismos de control a través de un gran número de circulares específicas, de supervisiones y seguimientos de aspectos concretos de acuerdo con el Reglamento de Inspección y Vigilancia, por lo cual considero que en la toma de decisiones de crédito, Banca Serfin no hubiera podido actuar al margen de la regulación de los montos crediticios, de la ley bancaria y de toda la reglamentación, si el sistema no se lo hubiese permitido.

Si bien las expectativas y la reprivatización tuvieron como efecto la expansión de la cartera de crédito bancaria, la causa determinante de su crecimiento desproporcionado con respecto al incremento del producto interno bruto se debió a que el Banco de México en el ejercicio de sus funciones de regular la intermediación y los servicios financieros, no fijó límites a los montos crediticios que podrían otorgar los bancos en relación al crecimiento esperado de la economía. En el sentido de que los bancos forman parte de un sistema bancario no se puede considerar que autónomamente determinarían el crecimiento del crédito, lo cual corresponde a una facultad expresa del Banco de México.

Otro factor determinante en el crecimiento de la cartera de créditos fue el relativo a que la Comisión Nacional Bancaria no ejerció adecuadamente la función supervisora de inspección y vigilancia de las operaciones crediticias, de que se realizaran conforme a lo establecido por la Ley de Instituciones de Crédito, en el Reglamento en materia de inspección y vigilancia, en las Circulares reglamentarias y en los manuales crediticios, lo cual habría obligado a reducir el ritmo de crecimiento de otorgamiento de créditos y a vigilar que no se realizaran operaciones irregulares y relacionadas. En este sentido, la citada Comisión no aplicó íntegramente la reglamentación que se había elaborado recientemente o actualizado para cumplir su función supervisora.

CAPITULO PRIMERO

LA TEORIA DE LA ORGANIZACIÓN EN LA CRITICA A LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES, CAMBIO Y ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.

En este capítulo se abordará la toma de decisiones como un aspecto central en la teoría organizacional, por lo que se hace una revisión a la crítica de su concepción racional y a la existencia del llamado hombre económico realizada por Simon y por el nuevo institucionalismo. También se tratan los planteamientos en torno al cambio institucional que se considera que puede desarrollarse de manera incremental o bien en forma episódica. Finalmente se hace un análisis de la estructura organizacional para llevar a cabo el proceso de toma de decisiones y el reconocimiento de una estructura informal que puede afectar el desempeño y su interrelación con distintos tipos de entorno.

1.1.- EL DESARROLLO DEL CONCEPTO DE LO RACIONAL

El pensamiento modernista tiene sus raíces en las concepciones filosóficas de Descartes, Locke y Kant en torno al individuo y al cosmos, después de lo cual se ha tenido un gran avance tecnológico y un extraordinario crecimiento industrial. El modernismo se basa en el principio de la racionalidad del individuo y de la libertad de elección.

El surgimiento moderno del concepto racional lo encontramos en la filosofía con Descartes, que tuvo como planteamiento central el uso de la razón para referirse al origen del conocimiento y a la búsqueda de la certeza, consideraba la existencia de principios evidentes, tenía como ideal: "...deducir a partir de tales principios un sistema de verdades que nos proporcionarían información acerca de la realidad, acerca del mundo". (Copleston, F. 1971: 27). Igualmente, desarrolla un método como base del racionalismo, que demostrará verdades y será el camino para alcanzar el conocimiento con base en la razón, basado en la intuición y la deducción.

El siglo XVIII se conoce como el Siglo de la Ilustración y "la edad de la razón", pues su fundamento fue de carácter racionalista, "...los autores y pensadores típicos del periodo creían que la razón humana era el instrumento apto y único para resolver los problemas relacionados con el hombre y la sociedad" (Copleston, F. 1971: 41).

Kant entendía como razón, su función teórica que nos revele las condiciones del conocimiento científico, "...la razón acepta los conceptos y los juicios del entendimiento e intenta unificarlos...tiende a completar esta síntesis mediante la suposición de un sujeto...pensante permanente....la razón intenta completar esta síntesis alcanzando una unidad incondicionada, concebida como la totalidad de las secuencias causales de fenómenos. Así nace la idea de mundo, concebido como la totalidad de las secuencias causales" (Copleston, F. 1988: 266-268-269)

Hegel hace una crítica del idealismo que considera que: "la razón nace en el momento en que la conciencia adquiere <<la certeza de ser toda la realidad>>". (Reale, G. y Antiseri, D. 1988: 122). Para este pensador existen etapas fenomenológicas de la razón que son progresivas y de carácter dialéctico como en una especie de espiral en círculos cada vez más amplios: "El grado más alto consiste en el hecho de que ahora la conciencia -en cuanto razón- sabe que es unidad de pensamiento y de ser...surgen así

las tres etapas A) la razón que observa la naturaleza; B la razón que actúa y C) la razón que adquiere la conciencia de ser espíritu." (Reale, G. y Antiseri, D. 1988:122)

Para Hegel la antigua lógica imponía rigidez y un carácter finito al intelecto, "En cambio, la proposición especulativa -característica de la razón- supera dicha rigidez. Es una expresión que debe expresar el movimiento dialéctico y es por lo tanto estructuralmente dinámica, al igual que es dinámica la realidad que expresa y es asimismo dinámico el pensamiento que la formula". (Reale, G. y Antiseri, D. 1988: 114).

En relación al concepto de racional, Weber considera que: "En el dominio de la acción es racionalmente evidente, ante todo, lo que de su 'conexión de sentido' se comprende *intelectualmente* de un modo diáfano y exhaustivo...De igual manera, cuando alguien, basándose en los datos ofrecidos por 'hechos' de la experiencia que nos son 'conocidos' y en fines dados, deduce para su acción las consecuencias claramente inferibles" (Weber, Max. 1979: 6).

Desde el punto de vista del método científico, Weber considera que en la construcción de *tipos* también se "...investiga y expone todas las conexiones de sentido irracionales, afectivamente condicionadas del comportamiento que influyen en la acción, como 'desviaciones' de un desarrollo de la misma 'construido' como puramente racional con arreglo a fines. Por ejemplo, para la explicación de un 'pánico bursátil' será conveniente fijar primero cómo se desarrollaría la acción fuera de todo influjo de afectos irracionales..." (Weber, Max. 1979: 7)

De acuerdo con Weber, la construcción del tipo ideal nos permite comprender la acción real, que está "...influida por irracionalidades de toda especie (afectos, errores), como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional...tendríamos que fijar primero, cómo se hubiese desarrollado esa acción de haberse conocido todas las circunstancias y todas las intenciones de los protagonistas y de haberse orientado la elección de los medios -a tenor de los datos de la experiencia considerado por nosotros como existentes- de un modo rigurosamente racional con arreglo a fines" (Weber, Max. 1979:7), aclara este autor que el tipo ideal y lo racional es solamente un recurso metódico y no implica la creencia de un predominio en la vida de lo racional.

1.2 CRITICA A LA CONCEPCION RACIONAL

De elemento esencial del conocimiento, el concepto se adoptó en la economía tomando la forma de elección del productor y el consumidor, que llegan a la "elección racional" a través de una serie de combinaciones hasta encontrar la óptima. Dentro de la Teoría Organizacional existen diversas concepciones críticas de la concepción racional desde distintos enfoques, por ejemplo, el que hace Simon y el de los Institucionalistas como veremos con detalle más adelante, También emergiendo de la economía y con visión institucionalista tenemos a Douglass North que ha contribuido a realizar una crítica a los postulados de la elección racional de la economía neoclásica.

North pone en duda la existencia del actor racional que produzca funcionamientos eficientes y la maximización de los resultados, considera que "Hay una tensión persistente en las ciencias sociales entre las teorías que construimos y la evidencia que compilamos sobre la interacción humana en el mundo que nos rodea. Esta es más notable en el campo de la economía, donde el contraste entre las implicaciones lógicas de la teoría neoclásica y el desempeño de las economías es pasmoso".(North, D. 2001: 23)

En la corriente teórica dominante de la economía en nuestros días, North plantea que "...los modelos neoclásicos, dan por sentado jugadores que maximizan la riqueza. Sin embargo, como demuestra la literatura de economía experimental, la conducta humana es obviamente más complicada que la que puede englobarse en un supuesto conductual tan simple". (North, D. 2001: 28)

Sin embargo a pesar de que los resultados refutan las teorías existentes, North señala que: "La especulación en el terreno de las ciencias sociales descansa, implícita o explícitamente, en conceptos de la conducta humana. Algunos enfoques se basan en el supuesto de utilidad esperada de la teoría económica o en la aplicación de ese supuesto conductual en otras disciplinas de las ciencias sociales, llamado también teoría de la elección racional". (North, D. 2001: 31). La elección racional estaría sujeta a una serie de condiciones como el conocimiento perfecto de la información y una interpretación objetiva del entorno y los resultados probables de todas las elecciones que puedan realizarse, lo que de entrada cuestiona la existencia del actor racional.

Una condición también importante es el funcionamiento del mercado que supuestamente premiará la conducta racional de los actores, "Los supuestos conductuales que emplean los economistas no significa que la conducta de todo mundo sea congruente con la elección racional. Pero descansan fundamentalmente en el supuesto de que las fuerzas competitivas verán que quienes se conduzcan de un modo racional...sobrevivirán, y que fallarán quienes no lo hagan así". (North, D. 2001: 34). El predominio de los mercados imperfectos o monopólicos y los Estados actuando bajo su predominio, impiden en muchos casos que el mercado castigue la ineficiencia.

Existiría entonces una división en dos concepciones, una donde se presente lo ideal del funcionamiento libre del mercado y otra donde el mercado funciona con múltiples imperfecciones, es decir no es mercado libre en el sentido clásico del término, North considera estas corrientes e introduce el concepto de una racionalidad limitada que denomina procesal, comenta que: "La racionalidad instrumental, postulado de la teoría neoclásica, da por sentado que los actores poseen la información necesaria para evaluar correctamente las alternativas y en consecuencia hacer elecciones que alcanzarán los fines deseados...si los actores están parcialmente informados, idearán modelos subjetivos para la elección, entonces un postulado de racionalidad procesal constituye el bloque esencial de construcción para teorizar". (North, D. 2001: 140)

Por otra parte, Dufour hace una crítica a que "los nuevos profetas quieren explicar todas las actividades humanas tan sólo por la racionalidad económica, y reducirlas a ella". En su crítica severa al economicismo de cuantificar todo en términos monetarios, considera necesario "tratar ciertos problemas en el marco científico que les es propio", solamente así se podrían abordar adecuadamente el problema de las relaciones humanas. Agrega que: "El temor de alejarse siquiera un poco de la racionalidad de la ganancia y de la rentabilidad, o de entrar en conflicto con ella, impide toda evolución científica de las disciplinas de la empresa" (Dufour, M. 1995:

49-51)

Harmon y Mayer establecen que existe una creencia acerca de la *racionalidad* que ha generado especulación acerca de las organizaciones, sobre cuya base se "...decide, escoge, pondera, analiza y distingue...hay una...vertiente en la teoría de las organizaciones que se muestra muy satisfecha con el énfasis primario en el ser humano como analizador y tomador de decisiones" (Harmon, M. y Mayer, R. 1999: 161). La

llaman teoría neoclásica de la organización y proviene del planteamiento económico de la racionalidad, donde el consumidor y el productor eligen la mejor alternativa posible.

Otro autor que trata sobre la racionalidad es Michael Reed, también denota la influencia del modernismo, pues considera que: "El crecimiento de la sociedad organizada fue sinónimo del inexorable avance de la razón, la libertad, la justicia y la erradicación final de la ignorancia y la pobreza. Las organizaciones se diseñaron para resolver racionalmente y permanentemente, el conflicto entre el individuo y las necesidades colectivas". (Reed, M. 1996: 31)

Reed en sus narrativas en el análisis organizacional parte del fundamento de los marcos interpretativos, en el cual esta como centro la racionalidad a fin de establecer el orden, en este sentido, "la organización como un artificio o instrumento racionalmente construido, dirigió los problemas colectivos en la solución de un orden social y permitió que la gestión administrativa se refleje en reglas y procedimientos" (Reed, M. 1996: 35). Considera los planteamientos de Simon como una crítica a la credibilidad sobre el racionalismo, "El modelo simoniano cuestionó severamente a la racionalidad tradicional ya que demostró que no existe la posibilidad de tener una racionalidad amplia capaz de controlar todos los procesos cognitivos" (Reed, M. 1996: 36)

1.3.- RACIONALIDAD Y TOMA DE DECISIONES. El planteamiento de Simon.

Simon ha sido de los principales críticos del proceso racional en la toma de decisiones dentro de la organización, expresó en distintos trabajos que uno de sus objetivos centrales de sus investigaciones fue el "...mostrar cómo se pueden interpretar las organizaciones en términos de sus procesos de toma de decisiones...la relación entre la estructura de la organización y la toma de decisiones, entre la investigación de las operaciones de la toma de decisión formalizada y las ciencias de la administración" (Simon, H. 1988: ix).

Este autor entiende a la organización como un "...complejo diseño de comunicaciones y demás relaciones que se pueden producir en un grupo de seres humanos. Este diseño proporciona a cada miembro del grupo una gran parte de la información, de los supuestos, objetivos y actitudes que entran en sus decisiones, y también una serie de expectativas fijas y comprensibles de lo que los demás miembros del grupo están haciendo y de la forma en que reaccionarán ante lo que él diga o haga" (Simon, H. 1988: xvi)

Sobre otras conceptualizaciones de "organización", Harmon y Meyer consideran que cada definición de *organización* subraya aspectos esenciales que los diversos autores quieren destacar, de tal manera que "...cada definición revela una perspectiva distinta y bastante coherente desde la cual ordenar nuestra interpretación" (Harmon, M. y Mayer, R. 1999: 45). Presentamos algunas definiciones citadas por los autores mencionados.³

³ "Max Weber

Un círculo de personas que están habituadas a obedecer las órdenes de dirigentes y que tienen un interés personal en la continuación del dominio, en virtud de su propia participación y los resultados benéficos, que se han dividido entre ellas al ejercicio de aquellas funciones que servirán prontamente a su ejercicio

Dwight Waldo

La organización puede definirse como la estructura de interrelaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo

Chester Barnard

Una organización formal es la expresión estructural de la acción racional

Daniel Katz y Robert L Kahn

Simon considera que "Cada ejecutivo toma sus decisiones y realiza sus actos con un ojo puesto en el asunto que tiene frente a sí y el otro en el efecto que esa decisión tendrá sobre el futuro sistema de relaciones, es decir, sobre sus consecuencias para la organización...Cuando presta atención a esas consecuencias indirectas, se está preocupando por la *organización*." (Simon, H. 1988: xvi). La pregunta que surge es si realmente ese estado de conciencia esta presente entre los ejecutivos y si todos los participantes de las decisiones están preocupados tanto por las consecuencias como por la supervivencia de la organización.

El concepto de toma de decisiones, de acuerdo con Harmon y Mayer, "...significa elegir: seleccionar entre alternativas reales o imaginarias, escoger una cosa u otra, una persona u otra, una acción u otra. Algunos aspectos de la toma de decisiones conciernen a la autoridad...mientras que otros atañen al poder (que tiene los recursos para hacer cumplir una decisión). Pero otros más tienen que ver con la calidad de la decisión (si es la mejor dadas las circunstancias)" (Harmon, M y Mayer, R. 1999:65

La decisión se convierte en la unidad primaria de análisis, los seguidores de esta corriente consideran que: "La toma de decisiones es el punto más importante de la administración. Por lo tanto, la acción administrativa consiste en primer lugar (para efectos de análisis) en las actividades que rodean a la toma de decisiones, como el análisis de la información, la ponderación de prioridades y la comunicación de decisiones" (Harmon, M. y Mayer, R. 1999: 162)

Entre los planteamientos sobre lo *racional*, hay una gran diferencia, de acuerdo con Harmon y Mayer, "Para Weber, ser instrumental racional significa ponderar y valorar *todos* los aspectos de la acción, comparando no sólo las alternativas que uno enfrenta, sino también los propósitos de éstas. Por su parte, para Simon ser racional...significa evaluar *sólo* aquellas alternativas disponibles en un sistema de valores preestablecido...En la noción weberiana está implícito que el individuo es racional y responsable *a pesar* del ambiente organizacional y social que lo rodea" (Harmon, M. y Mayer, R. 1999: 184)

Dentro de la distinción que March y Simon hacen del hombre racional y el hombre administrativo, mientras que el racional es una especie de ideal, puesto que observa todas las alternativas de solución posibles y todas sus consecuencias de la ejecución de tales alternativas⁴. Obsérvese como en caso de alta incertidumbre la racionalidad es puesta en cuestionamiento.

Todos los sistemas sociales, incluyendo las organizaciones, consisten en las actividades reguladas de varios individuos. Además, estas actividades reguladas son complementarias o interdependientes de cierto resultado o rendimiento común; son repetidas, relativamente constantes y están limitadas por el tiempo y el espacio

David Silverman

Las organizaciones...son instituciones sociales con ciertas características especiales: son creadas de modo conciente en un momento determinado; sus fundadores les han dado metas que suelen ser importantes, sobre todo como símbolos legitimadores; la relación entre sus miembros y la fuente de autoridad legítima esta relativamente bien definida, aunque a menudo esta última está sujeta a discusión y a un cambio planeado.

Michael Cohen, James March y Johan Olsen

Una organización es un conjunto de opciones en espera de problemas, sucesos y percepciones que a su vez buscan situaciones decisorias en las que pueden manifestarse; soluciones en busca de problemas para los que podrían ser la respuesta, y ejecutivos en busca de tareas". (Harmon, M y Mayer, R. 1999: 46-47)

Romero, Jorge. Considera que para el nuevo institucionalismo "las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo" (Romero, Jorge J: 1999: 22)

Simon realiza una frontal crítica al comportamiento racional que tienen como base los desarrollos de los economistas "...que atribuyen al hombre económico una racionalidad absurdamente omnisciente. El hombre económico dispone de un sistema completo y consistente de preferencias, que le permite elegir siempre entre las alternativas que se le presentan; se da siempre cuenta claramente de lo que son esas alternativas; no existen límites en la complejidad de los cálculos que puede realizar para determinar qué alternativas son mejores...este cuerpo de teoría...tiene considerable interés intelectual y estético, pero escasa relación discernible con el comportamiento real posible de los seres humanos de carne y hueso" (Simon, H. 1988: xxiv).

1.3.1 LA RACIONALIDAD LIMITADA

considera que aun cuando ha habido un avance impresionante en la disponibilidad y manejo de información⁵, sin embargo, sigue predominando el hombre de racionalidad limitada que se encuentra en la vida cotidiana, no es que exista una dualidad en el hombre económico que al maximizar elige la mejor alternativa y por otro lado el hombre administrativo que busca lo satisfactorio o lo bastante bueno, sino que el primero no existe, dado que nadie puede manejar el "mundo real" con toda su complejidad, de ahí que el hombre administrativo "...realice sus elecciones sirviéndose de un sencillo cuadro de situación, en el que se consideran sólo unos pocos factores que, a su juicio, son los más notables y fundamentales" (Simon, H. 1988: xxvii).

De tomarse en cuenta la interrelación de todas las cosas, de acuerdo a Simon, se daría una situación paralizadora del pensamiento y de la acción. A su juicio, todas las investigaciones sobre toma de decisiones realizadas entre 1946 y 1975 han producido evidencias para fundamentar el concepto de racionalidad limitada. Trabajos mas recientes como los desarrollados por los institucionalistas también han criticado la racionalidad "absoluta" del hombre económico.

Por otra parte, la racionalidad administrativa tiene límites no solamente por los contextos organizacionales, la diferencia con el hombre racional, "...radica en la capacidad limitada del hombre administrativo tanto para actuar en general de manera óptima como para tomar decisiones correctas (es decir, económicamente racionales). Estos límites proceden no sólo del marco organizacional en el que se toman decisiones administrativas sino también de las limitaciones psicológicas de la cognición

⁴ "EL HOMBRE RACIONAL. 1. Cuando lo hallamos por primera vez en la situación de decidir, ya ha proyectado ante sí el conjunto de alternativas entre las que elegirá su acción. Esta serie de alternativas simplemente está 'dada'; la teoría no nos dice cómo se obtiene. 2. A cada alternativa va ligada una serie de consecuencias...aquí las teorías están comprendidas en tres categorías: a) *Certeza*: teorías que suponen que quien decide tienen un conocimiento completo y preciso de las consecuencias de cada alternativa. b) *Riesgo*: teorías que suponen el conocimiento exacto de la distribución probable de las consecuencias de cada alternativa. c) *Incertidumbre*: teorías que suponen que las consecuencias de cada alternativa pertenecen a algún subconjunto de todas las posibles consecuencias...3.- Al principio, el que toma la decisión tiene una 'función de utilidad' o una 'ordenación de preferencias' que clasifica todas las series de consecuencias, desde la más preferible hasta la menos deseable. 4.- Quien toma la decisión selecciona la alternativa que conduzca a la serie de consecuencias preferida, En el caso de la *certeza*, la elección es inequívoca. En el caso del *riesgo*, la racionalidad suele definirse como la elección de aquella alternativa en que la utilidad esperada es mayor...En el caso de la *incertidumbre*, la definición de racionalidad se vuelve problemática...James G. March y Herbert A Simon, *Organizations...1958*" (citado por Harmon, M. y Mayer, R. 1999: 188)

⁵ En la introducción a una de sus reediciones de "El Comportamiento Administrativo", en 1975, Simon considera que con la nueva tecnología de las computadoras "...ya no hay escasez de información: vivimos en un mundo pleno de información" (Simon, H. 1988: xxiii)

humana...el hombre administrativo simplifica el mundo; no trata de enfrentarlo en toda su complejidad" (Harmon, M. y Mayer, R. 1999: 188-189). Por estas razones, Simon plantea la racionalidad del hombre administrativo como *racionalidad limitada*.

A juicio de Simon, en la realidad organizacional no se intenta hallar soluciones óptimas sobre todo considerando un problema en su totalidad, sino que se encuentran soluciones parciales. De acuerdo a esta perspectiva el problema podría seguir creciendo al encontrar únicamente soluciones "satisfactorias" de tipo fragmentado, frente a un problema que requeriría una solución integral.

La simplificación del mundo por el hombre administrativo, podría llevarlo a decisiones no solamente fragmentadas, sino equívocas, ante un entorno dinámico, complejo y hostil con un alto grado de riesgo e incertidumbre. Simon considera que el hombre administrativo percibe el mundo como "...un modelo muy simplificado de la zumbante y pletórica confusión que constituye el mundo real. Se contenta con esta burda simplificación porque cree que el mundo real es más bien vacío, que la mayoría de los hechos del mundo real tienen poco que ver con la situación que él enfrenta, y que muchos encadenamientos de causas y consecuencias son cortos y simples...Así, está conforme con descartar aquellos aspectos de la realidad -y eso significa muchos aspectos- que no parecen venir al caso en tal momento. (Simon, H. El comportamiento Administrativo. p. xxx)" (Citado por Harmon, M. y Mayer, R. 1999: 189)

El anterior planteamiento es crucial sobre la toma de decisiones y sus consecuencias, puesto que el hombre administrativo considera una imagen simplificada del contexto y solamente se toman en cuenta para la decisión los factores más pertinentes. De ahí que las decisiones tomadas puedan tener múltiples efectos si hay un contexto dinámico con alto riesgo e incertidumbre y puede pasar lo peor, que las decisiones tomadas bajo estas condiciones, puedan generar situaciones que atenten contra la organización.

Simon plantea que una teoría general de la administración "...debe incluir principios de organización que aseguren una toma de decisiones correcta" (Simon, H. 1988: 3). Esos principios tendrán validez dentro de los límites establecidos por los mismos principios, por lo cual si se realiza un cambio imprevisto en el contexto, las decisiones podrían resultar no acordes, debido a la concepción de racionalidad limitada, donde el agente decisor no puede prever toda la complejidad del mundo real.

Al respecto de la estructura formal bancaria, en el caso de los llamados ejecutivos de cuenta que son los empleados bancarios que tienen el contacto directo con los clientes y conjuntan toda la información, no son los que toman directamente las decisiones de otorgamiento de créditos, sino que se tiene un comité de crédito, donde se realizan en forma colegiada. En este aspecto Simon considera que: "El personal no operativo de una organización administrativa participa en el cumplimiento de los objetivos de esa organización en cuanto influye en las decisiones del personal operatorio...en las unidades de cierto volumen se interponen, entre los supervisores de la escala superior y los empleados operativos, varios niveles de supervisión intermedios" (Simon, H. 1988: 4). Esos niveles de supervisión intermedia son los encargados de vigilar que las operaciones se lleven a cabo dentro de la normatividad existente y en su caso definir acciones correctivas.

Al ejecutivo de cuenta no se le puede atribuir toda la responsabilidad, puesto que de acuerdo con Simon, "La organización quita al individuo una parte de su autonomía decisoria y la sustituye por un proceso organizativo de toma de decisiones" (Simon. H. 1988: 10). Dicho proceso define funciones, asigna niveles de autoridad y establece

límites a su facultad de decidir y sometidos a la autoridad e influencia de los supervisores. Agrega que el comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones es intencionado, orientado hacia metas u objetivos, considera que son formulados en términos generales y ambiguos, sin especificar el fin último.

En términos conceptuales, como señalamos anteriormente, la toma de decisiones implica la elección de una alternativa, que pudiera no ser ni la mas racional ni la óptima, Simon señala que: "La alternativa, finalmente elegida, no permite nunca una realización completa o perfecta de objetivos, sino que es simplemente la mejor solución disponible en las circunstancias dadas. El medio limita inevitablemente las alternativas de que se dispone, y, por tanto, establece el nivel máximo posible de consecución de un objetivo" (Simon, H. 1988: 8)

Por otra parte, las decisiones involucran elementos del futuro, que es en realidad cuando transcurra el tiempo, cuando se verificará que la decisión tomada fue la correcta dentro de ciertos márgenes, para Simon las decisiones..."describen un estado futuro de cosas y esta descripción puede ser verdadera o falsa en un sentido estrictamente empírico; pero poseen, además, una cualidad imperativa: seleccionan un estado futuro de cosas con preferencia a otro y dirigen el comportamiento hacia la alternativa elegida" (Simon, H. 1988: 45). Lo planteado para la toma de decisiones es un "deber ser" dentro de un contexto dado, que tendrá que confrontarse con los acontecimientos por venir y habrá que revisar sus efectos a la luz del desarrollo de dichos acontecimientos, incluso en condiciones de cambios del contexto.

En este sentido, una decisión será considerada correcta si los hechos confirman que la situación prevista se realizó dentro de márgenes aceptables y que se cumplió el objetivo, tal como lo plantea Simon en relación al mundo observable, cuya predicción se podrá comprobar: "...si ocurren determinados acontecimientos decimos que la afirmación era verdadera; si ocurren otros acontecimientos decimos que era falsa" (Simon, H. 1988: 49). El problema de la toma de decisiones se complica si se presentan factores fuera de control, los cuales no pueden conocerse ni calcularse parcial ni completamente.

Otro aspecto importante tratado por Simon en torno a la toma de decisiones, es el establecimiento de criterios de corrección o de control, que podría ser ejercido por diversos niveles dentro de la organización o por entidades externas, por las instituciones de supervisión o por el legislativo. Deben de establecerse intersecciones entre los dos extremos, sobre todo en materia de responsabilidades y sanciones, "La anticipación de una posible investigación y revisión legislativa ejercerá un poderoso efecto de control sobre el administrativo, aun en el caso de que esta revisión potencial se realice en unos pocos casos" (Simon, H. 1988: 56). En el caso que nos ocupa, la revisión legislativa de la quiebra bancaria sacó a la luz pública una gran cantidad de operaciones irregulares que de otra manera nunca se hubieran detectado.

Para Simon, la toma de decisiones es correcta si se eligen los medios apropiados para alcanzar los fines que se le han señalado, esta sería la limitante al concepto de racionalidad, por lo que es conveniente aclarar que se entiende por la *selección de medios eficaces*. Se encuentran de por medio los resultados de la decisión que se realiza dentro de un ambiente objetivo, considerando que al momento de decidirse por una, existen otras alternativas. Evidentemente de la elección se derivan consecuencias. (Simon. 1988).

Al respecto, Simon plantea que considerar una tendencia "racionalista" de la acción, no nos lleva automáticamente a "...una afirmación de que los seres humanos son siempre, o generalmente, racionales." (Simon, H. 1988: 59). Establece una distinción entre la acción de los tomadores de decisiones, entre lo que deben hacer y lo que realmente hacen. Para analizar esta contradicción parte de la no correspondencia entre los objetivos organizacionales y entre las actividades de la organización para alcanzarlos, es decir, los medios elegidos para conseguirlos.

El comportamiento de los tomadores de decisiones esta influido por una ideología donde todo sería alcanzable y no pasaría nada, aun cuando las decisiones tomadas estuvieran en contra de los objetivos de la organización. Simon ilustra esta situación citando la célebre expresión de Luis XV, *Después de mí, el diluvio*, "...expresaba el juicio de hecho de que el cumplimiento de sus particulares fines a corto plazo acarrearía algunas consecuencias funestas a largo plazo; y también expresaba un juicio de valor: el de su indiferencia por las consecuencias a largo plazo" (Simon, H. 1988: 63).

Simon define la decisión como un proceso de elección de alternativas y la serie de decisiones en un periodo de tiempo la llama estrategia, "La tarea de decisión racional consiste en elegir aquella estrategia que vendrá seguida por la serie preferida de consecuencias. Hay que poner de relieve que *todas* las consecuencias que se consiguen de la estrategia elegida deben considerarse importantes para valorar su corrección" (Simon, H. 1988: 65). Nos sugiere una retroalimentación entre los resultados que se van presentando y el pronóstico inicial, lo cual nos debe llevar a correcciones inmediatas.

Existe en la obra de Simon una crítica constante al concepto económico de lo *racional*, entendido como la elección de la mejor alternativa posible, se basa en que este tipo de decisión tiene al menos tres pasos: "1) la enumeración de todas las estrategias alternativas; 2) la determinación de todas las consecuencias que se siguen de cada una de ellas; 3) la valoración comparativa de esta serie de consecuencias...Es imposible, evidentemente, que el individuo conozca *todas* sus alternativas o *todas* sus consecuencias, y esta imposibilidad representa una desviación muy importante del comportamiento real del modelo de racionalidad objetiva" (Simon, H. 1988: 65).

La pregunta que surge es, cuales son los límites de la acción racional, se supone que como esas consecuencias son hechos del futuro, algunas veces las consecuencias pueden ser impredecibles, por lo cual como se señaló anteriormente, es necesario que toda decisión con sus implicaciones sea revisada periódicamente y se registren y corrijan las desviaciones, en primer lugar sobre las nuevas decisiones que se están tomando para que ya no crezca el problema.

Desde un punto de vista conceptual, el sujeto decisor se basa en expectativas futuras de su decisión, "Expectativas que están basadas en relaciones empíricas conocidas y en su información acerca de la situación existente...si las predicciones son exactas, se habrá hecho una decisión correcta." (Simon, H. 1988: 66). Bajo esta perspectiva, de presentarse una recesión o contracción económica traería consecuencias funestas, sobre todo si el escenario que se contempla es el de crecimiento, y por lo tanto, la decisión no corresponderá con los hechos futuros, sin embargo, como lo señalamos anteriormente, se requiere una acción correctiva urgente que no permita que el problema continúe creciendo hasta que la organización sea destruida.

Ante la complejidad e imposibilidad del comportamiento racional en la toma de decisiones en su concepción económica ortodoxa, en la cual sin duda existen

evidencias de que es irreal, Simon considera que : "Por fortuna, el problema de elegir resulta normalmente muy simplificado por las tendencias de las leyes empíricas, que describen las regularidades de la naturaleza...Comparando dos alternativas de comportamiento, se advierte con frecuencia que sus consecuencias difieren solo unos pocos aspectos y en los demás son idénticas...Si fuera verdad con demasiada frecuencia que un reino se perdiera por un clavo, las cadenas de consecuencias que encontraríamos en la vida práctica serían de tal complejidad, que resultaría virtualmente imposible el comportamiento racional". (Simon, H. 1988: 66-67).

Entendemos que se refiere al concepto de racionalidad limitada.⁶ Sin embargo, la presente investigación trata un periodo en lo que Simon considera la excepción, pues la década pasada, los reinos no se perdieron por un clavo, sino por miles de millones de dólares, pues se llegó en la interpretación del Fondo Monetario Internacional, a una crisis sistémica y de alcance mundial.

La limitación del conocimiento lleva al sujeto decisor a una visión fragmentaria de las condiciones del entorno y de las consecuencias futuras de la decisión, concluye Simon en que estos son aspectos limitantes de la racionalidad dentro del "comportamiento real". Como una tendencia hacia la racionalidad, se han "...desarrollado algunos procedimientos de trabajo con los que se supera parcialmente esta dificultad. Estos procedimientos estriban en dar por sentado que es capaz de aislar del resto del mundo un sistema cerrado que contiene solo un número limitado de variables y una serie limitada de consecuencias" (Simon, H. 1988: 79).⁷

De ahí se derivan las limitaciones y dificultades de la predicción del entorno de la decisión y surge el problema del riesgo implícito, al respecto Simon considera que: "Cuanto con mayor viveza veamos las consecuencias de perder en una aventura arriesgada -ya sea por la experiencia pasada de tales consecuencias o por otras razones-, menos deseable nos parecerá la aceptación del riesgo" (Simon, H. 1988: 80).

Simon propone la construcción de un medio ambiente para la toma de decisiones que abarca varias etapas, desde la planificación, que incluye métodos, conocimientos, habilidades e información para dicha toma de decisiones. Un segundo aspecto serían los mecanismos para aplicar conocimientos e información de acuerdo al plan. Un tercer nivel sería la ejecución del plan de acuerdo a los puntos anteriores. La culminación de este proceso es "...la creación de mecanismos que hagan efectivo el control de las decisiones". (Simon, H. 1988: 93). Es decir, no basta diseñar procedimientos y ejecutarlos, sino que es necesario crear los mecanismos de seguimiento y control a fin de que las llamadas consecuencias de la decisión, se mantengan dentro del margen de las expectativas en la que fue tomada, o bien, se tomen acciones correctivas.

Sin embargo Simon advierte de la existencia de mecanismos informales, plantea que existen canales de comunicación en todos sentidos, a través de los cuales fluye información para tomar decisiones, "Estos canales son formales y no formales. Los

⁶ Simon en su crítica a la concepción económica de lo racional que considera irrealizable, limita el concepto con adverbios, llama " 'objetivamente racional' a una decisión si es *en realidad* el comportamiento correcto para maximizar unos valores dados en una situación dada....Es 'deliberadamente' racional en la medida en que el ajuste de los medios a los fines haya sido realizado deliberadamente...Una decisión es 'organizativamente' racional si se orienta hacia las finalidades de la organización" (Simon, H. 1988: 73-74)

⁷ Se ha desarrollado profusamente los modelos matemáticos y la correlación multivariable, que adolecen de todas las limitaciones que señalaba Simon. Al respecto cuenta la anécdota del matemático que encontró una correlación entre el número de solteras y la magnitud de la cosecha de trébol en un condado inglés.

formales se basan en parte, y en parte se separan, de las líneas de autoridad formal, y los canales no formales se hallan estrechamente relacionados con la organización social informal" (Simon, H. 1988: 99).

Al respecto Simon considera que "El esquema formal de organización se diferenciará siempre de esta, tal como funciona realmente, en varios aspectos importantes. En primer lugar, habrá en el muchas omisiones; la organización real mostrará muchas relaciones interpersonales que en el esquema formal no están especificadas en ninguna parte...En segundo lugar, las relaciones interpersonales dentro de la organización, tal como esta funciona, pueden encontrarse en contradicción real con las especificaciones".⁸ (Simon, H.1988: 141). Las especificaciones se encuentran dentro de los llamados manuales, cuya función "...consiste en comunicar las prácticas de la organización destinadas a tener una vigencia relativamente permanente en su aplicación" (Simon, H. 1988: 152).

La interiorización con los objetivos de la organización y la lealtad de los tomadores de decisiones, puede ser dejada de lado si se sobreponen mecanismos informales que atenten contra la propia sobrevivencia de la organización, Simon considera que "El sistema de comunicaciones no formales adquiere una importancia adicional si recordamos que el comportamiento de los individuos en las organizaciones se orienta no sólo hacia las finalidades de la organización, sino también hasta cierto punto, hacia sus finalidades personales, y que estas dos series de finalidades no siempre son mutuamente coherentes" (Simon, H. 1988: 153).

1.4.- LA VISION INSTITUCIONALISTA

1.4.1 EL CONCEPTO DE INSTITUCIONALISMO. Su interacción con el entorno

El concepto de institución representa un orden o patrón social, a secuencias de interacciones estandarizadas⁹, la institucionalización se define como el proceso para alcanzar el mencionado orden, Jepperson considera que: "Cuando se contrarrestan los desviaciones de este patrón en forma regulada, por medio de controles reiterativamente activados, socialmente construidos -es decir, por algún conjunto de recompensas y sanciones-, decimos que un patrón esta institucionalizado". (Jepperson, R. 1999: 195). Sin embargo tal conceptualización no es mecánica, no quiere decir que al institucionalizarse los procesos significa que automáticamente tengan éxito y se garantice la supervivencia del mencionado orden o patrón social, el autor mencionado considera que una alta institucionalización puede hacer a la estructura mas vulnerable al impacto ambiental.

⁸ Simon define la organización no formal: "...se refiere a las relaciones interpersonales dentro de la organización que afectan a las decisiones de la misma, pero que, o bien están omitidas en el esquema formal, o no son coherentes con él" (Simon, H. 1988: 142)

⁹ Otras definiciones de institución las encontramos en Shepsle (1986): estructuras de reglas, procedimientos y acuerdos; Ostrom (1986): prescripciones acerca de las acciones requeridas, prohibidas o permitidas; Young (1986): prácticas reconocidas que consisten en funciones fácilmente identificables, junto con una serie de reglas o convencionalismos que dirigen las relaciones entre los poseedores de esas funciones. (Powell y DiMaggio. 1999: 41). En cualquiera de las definiciones, la libre elección racional se encuentra acotada con la existencia de las reglas. Es en ese sentido donde Powell y DiMaggio consideran que la corriente del nuevo institucionalismo rechaza los modelos del "actor racional", ya que no todo puede reducirse a agregados o a consecuencias directas de los atributos o motivos de los individuos

Mi interpretación del enfoque anterior se refiere a que no basta con establecer las reglas y las sanciones, se requieren una gran cantidad de factores para que estos puedan ser aplicados tanto al interior de la organización como fuera de ella, por las organizaciones reguladoras y de inspección y vigilancia, es decir, existen una gran cantidad de límites para la aplicación de las normas y reglas sobre la operatividad, lo cual es un problema complejo.

Jepperson considera que: "Las instituciones pueden desarrollar contradicciones con sus ambientes...Estas contradicciones o, en forma separada, los choques ambientales exógenos pueden forzar el cambio institucional al obstaculizar la activación de los procedimientos reproductores o al obstruir la terminación exitosa de los mismos, y de esta manera modificar o destruir la institución" (Jepperson, Ronald. 1999: 207). Al no corresponderse las expectativas de los tomadores de decisiones, bajo cuya base actúan, con lo que sucede en el contexto, se generan las contradicciones mencionadas, las salidas serían, o bien replantear las expectativas modificando ciertos ordenamientos internos, políticas y manuales, o bien, si no hay cambios llevarla a su destrucción. Lo anterior es extensivo a los órganos reguladores y de vigilancia, si se quedan sin actuar, su legitimidad social desaparece y puede llevar a altos costos sociales.

Según Jepperson, el análisis de los efectos institucionales se realiza a través del *institucionalismo* que: "...es una estrategia teórica que incluye las teorías institucionales y busca desarrollarlas y aplicarlas" (Jepperson, Ronald. 1999: 207).

En esta conceptualización, el institucionalismo ha tenido una evolución histórica, realizando críticas desde diversas perspectivas a interpretaciones como el análisis de sistemas y la economicista con la racionalidad de la elección, incorporando a los elementos estrictamente técnicos, elementos culturales y definiendo el papel del ambiente institucional, Scott plantea que: "En los ambientes institucionales, las organizaciones son recompensadas por establecer estructuras y procesos correctos, no por la cantidad y la calidad de sus productos...ninguna organización es sólo un sistema técnico y que muchas organizaciones no son principalmente sistemas técnicos" (Scott, Richard. 1999: 220-221).

Agrega este autor que los bancos se encuentran sujetos a fuertes presiones técnicas e institucionales, donde hay una gran influencia en su comportamiento por los aspectos culturales. En este caso, las decisiones que se tomen no dependerán estrictamente de las reglas y normas establecidas sino también de las características del ambiente organizacional, en el cual se encuentran símbolos, historias, rituales y visiones del mundo, todo lo cual llega a constituir no valores subjetivos de los individuos, sino que se establece una "propia realidad objetiva". Sin embargo, considera que se establece una interacción entre las organizaciones, que no son actores pasivos, y los patrones culturales, a fin de lograr legitimidad, entendida como el grado de consenso dentro del campo específico en relación a lo apropiado de los medios utilizados para alcanzar sus fines.

El ambiente institucional tiene efectos sobre la estructura en los siguientes casos, de acuerdo con Scott:

a) cuando los agentes ambientales son fuertes e imponen formas estructurales en las unidades organizacionales, Powell y DiMaggio lo llaman coercitivo. Un ejemplo de este tipo de efectos lo encontramos en el caso de emisión de leyes que establecen un marco normativo, como por ejemplo, sobre los bancos al establecer la ley que rige su

operación y funcionamiento, se realiza como una función gubernamental y es un acto de autoridad.

b) Cuando se tienen que autorizar o legitimar las características estructurales de una forma organizacional. Pondríamos como ejemplo la autorización que el gobierno federal otorga para operar las instituciones crediticias sujetándolas a procesos de regulación y supervisión, establece su estructura y define actividades, las somete a revisiones continuas y a que proporcionen información periódica. En este sentido, los efectos se deben a presiones tanto de los órganos reguladores como de la clientela.

c) La adquisición de una estructura por efectos miméticos de modelos que se consideran apropiados o racionales.

d) Los procesos de adaptación a los elementos ambientales. Una crisis organizacional puede presentarse y obligar a realizar los cambios pertinentes para ajustarse mejor a dichos elementos ambientales.

1.4.2 CRITICA AL CALCULO RACIONAL

En el nuevo institucionalismo, también al igual que Simon, se critica el llamado “cálculo racional”, que a juicio de los autores inscritos en esta corriente, ha presentado resultados inciertos y se preguntan si la institucionalización de la acción reduce la ambigüedad, concluyendo que la racionalidad no es el procedimiento dominante. Pero también se cuestionan acerca de a donde conducen las acciones violatorias a las reglas.

Tolbert y Zucker, en su ensayo sobre la Institucionalización de la Teoría Institucional llevan a cabo un planteamiento teórico de los procesos de institucionalización. En una investigación realizada por Zucker basada en las variaciones del nivel de institucionalización, la consideró como un proceso y como una variable. Sin embargo la institucionalización es casi siempre tratada como un estado cualitativo: las estructuras están o no están institucionalizadas. De ahí que haya existido negligencia en cuestiones importantes como las determinantes de las variaciones en los niveles de institucionalización y el cómo las variaciones pueden afectar el grado de similitud entre un conjunto de organizaciones.

Los autores pretenden establecer una interrelación entre dos modelos diferentes, el del actor racional social que considera que los individuos basan su comportamiento en las opciones de costo beneficio reflejando la maximización de utilidades. Por otro lado está el del actor individual, en que el sujeto acepta y sigue normas sociales sin reflexión o resistencia.

Consideran que la sociología de la organización es el antecedente de la teoría institucional, ya que investigadores como Merton tomaron en cuenta que organizaciones e individuos eran creadores potenciales de una nueva estructura institucional, lo cual provocó un crecimiento de los enfoques de análisis organizacional, en los estudios gerenciales y de los tradicionales sobre la burocracia.

Analizan diferentes niveles de institucionalización, para lo cual definen tres aspectos, el primero se refiere a la habitualización correspondiente a una etapa de preinstitucionalización que genera nuevos arreglos estructurales como respuesta a problemas específicos, formalización de acuerdos en la política y procedimientos (cartas organizacionales, directorios). El segundo es relativo a la objetivación que corresponde a la etapa de semi-institucionalización, que involucra a ejecutivos en ciertos grados de consenso (círculos de calidad) y el tercero es la sedimentación que se

refiere a la plena institucionalización y la perpetuación y continuidad de la estructura. También debe considerarse la desinstitucionalización cuando ya no se consiguen los resultados debido a grandes transformaciones, por ejemplo, en los mercados y en la tecnología. Concluyen que sobre este objeto de estudio se visualiza un promisorio futuro para la investigación teórica y empírica. (Tolbert y Zucker. 1996)

Otra visión sobre el concepto y el papel de las instituciones es la de North, que considera que: "...reducen las incertidumbres propias de la interacción humana. Estas incertidumbres surgen como consecuencia de la complejidad de los problemas que deben resolverse". (North, D. 2001: 41)

A pesar del gran avance de la información, North plantea que existen limitaciones de los actores, tanto para procesarla como para interpretar objetivamente el entorno, comenta que "...las incertidumbres se deben a información incompleta con respecto a la conducta de otros individuos en el proceso de interacción humana. Las limitaciones computacionales del individuo están determinadas por la capacidad de la mente para procesar, organizar y utilizar información. A partir de esta capacidad considerada junto con las incertidumbres propias del desciframiento del medio, evolucionan normas y procedimientos que simplifican el proceso. El consiguiente marco institucional, como estructura de la acción humana, limita la elección que se ofrece a los actores".(North, D. 2001: 41)

Sin embargo, North deja claro que en su argumentación no hay nada de que las reglas impliquen eficiencia, las reglas, expresa son "...en gran parte, ideadas para favorecer los intereses del bienestar privado, no del bienestar social".(North, D. 2001: 68). No obstante concluye que "Las instituciones proporcionan la estructura básica por medio de la cual la humanidad a lo largo de la historia ha creado orden, y de paso ha procurado reducir la incertidumbre". (North, D. 2001: 152)

North establece un estrecho vínculo entre la economía y las instituciones, señalando que: "Tampoco se puede negar que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones". (North, D. 2001: 13). Sin embargo, en esa interrelación también debe considerarse la influencia de la evolución de la economía en el desempeño de las instituciones. La reforma del llamado neoliberalismo implicó la transformación y el cambio institucional, aunque en los hechos se destruyeran muchas instituciones que a su vez, provocaron la agudización de la problemática social. En el caso de las instituciones de crédito, el proceso de privatización desembocó en su desaparición como instituciones nacionales.

Si la organización es concebida como la acción colectiva y la institución está regida por reglas, normas y códigos de conducta tanto formales como informales que pueden ser transgredidas por los actores, North considera al respecto que, "Las instituciones incluyen todo tipo de limitación que los humanos crean para dar forma a la interacción humana...aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades...constituyen...el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana...una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es lo costoso que resulta conocer las violaciones y aplicar el castigo" (North, D. 2001: 14). Aunque como vimos anteriormente, North define que: "La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no

necesariamente eficiente) de la interacción humana" (North, D. 2001: 16). Aclara este autor de que estabilidad no es sinónimo de cambio.

1.4.3 LA ORGANIZACIÓN FORMAL Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN

Las organizaciones formales, entendidas como sistemas de actividades controladas y coordinadas, surgen cuando el trabajo es incorporado en redes complejas de relaciones técnicas, las estructuras de dichas organizaciones surgen en contextos muy institucionalizados, lo que las induce a incorporar prácticas y procedimientos, mas como actos de legitimidad y supervivencia que en atención a su eficacia inmediata. (Meyer y Rowan. 1999). Estos autores plantean una paradoja, consistente en que si hay conformidad con las reglas institucionales se puede ocasionar un agudo conflicto con los criterios de eficiencia, pero por otro lado, si se trata de promover la eficiencia, se socava la conformidad ceremonial de la organización sacrificando su legitimidad. La resolución se encuentra en una estructura dual, por una parte, el mantenimiento de la estructura formal y paralelamente tener las actividades de trabajo reales.

1.4.3.1 CONTRADICCIÓN ORGANIZACIÓN FORMAL VS REAL

Como bien observan Meyer y Rowan, "...surge una tendencia al desarrollo de organizaciones con estructuras formales racionalizadas" (Meyer y Rowan. 1999: 81). Sin embargo, estos autores señalan que la investigación empírica ha puesto en tela de juicio el supuesto de que las actividades reales se sujeten a los ordenamientos de la estructura formal, lo cual fue puesto en evidencia desde los años cincuenta del siglo pasado al denotar que existía una brecha entre la organización formal y la informal.

En investigaciones posteriores, (March y Olsen. 1976; Weick. 1976), se llegó a conclusiones como que: "...a menudo se violan las reglas, frecuentemente no se ejecutan las decisiones o si se ejecutan tienen consecuencias inciertas, las tecnologías son de eficiencia problemática y los sistemas de evaluación e inspección son subvertidos o son tan vagos que suscitan escasa coordinación" (citados por Meyer y Rowan. 1999: 81). Sin embargo, prevalecen en las organizaciones las reglas institucionales que, de acuerdo a los autores mencionados, funcionan como mitos, mostrando las estructuras formales como los medios racionales para lograr los fines a alcanzar, aspecto en el cual basan su legitimidad.

En campos específicos también se ha establecido la legitimidad en base a legislación, como es el caso de las instituciones de crédito, el Estado ha desarrollado órdenes legales racionales para legitimar dichas estructuras, con lo cual las reglas, procedimientos y hasta el personal, según los anteriores autores "se convierten en requisitos institucionales...la organización se hace legítima y usa tal legitimidad para fortalecer su apoyo y asegurar su supervivencia". (Meyer y Rowan. 1999: 87-89).

Si una institución financiera esta reglamentada por la ley específica y los bancos tienen prestigio de años y la propaganda destaca su eficiencia, entonces los depositantes lo hacen sin temor al riesgo, pensando en que sus recursos estarán seguros y los podrán recuperar cuando los necesiten, sin embargo, no basta la legitimidad para garantizar la eficiencia de la organización, pues los actores pueden estar tomando decisiones, como se dijo más arriba, que no correspondan a los objetivos institucionales y por lo tanto no solamente ponen en riesgo la supervivencia de la institución, sino el llevar a la quiebra a una gran cantidad de ahorradores en caso de que se aplicara el funcionamiento del libre mercado.

Ha sucedido este fenómeno con mayor claridad, en las llamadas cajas de ahorro, las cuales no estaban reguladas como los bancos, pero de hecho llegaron a los mismos resultados, independientemente de que las causas sean diferentes: no tener liquidez para regresar los recursos a los depositantes. En este sentido es como se generan los mitos, los cuales se hacen extensivos a la publicidad, "donde tu dinero está seguro". Sin embargo, las reglas institucionalizadas, si bien promueven confianza y credibilidad, de ninguna manera pueden salvar a las organizaciones del fracaso a pesar de la manipulación de la propaganda para mantener la confianza del público inversionista.

Al respecto, Robert Watson destaca que ha emergido el uso del lenguaje híbrido, abstracciones, eufemismos y de compleja sintaxis conocida como "bureaucratose", sinónimo de doble lenguaje utilizado para engañar y desinformar, lo cual lleva a un rompimiento de la comunicación entre la organización y su clientela. El lenguaje de la burocracia ha emergido como producto de la modernidad, que es la vía de pensamiento sobre los roles, campo y naturaleza de las organizaciones y es definido por las formas convencionales de poder y basado en conceptos como racionalidad, razón, especialización.

La "bureaucratose" distorsiona o revierte el significado de las palabras o proposiciones para confundir a la audiencia, evade la crítica y minimiza la responsabilidad de sus acciones, limita el pensamiento o manipula el lenguaje, es el lenguaje de la manipulación autoritaria, todo lo cual es intencional, lo cual conduce finalmente a una falsa comunicación o a la desinformación. (Watson, R. 1997)

En este sentido la reglamentación se puede poner al día y promulgarse leyes, es decir, se construye el mito institucionalizado, pero la estructura puede no actuar eficientemente por diversas causas, porque no se siguen las reglas o por lo novedoso de las mismas no pueden ser integralmente seguidas y aplicadas, el mito se crea pero la operatividad puede ser deficiente, al respecto Meyer y Rowan consideran que: "La actividad ceremonial es significativa en relación con reglas categóricas, no con sus efectos concretos...es decir, la actividad tiene un significado ritual: mantiene las apariencias y da validez a una organización. Las reglas categóricas entran en conflicto con la lógica de la eficiencia." (Meyer y Rowan. 1999: 96).

Dicho conflicto también puede deberse de acuerdo con los autores mencionados a que las reglas se elaboran con grandes generalizaciones, que contrastan con su adecuación a situaciones específicas, por lo que no se puede mantener la apariencia de que los mitos están funcionando.

La correspondencia entre estructura y actividad resulta, de acuerdo a Meyer y Rowan, en un historial de ineficiencias e inconsistencias, consideran que: "Las organizaciones institucionalizadas protegen sus estructuras formales de la evaluación basada en el desempeño técnico: la inspección, la evaluación y el control de las actividades se reducen a un mínimo, y la coordinación, la interdependencia y los ajustes entre las unidades estructurales se manejan informalmente...las metas se hacen ambiguas o vacías y los fines categóricos son sustituidos por fines técnicos" (Meyer y Rowan. 1999: 98).

En el caso de instituciones de crédito, las metas por ejemplo, pueden referirse al número y monto de créditos otorgados, al margen de que pudiera no analizarse profundamente tanto la viabilidad del proyecto al que se le asignó como una evaluación del riesgo y la posibilidad de recuperarlo, es decir, se minimizan los datos sobre el desempeño técnico, descuidando la ejecución de las reglas específicas. La actividad se

considerará mejor desempeñada si el actor consigue mas sujetos de crédito, es decir, por su habilidad, aunque como dicen los autores anteriormente citados, se estuvieran violando las reglas y sus actividades estuvieran determinadas por consideraciones prácticas, lo cual no se destaca a fin de no ver disminuida su legitimidad.

La acción se desarrolla bajo los principios de "evitar", "Ser discreto" o de plano "hacerse de la vista gorda" respecto de las anomalías. (Meyer y Rowan. 1999). El supuesto es considerar entre los actores en que todos actúan de buena fe, suponer que todos desempeñan sus cargos adecuadamente, hacer que todo funcione "atrás del telón", hasta que deja de funcionar. La inspección externa, de llevarse a cabo en un escenario como el que hemos descrito, descubriría la ilegitimidad, por lo cual se convierte en un ceremonial, es decir, se hace como que se inspecciona, pues de otra forma se derrumbaría "el supuesto de que todos actúan competentemente y de buena fe" (Meyer y Rowan. 1999: 101).

1.4.4 INSTITUCIONALISMO, RACIONALIDAD Y DECISIONES

Tomando como base las aportaciones de Simon, existe un cambio de enfoque en los planteamientos teóricos recientes, acerca del estudio de las organizaciones, pues no las abordan con un criterio de racionalidad donde prevalezca la preferencia del consumidor utilizado por ciertas corrientes de la economía para explicar la toma de decisiones, sino que establecen el concepto de marco institucional, entendido como el conjunto de reglas, normas, prácticas informales y tradiciones existentes en dichas organizaciones.

Como señala Vergara en su introducción al texto de March y Olsen, con base en el trabajo de Simon, se ha cuestionado el paradigma racional¹⁰ como única explicación del comportamiento organizacional, llegando a criticarlo incluso en su utilidad, "Este cuestionamiento consiste en incluir el factor temporal en un nuevo modelo de toma de decisiones...y en criticar la relevancia del concepto de preferencia para el estudio de las decisiones organizacionales. (Vergara, Rodolfo. 1997: 11).

De acuerdo con Vergara, Simon considera en una primera etapa que la racionalidad es limitada, que el tomar decisiones no persigue necesariamente la optimización de los recursos organizacionales, sino obtener resultados aceptables, es decir, una acción de *satisfacer*.

Si comparamos el modelo racional de toma de decisiones (individuos y organizaciones) con el de racionalidad limitada, encontramos que los supuestos en que se basa el primero son difíciles de alcanzar, pues considera que el sujeto posee información completa sobre el fenómeno en que se toman decisiones, incluyendo tanto los condicionantes externos como internos, que conoce sus preferencias y que no son

¹⁰ Herbert Simon critica durante la década de los 50 el paradigma racional que era entonces hegemónico en los estudios organizacionales, "...argumenta que los seres humanos no optimizan en sus decisiones organizacionales debido fundamentalmente a dos razones: primero, su capacidad cognitiva es limitada, por lo que no son capaces de captar y procesar toda la información adecuada al problema que enfrentan; segundo, las decisiones organizacionales normalmente se toman bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto, lo que también hace imposible la optimización. Por ello, concluye Simon, el modelo racional de toma de decisiones que tiene como objetivo la optimización de los recursos organizacionales es irreal". Vergara, Rodolfo, Introducción a "Redescubriendo las Instituciones" de March, J. y Olsen J. Pag. 11

alteradas en el futuro. En el segundo caso, se presupone que no se analizan todas las alternativas existentes, presentamos su comparación en la siguiente tabla:

PASOS PARA LA TOMA DE DECISIONES

| MODELO CLASICO RACIONAL | MODELO DE RACIONALIDAD LIMITADA |
|--|---|
| Se examinan todas las alternativas | Se establecen los resultados mínimos favorables que se está dispuesto a aceptar |
| Se construyen los escenarios futuros por cada alternativa. | Se examinan pocos cursos de acción y se construyen sus escenarios futuros |
| Se selecciona el que maximiza la utilidad. | Cuando se encuentra un escenario en el que las necesidades son satisfechas se selecciona esta alternativa |

FUENTE: Elaboración propia con base en el análisis de los modelos realizado por Vergara, Rodolfo.

En el modelo clásico lo que se toma en cuenta es el *deber ser* de la toma de decisiones dentro de la organización lo cual no se realiza, por los factores antes señalados, March y Olsen plantean que la utilización del modelo racional, como instrumento de análisis, deforma la comprensión de la toma de decisiones en las organizaciones.

En cambio, el modelo de racionalidad limitada esta basado en acciones pragmáticas que suplen los requerimientos de información completa por parte del tomador de decisiones, situación mas ajustada a la realidad. El problema se complica cuando se actúa al margen de lo establecido en dicho modelo, lo cual puede llevar a decisiones no acordes con los objetivos de la organización, derivadas del establecimiento de rutinas organizacionales, entendidas como cadenas de acciones, simplificadoras de los procesos que se sobreponen a las reglas de toma de decisiones, al margen de la atención organizacional, las llamadas "instancias inteligentes" pueden llegar a detectar focos rojos cuando el desempeño de las unidades se califica como "no satisfactorio", lo cual puede resultar en algunos casos demasiado tarde.

Dentro de este contexto se encontraría la segunda etapa de planteamientos de March y Olsen sobre la toma de decisiones a través del modelo de *botes de basura*, que incorpora el elemento "tiempo", existe un abanico de soluciones, "Cuando un problema aparece en la agenda de la organización, le es asignada una solución ya existente. La pertinencia de la solución al problema es un asunto prácticamente fortuito; así, algunos problemas son resueltos por completo, otros sólo parcialmente y otros no son resueltos" (Vergara, Rodolfo. 1997: 14).

De acuerdo con los modelos anteriores, existe una disociación entre los planteamientos teóricos con los resultados de estudios empíricos, lo cual conduce a la consideración de que los modelos son la ideología de cómo se quisiera que se tomaran las decisiones, de acuerdo a Vergara, "el cuadro de los sujetos decisores que emerge de los estudios empíricos es muy diferente al de los sujetos imaginados por la teoría de decisiones." (Vergara, Rodolfo. 1997: 15). Dichos sujetos no cuentan con una información suficiente y clara sobre el fenómeno acerca del cual se toma la decisión y no saben si cumplirán

los objetivos institucionales, por lo cual surge la ambigüedad, que no es reconocida por el modelo racional.

La toma de decisiones se encuentra acotada por las normas de la institución o los procedimientos prácticos establecidos por la costumbre en el campo de lo informal, o bien por las *tradiciones institucionales*, como le denominan March y Olsen, para llegar al modelo de la "lógica de lo apropiado", el decisor debe de reconocer su rol y "...decidir qué acciones son las apropiadas para su rol, en una circunstancia dada, de acuerdo con las normas de la institución" (Vergara, R.1997:27).

La aplicación del cálculo racional en cada circunstancia de toma de decisiones sería un proceso irreal, de acuerdo a los teóricos del nuevo institucionalismo, se supone que las reglas, normas y rutinas son una simplificación de la realidad, el problema surge cuando cambia esa realidad y no se realiza un ajuste casi simultaneo de nuevas reglas y normas y el rompimiento de las tradiciones institucionales, la justificación de la acción se centraliza en la forma y no en los resultados. De ahí que las transformaciones del medio ambiente, entorno o contexto, tiene una mayor velocidad que los ajustes institucionales que necesariamente tienen que entrar a un proceso de adaptación organizacional que lleva a la modificación de las prácticas rutinarias, señala Vergara que "No es suficiente transformar a la rutina en cuestión, sino también deben cambiar las normas y tradiciones existentes alrededor de esa rutina" (Vergara, R. 1997: 29).

March y Olsen consideran que en el enfoque de la toma de decisiones basada en el utilitarismo existen opciones, cuya selección depende de conjeturas sobre el futuro, la primera se refiere a la incertidumbre sobre la posible acción a tomar, ya que la limitación humana y la falta de información, su confiabilidad e imparcialidad son elementos que restringirán la estimación de las expectativas. La segunda opción se refiere a las inciertas preferencias futuras sobre posibles resultados futuros. (March y Olsen. 1997). Para estos autores, dada la incertidumbre existente en la toma de decisiones basadas en la racionalidad, consideran que la acción debe estar mas gobernada por reglas, en lugar de los cálculos utilitarios que hacen inciertos los resultados.

La visión estrictamente económica desarrollada por la corriente neoclásica, considera que las elecciones tanto del consumidor y del productor son racionales y que su fin es la maximización de sus ganancias, la obtención del máximo beneficio. Este planteamiento ha sido severamente cuestionado en otras ciencias y disciplinas, que consideran que la elección racional "encuentra muchas limitaciones", empezando porque el supuesto del mercado libre competitivo casi no existe en la realidad.

Otras críticas se basan en la insuficiencia de información y la posible capacidad de procesarla, Simon señala al respecto que "La persona racional de la psicología cognoscitiva se desplaza de un lado a otro tomando sus decisiones de un modo tal que sea procesalmente razonable a la luz del conocimiento y de los medios de computación disponibles" (Simon. 1986. Citado por Romero, J. 1999: 12).

Los puntos de vista confluyen sobre la existencia misma del *actor maximizador*, tanto por las limitaciones del sujeto, como por no tener toda la interpretación del entorno, el mismo North comenta que en la toma de decisiones no se actúa conforme al señalamiento neoclásico de obtener información completa, sino que existen limitaciones, este autor considera que: "Es muy común que los actores obren conforme a información incompleta y que procesen la información que reciben mediante

elementos racionales de los que pueden resultar vías persistentemente ineficientes". (North, D. 2001: 19)

Para que los actores puedan tener una metodología que les permita alcanzar sus objetivos, de acuerdo a la teoría neoclásica basada en modelos de racionalidad sustantivos, los resultados irán corrigiendo, en su caso, las decisiones y se tenderá hacia dicha racionalidad como un resultado de interacción: "...es que aun cuando los actores puedan tener inicialmente modelos diversos y erróneos, el proceso de retroalimentación de información corregirá modelos inicialmente incorrectos, castigará la conducta desviada y dirigirá a los jugadores sobrevivientes hacia los modelos correctos". (North, D. 2001: 29).

La teoría neoclásica plantea controversialmente que: "...entre los supuestos conductuales...está el supuesto implícito de que los actores poseen sistemas cognoscitivos que ofrecen modelos *verdaderos* de los mundos entre los cuales realizan sus elecciones...Obviamente esto es erróneo para la mayoría de los problemas...". (North, D. 2001: 31)

Sin embargo, hemos comentado que en los hechos no se manifiestan los postulados neoclásicos, por lo tanto, North considera que: "Los individuos actúan con base en información incompleta y con modelos derivados subjetivamente que con frecuencia son *erróneos*, típicamente la retroalimentación de información no basta para corregir estos modelos subjetivos". (North, D. 2001: 29).

Cuando realizamos elecciones "...que signifiquen intercambios impersonales y no repetitivos aumenta la falta de certeza en cuanto a resultados. Mientras más complejos y únicos son los problemas que confrontamos, mayor será la incertidumbre del resultado...el procesamiento subjetivo e incompleto de la información desempeña un papel crítico en la toma de decisiones". (North, D. 2001: 38)

En el mismo sentido, de acuerdo con Romero, en la toma de decisiones interactúan un procesamiento subjetivo e incompleto de la información y la ideología como la percepción para explicar el mundo en lugar de un conocimiento profundo del entorno, factores que indudablemente limitan la racionalidad en un mundo complejo. (Romero, J. 1999)

Existen deficiencias y asimetrías en la información sobre un entorno rápidamente cambiante en el que interactúan las organizaciones, pues las expectativas sobre el futuro pueden ser derivadas de escenarios que no tienen un sustento objetivo, sino que se derivan de planteamientos ideológicos dominantes sobre lo que debería suceder, que es otro elemento que limita la racionalidad de sus actores y que puede conducir a una acción de carácter irracional, con todo su efecto negativo sobre la organización.

Un elemento de debate es el papel del actor que puede pasar de maximizador racional a seguidor de reglas, aquí lo racional se reduce a una manera de hacer las cosas, a seguir un comportamiento normativamente apropiado, a no salirse de lo establecido, como lo plantea Escalante, "En el origen, pues, no tenemos propiamente individuos que razonan, ni acciones ni aun relaciones elementales, sino pautas, maneras de hacer las cosas: formas de vida". (Escalante, F. 1992. Citado por Romero, J. 1999: 15)

La preferencia del consumidor trasladada a la toma de decisiones, implica la elección de alternativas que requieren valorar escenarios y jerarquizarlos para elegir, lo cual implicaría un conocimiento profundo de un contexto dinámico que puede no tenerse, pero por otro lado, en el proceso de aplicación de reglas no se hace mecánicamente, sino que puede ser reflexivo y deliberativo para tomar la decisión. Sin embargo, en

ambos casos el problema sería el mismo, el modelo subjetivo de interpretación del entorno y de los resultados de su decisión, pues en ese sentido las rutinas no reducen la incertidumbre sino que acentúan el problema, aunque puede ser que ideológica y mediáticamente se quieran presentar otros resultados, en este sentido, mas que racionalidad están intereses de clase o de grupo.

Romero señala que "...en unos casos las prácticas informales pesan más y determinan el sentido que se les da a las reglas formales. Una misma norma jurídica puede tener implicaciones diversas de acuerdo con el conjunto de prácticas socialmente aceptadas que subsisten en una sociedad...incluso los objetivos de los actores resultan modelados por el entorno institucional" (Romero, Jorge J. 1999: 21).

En el modelo anterior se impondría la ambigüedad en las decisiones, pero también significaría una desestabilización institucional, puesto que las reglas ya no corresponden al entorno ni se aplican en la organización, esto podría ser en un estado avanzado de crisis interna que dará lugar al cambio institucional.

1.5.- CAMBIO INSTITUCIONAL.

1.5.1 ENTORNO, REGLAS Y DECISIONES

La corriente del nuevo institucionalismo parte de dos supuestos, que las instituciones cambian poco a poco a plazos largos, derivado de su interrelación con el ambiente; y que las normas y reglas son determinantes en el comportamiento individual, el cual tiende a ser relativamente estable. En su vertiente sociológica, la concepción del mundo de los actores dentro de una institución esta determinada por la cultura institucional, y dichos actores no podrían considerar ninguna alternativa al margen de ella. Al respecto, Vergara considera que: "...el nuevo institucionalismo sociológico no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales". (Vergara, R.1997: 22). La pregunta que surge es: ¿cómo se transforman las instituciones?

Existen planteamientos sobre el cambio en el sentido que no responden a la misma velocidad en que se transforme el entorno, debido a que como plantean Powell y DiMaggio: "El cambio institucional es, entonces, una lenta evolución de las tradiciones y valores institucionales que nadie puede predecir ni controlar" (citados por Vergara, R. 1997: 22).

Al respecto, Crozier y Friedberg critican el sesgo tecnicista, el desconocimiento de la autonomía de la organización como producto del constructo humano subyacente, que llevan a los seguidores de la teoría de la contingencia a la premisa de que el cambio organizativo es un proceso mecánico de adaptación unilateral, en lugar de considerarlo un proceso de interacción, de intercambio y de influencia recíproca, lo cual modifica tanto la percepción teórica como la metodología de investigación, es decir, darle un giro al objeto de estudio. (Crozier y Friedberg. 1987).

De acuerdo a Vergara, el cambio institucional "se define como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de una organización" (Vergara, R. 1997: 29). En la conceptualización de March y Olsen, dicho cambio es un proceso de adaptación.

En el estudio de las instituciones, March y Olsen se plantean problemas centrales, entre otros, cómo funcionan, cómo cambian y cómo podrían mejorarse. Su punto de partida es que, "...las organizaciones se ajustan a reglas y de que, en una organización, gran parte del comportamiento está especificado por los procedimientos estándar vigentes.

Gran parte del comportamiento que observamos en ellas refleja de manera rutinaria en que los individuos hacen lo que consideran debe hacerse. Simples estímulos desencadenan patrones de acción complejos, estandarizados, sin extensos análisis que resuelvan los problemas ni el uso de poder discrecional alguno" (March y Olsen. 1997: 67). En este sentido, las instituciones elaboran sus procedimientos, establecen sus reglas, aplicándose por coerción y autoridad, imponiéndose como un código de conducta que no es irracional y se interioriza en el sujeto.

La elaboración de los procedimientos y las reglas puede ser producto de la acumulación de experiencia sobre un proceso, de la interacción teórico-práctica a través de estudios o investigaciones específicas. De acuerdo con March y Olsen, por "reglas" se deben entender "...las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad...las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas...Estas se construyen y elaboran mediante una exploración de la naturaleza de las cosas, las ideas propias y las imágenes personales e institucionales" (March y Olsen. 1997: 68-69).

En el estudio de caso bancario, las reglas y procedimientos para otorgar créditos, seguramente también han sido producto de la experiencia acumulativa en la operatividad bancaria, pero a la vez, debido a que la naturaleza de lo que se maneja son recursos públicos ajenos a la institución bancaria, se han convenido con instituciones gubernamentales de regulación y supervisión, las cuales también han establecido sus propias reglas, tanto en las leyes específicas, que incluso han sido motivo de un proceso legislativo a nivel del Congreso de la Unión para que la mencionada operatividad se ciña a lo establecido en los ordenamientos legales. En este sentido las conductas se encontrarían bien definidas y acotadas por las reglamentaciones establecidas, pero nuevamente surge la duda: ¿qué pasa con la aplicación de las reglas?. March y Olsen agregan que ninguna regla específica se cumple automáticamente y existen múltiples conjeturas del porqué las reglas y procedimientos establecidos no se aplican.

Surge un problema de debate planteado por March y Olsen, si la conducta esta determinada por las reglas, todo se reduce a deberes y obligaciones y entonces en donde queda la "toma de decisiones" , lo plantean como una distinción entre la acción obligatoria fundamentada en la "lógica de la apropiación" y la elección anticipatoria basada en la lógica de la consecuencia", sin embargo, en las dos existen alternativas y ambas confluyen en su fase final en una "toma de decisión", la anticipatoria señala "Elija la alternativa que tenga las mejores consecuencias" y la obligatoria expresa "Haga lo mas pertinente". (March y Olsen. 1997: 70). Evidentemente en las dos posiciones se encuentran los objetivos de la organización como el centro de la acción, pues los procedimientos y reglas deben garantizar su mantenimiento y hasta su supervivencia.

En forma aparente las rutinas, que son una simplificación de una racionalidad que se expresa en las reglas, evidencian rigidez, pero en la práctica, en lo informal, de acuerdo con March y Olsen, "...algunas de las capacidades de las instituciones modernas proceden de su efectividad para sustituir la conducta apegada a las reglas por una conducta individualmente autónoma...el hecho de que la mayor parte del comportamiento sea impulsada por rutinas, en sí no convierte en rutina la mayor parte del comportamiento". (March y Olsen. 1997: 71). En este sentido, se impone una

autonomía relativa en los tomadores de decisiones frente a instituciones y reglas que no son monolíticas.

March y Olsen agregan el elemento ambigüedad en las reglas y su aplicación a situaciones particulares, "Los individuos poseen múltiples identidades. Las divisiones del trabajo a veces se desintegran. Las situaciones se pueden definir de maneras diferentes, que exigen reglas diferentes. Las reglas se construyen mediante un proceso que en ocasiones alienta la ambigüedad" (March y Olsen. 1997: 71). Se impone lo que los autores mencionados denominan la "lógica de la apropiación", que es la determinación de lo apropiado en una situación específica, como señalamos anteriormente, la acción obligatoria concluye en "haga lo más pertinente", lo cual desde ningún punto de vista es un ejercicio trivial.

La alternativa sería la observación de las reglas y que la elección esté determinada por la lógica consecuente en la acción anticipatoria para llegar a elegir la "alternativa que tenga las mejores consecuencias". En ambos casos subsiste la propia crítica que estos autores han hecho a la corriente de la elección racional, pues los tomadores de decisiones no manejan toda la información, incluida la del cambio del contexto y sus implicaciones sobre las expectativas futuras, por lo cual la aplicación de cualquiera de las dos lógicas puede llevar a decisiones equivocadas que pongan en grave riesgo la supervivencia de la organización.

Según Jorge Javier Romero, autores como March y Olsen, Powell y DiMaggio, North, las instituciones deben ser el centro del análisis, comenta que "...estos autores comparten la crítica de las visiones de la historia que la consideran un proceso eficaz de equilibrios donde las decisiones son tomadas por actores que no se enfrentan a restricciones y de las concepciones conductistas que sólo fijan su atención en el comportamiento de los actores sin analizar el entorno en el cual actúan y que, en buena medida, determina tanto sus preferencias como los resultados de su acción" (Romero, Jorge J. 1999: 8). Establecen en la corriente del *nuevo institucionalismo* una interacción dialéctica entre instituciones y sociedad, entre cambio institucional, evolución social y cambio histórico.

En un aspecto conceptual, de acuerdo con North, las reglas son a las instituciones, lo que podríamos llamar las reglas del juego, de ahí que en un proceso histórico particular donde se genera una corriente desregulatoria, donde el juego se queda sin reglas, (North, D. 1984. Citado por Romero, Jorge J. 1999), como en el caso del sistema bancario y se transita hacia un modelo liberalizado, se presenta una descompensación que da lugar a la aplicación de lo informal.

Al respecto del cambio institucional, North plantea que: "...generalmente las instituciones cambian de un modo incremental, no de un modo discontinuo...resultado del encajonamiento de limitaciones informales en las sociedades...Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas". (North, D. 2001: 17). Con relación a las instituciones crediticias en México, las reformas legales y de cambio de propiedad representaron un profundo cambio formal en corto tiempo.

Aun cuando se indujeron reformas legales, reglamentos y procedimientos formales, sin embargo, North sitúa bien el papel de las limitaciones informales al expresar que: "El que las limitaciones informales sean importantes en sí mismas (y no simplemente

apéndices de reglas formales) se puede observar partiendo de la evidencia de que las mismas reglas formales y/o constituciones impuestas a diferentes sociedades producen resultados diferentes". (North, D. 2001: 54)

Acerca del cambio incremental, North considera que tiene vigencia aun en condiciones de cambios revolucionarios, al respecto señala que. "...el cambio institucional discontinuo, como una revolución o la conquista militar con dominio, indudablemente produce nuevos resultados. Pero lo más notable (aunque rara vez observado, particularmente por los defensores de la revolución) es la persistencia de tantos aspectos de una sociedad a pesar de un cambio total de las normas". (North, D. 2001: 54)

Al respecto de la existencia de instituciones ineficientes, North se hace una serie de preguntas sobre su subsistencia: "¿por qué razón las presiones competitivas no llevaban a su eliminación? ¿No sería que los empresarios políticos en las economías estancadas emularan prestamente las políticas de las economías más exitosas?". (North, D. 2001: 18). Al margen de las respuestas que tiene North, en el caso de la banca mexicana de hecho las presiones competitivas pasaban a segundo término en un mercado de competencia monopólica con dominio de tres bancos que se dividían segmentos de depositantes. Sobre la emulación, también en las economías exitosas como la estadounidense existieron grandes ineficiencias en el sector financiero, recuérdense las quiebras y los recursos fiscales asignados para salvar a los Saving & Loan y las quiebras bancarias de los noventa en distintos países asiáticos, incluyendo Japón.

North señala que se establece una relación simbiótica entre institución y organización, lo cual "...tiende a perpetuar arreglos ineficientes, pero que se reproducen por inercia durante largos periodos" (Romero, Jorge J. 1999: 24). El resultado final es la tendencia a eliminar las instituciones fallidas u obsoletas, que se distingue de una visión darwiniana en que las "mutaciones" no son aleatorias, sino que los agentes desarrollan una experiencia acumulada y aprenden y asimilan de otros agentes e introducen intencionalmente estrategias, todo lo cual tiene como base la competencia.

Sin embargo, el autor mencionado reconoce que las estructuras ineficientes pueden sobrevivir largos periodos. Estos desajustes conducen a las posibilidades del cambio institucional, "...por la percepción de los empresarios de las organizaciones políticas y económicas de que las cosas podrían marchar mejor si el entramado institucional fuera alterado en algún grado" (North, D. 1990: 8. Citado por Romero, J. 1999: 24)

Lo expresado por Tselebis podría tener plena aplicación en lo sucedido en la banca mexicana a partir de su reprivatización: "una vez que los actores políticos ven que un resultado es desventajoso para ellos, no necesariamente tratarán de modificar las instituciones políticas existentes. Por el contrario, continuarán trabajando dentro del mismo marco institucional, con la expectativa de que en la siguiente ocasión las condiciones externas trabajarán a su favor. Sólo después de una serie de fracasos, una institución comenzará a ser cuestionada. Sin embargo, incluso entonces, tomará tiempo construir las coaliciones políticas en torno a nuevas soluciones institucionales" (Tselebis, G. 1990: 103. Citado por Romero, J. 1999: 26)

En estas condiciones surge la oportunidad de cambio, que aun en condiciones revolucionarias, recogerá una gran cantidad de elementos informales integrados en la cultura organizacional que serán expresados en las nuevas reglas formales, en nuestro caso, tanto de carácter endógeno de la organización, como exógeno en lo relativo a las

instituciones de control y regulación financiera del gobierno. En este sentido una nueva correlación de fuerzas es la que define el *sentido* del cambio, estableciendo también nuevos intereses en función del estrato triunfante.

Powell y DiMaggio consideran que: "Cuando el cambio organizacional sí ocurre es probable que sea episódico y dramático, como respuesta a un cambio institucional a macronivel, en vez de incremental o gradual. El cambio fundamental ocurre en condiciones en las que los acuerdos sociales que han sostenido los regímenes institucionales repentinamente parecen problemáticos". (Powell y DiMaggio. 1999: 45).

La visión conductista derivada de las preferencias del consumidor, al tomar en cuenta el nivel individual y sus intereses de maximización de utilidad o ganancia, no considera las determinaciones del contexto social, el ataque teórico a la construcción en que la economía neoclásica encontró explicaciones de la conducta, la elección y la toma de decisiones, proviene de ciencias como la sociología, la psicología, la política y de posiciones multidisciplinarias en las cuales se han agregado la antropología, la filosofía, la historia, la administración.

El problema de fondo ha sido la no correspondencia entre teoría y realidad, al respecto, Powell y DiMaggio consideran que "Los estudios del cambio organizacional y político habitualmente señalan descubrimientos difíciles de compaginar ya sea con las explicaciones funcionalistas o con las que se basan en el actor racional...Esos descubrimientos tan comunes de la investigación basada en casos han generado esfuerzos para remplazar las teorías racionales de la contingencia técnica o de la elección estratégica por modelos alternativos que son más consistentes con la realidad organizacional que han observado los investigadores" (Powell y DiMaggio. 1999: 35).

Estos autores consideran que factores como las expectativas y la incertidumbre para la toma de decisiones, echaban por tierra la elección racional, sobretodo por los límites cognoscitivos y la información incompleta sobre los escenarios futuros, aún cuando se puede estar de acuerdo en que las instituciones reducen la incertidumbre por el establecimiento de reglas y rutinas, sí puede dudarse de su carácter confiable y eficiente.

En el caso mexicano, la competencia no eliminó a todas las instituciones ineficientes a pesar de que los costos de transacción¹¹ superaron con mucho los beneficios obtenidos y persistieron a pesar de que pusieron en riesgo a sus propios depositantes. Este proceso puede ser enfocado desde el punto de vista del nuevo institucionalismo entendido como: "...las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevaletentes" (Powell y DiMaggio. 1999: 45). En este sentido la acción racional se encuentra limitada, pero se destaca otro elemento fundamental, que las reglas pueden privilegiar grupos convirtiéndose en un problema de correlación de fuerzas donde prevalecen los intereses de los grupos dominantes.

Como señalan March y Olsen, "...siempre habrá algún retraso en un proceso de adaptación, y por tanto cierto grado de desajuste entre un entorno y las instituciones que en él existen". (March y Olsen. 1997. 112). Exponen también algo que me parece

¹¹ Definidos como costos de negociación, ejecución y cumplimiento de creación y mantenimiento de las instituciones.

muy relevante, ante cambios rápidos del entorno en relación a la velocidad de adaptación de la institución, dichos procesos de adaptación pueden ser fallidos. A partir de esos desajustes es conveniente reflexionar si las instituciones aprenden de su experiencia, en su caso, de la lenta adaptación institucional y puede llevarlas a sortear los resultados negativos.

1.5.2 CAMBIO E ISOMORFISMO

Powell y DiMaggio consideran que las causas de la burocratización y la racionalización han cambiado en relación a lo planteado por Weber, acerca de que: "el orden racionalista se había convertido en una jaula de hierro en que la humanidad estaba presa...la burocracia, la manifestación organizacional del espíritu racional, era un medio tan eficiente y poderoso de controlar a los hombres y las mujeres que, una vez establecida no podía darse marcha atrás al impulso a la burocratización" (Powell y DiMaggio: 1999: 104).

En la actualidad, las organizaciones pueden llegar a ser mas homogéneas, su cambio estructural pareciera menos derivado de la competencia o por necesidades de eficiencia tal como lo planteaba Weber. Al contrario, los autores mencionados sostienen en su planteamiento central que da lugar a la concepción del isomorfismo, se refiere a que la burocratización y otras formas de cambio organizacional "ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones mas similares sin que necesariamente se hagan mas eficientes" (Powell y DiMaggio. 1999: 105). Señalan dichos autores que el concepto que mejor define la homogeneización es el de *isomorfismo*.

El proceso de isomorfismo se inicia cuando la organización adopta innovaciones con el propósito de mejorar el desempeño, es decir, buscando una operación mas eficiente lleva a cabo un cambio organizacional¹². A medida que las innovaciones se extienden se puede considerar que las estrategias que son racionales para organizaciones individuales, pueden no ser racionales si se adoptan por una gran número de ellas, se llega a un umbral en el que la eficiencia ya no es el objetivo, sino solamente la búsqueda de legitimidad, lo cual concuerda con los planteamientos citados anteriormente de los autores Meyer y Rowan.

Powell y DiMaggio agregan la profesionalización como profundizadora del isomorfismo, pues consideran que: "En la medida en que los gerentes y el personal clave se seleccionan en las universidades y son filtrados con base en atributos comunes, tenderán a considerar los problemas de manera similar, a ver las mismas políticas, procedimientos y estructuras, como si estuvieran sancionados y legitimados normativamente, y tomarán sus decisiones en forma muy parecida" (Powell y DiMaggio. 1999: 115). Los mismos autores señalan la condición de carácter mimético para acentuar el isomorfismo, por ejemplo, los modelos japoneses, en el caso de bancos citan los modelos de Estados Unidos, Canadá o de países europeos, todo lo cual mas que buscar la eficiencia se convierte en un ritual, en un escaparate para que la clientela observe que se esta al día en el mejoramiento de servicios y se convierten en estructuras isomorfas que solamente se distinguen por los colores y los uniformes.

¹² Powell y DiMaggio establecen el concepto de cambio organizacional: "cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programas o misión" (Powell y DiMaggio. 1999: 107)

1.5.3 CAMBIOS IMPULSADOS POR EL ESTADO. SU FUNCION ADMINISTRATIVA

Dentro de la teoría organizacional, encontramos planteamientos que analizan las reformas impulsadas por el Estado a nivel institucional que han provocado también cambios del entorno organizacional y cuyo resultado no siempre ha sido positivo, por lo cual March y Olsen, señalan que en lo general los cambios que parecen adaptables producen consecuencias inesperadas y desconcertantes, (March y Olsen. 1997)..

El Estado ha tenido un papel determinante en todo el proceso de cambio institucional, siguiendo a Powell y DiMaggio, ha generado un proceso en el cual las organizaciones se volvieron menos racionales, la institucionalización limitó la racionalidad organizativa (Powell y DiMaggio. 1999).

Powell considera que el Estado ha tenido un papel protagónico en la formas organizacionales, proporcionándoles legitimidad, estableciendo leyes y normas, en este sentido se considera que el Estado moderno impone restricciones a la diversidad organizacional y también proporciona los modelos, cita este autor, "El papel del Fondo Monetario Internacional en la promulgación de procedimientos de la banca central que ahora limitan las opciones disponibles para enfrentar la crisis de la deuda". (Powell, Walter. 1999: 244).

Powell no esta totalmente de acuerdo en que las organizaciones sean consideradas ineficientes, ya que se pueden producir resultados satisfactorios y se plantea preguntas como: ¿Por qué se reproducen las prácticas cuando se dispone de opciones superiores? ¿por qué se mantienen los arreglos subóptimos? (Powell, Walter. 1999: 247), la respuesta que plantea Powell es que el cambio de reglas tiene un costo de sustitución, por lo que dichos cambios no se llevan automáticamente a la práctica por consideraciones políticas, financieras y cognoscitivas, de ahí que considere que el cambio no es frecuente ni rutinario, porque es costoso y difícil.

Qué sucede cuando el Estado induce y obliga a un proceso de desregulación, desde un punto de vista teórico Powell comenta que en "...periodos en que desaparece la reglamentación probablemente serán seguidos por una época de consolidación...los cambios importantes ocurren a menudo cuando se hacen flexibles los marcos legales u otros que mantienen las reglas." (Powell, Walter. 1999: 255).

Surge la necesidad de por lo menos plantear distintos escenarios resultantes de la reforma impulsada desde el Estado y que han afectado también el entorno de las instituciones directamente involucradas, situaciones de causa-efecto que como en el caso de la banca mexicana quizá no se consideraron, ya que predominó un discurso en el que el país resultaría beneficiado y no se previeron expectativas de conflicto para las instituciones.

Se trataba de realizar cambios radicales en la estructura, en los procedimientos y en las reglas. Al respecto March y Olsen plantean que: "Los cambios formales en la estructura se resisten o se corrompen, razón por la cual los esfuerzos por efectuar cambios radicales se frustran con frecuencia". (March y Olsen. 1997: 126). Agregan que... "los esfuerzos de reorganización tienen dificultad en mantener la atención de los actores políticos principales" (March y Olsen. 1997: 146).

La regulación y supervisión bancaria a partir de su reprivatización requería un mayor nivel de control por parte de las autoridades del sistema bancario, sin embargo, como señalan March y Olsen al referirse a reestructuraciones gubernamentales en los Estados Unidos, "...la ausencia general de reglas precisas que controlen el acceso hace probable que las reorganizaciones se conviertan en bote de basura, combinaciones

sumamente enmarañadas de personas, de oportunidades de elección, de problemas y soluciones". (March y Olsen. 1997: 146).

El interés nacional se garantizaba con la rectoría que el Estado se reservó sobre el sistema bancario, sin embargo el proceso concluyó con el predominio de bancos extranjeros. March y Olsen al examinar diversas críticas que se le hacen a los sistemas políticos, señalan que: "...la...crítica concierne a la pérdida de propósito nacional y dirección central. Se considera que el sistema político ha claudicado ante los principales grupos de interés organizados, especialmente ante los intereses económicos, al tiempo que ha descuidado los intereses nacionales" (March y Olsen. 1997: 168).

Según March y Olsen, señalan los procesos de resistencia social contra las privatizaciones en países como Noruega, Dinamarca desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, "En Suecia y Finlandia, los gobiernos consideraron a la privatización aún menos atractiva como un plan explícito, en tanto que, en su programa de 1987, el nuevo gobierno socialdemócrata noruego se mostró muy negativo en cuanto a la privatización como solución a los problemas contemporáneos" (March y Olsen. 1997: 176).

En ese mismo periodo, el gobierno mexicano emprendió los proyectos más grandes de privatización, entre los cuales se encuentra la reprivatización de los bancos teniendo como propósito los beneficios que obtendríamos de la competencia a través del funcionamiento del libre mercado sin intervención gubernamental, tal como lo planteaban Reagan en estados Unidos y Thatcher en Inglaterra.

Las instancias gubernamentales, incluyendo las autónomas como el Banco de México, las desconcentradas en el caso de la Comisión Nacional Bancaria, tenían como función la regulación y vigilancia de las operaciones crediticias, de acuerdo al planteamiento de Weber, en el sentido de que: "En todas las formas de dominación es vital para el mantenimiento de la obediencia el hecho de la existencia del cuadro administrativo y de su acción *continua* dirigida a la realización e imposición de las ordenaciones. La existencia de esa acción es lo que se designa con la palabra 'organización' ". Weber, Max. 1979: 212)

Las funciones específicas de la burocracia señaladas por Weber que debieron ser ejercidas por las autoridades del sistema bancario y los directivos bancarios se basan en los siguientes principios:

- I. Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo...
- II. Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades...se encuentra tanto en las organizaciones burocráticas...y en las grandes empresas privadas...
- III. La administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas...Actualmente se encuentra tanto en las oficinas públicas como en las privadas, y en estas últimas se extiende en rigor inclusive hasta los mismos empresarios dirigentes...
- IV. La actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada...presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. Esto resulta válido tanto para los jefes y empleados modernos de una empresa privada como para los funcionarios públicos" (Weber, Max. 1979: 716-718)

En relación a su estructura interna y su relación con el contexto o entorno, Weber señala que: "Las grandes empresas capitalistas modernas representan, por lo general, modelos no igualados de rigurosa organización administrativa. La extraordinaria aceleración en la transmisión de comunicaciones oficiales, de noticias referentes a hechos económicos o puramente políticos ejerce de por sí una presión constante en el sentido de *acelerar el ritmo de la reacción* de la administración frente a las situaciones dadas..." (Weber, Max. 1979: 731). Tampoco esta reacción se presentó en la administración, tanto en las instituciones públicas específicas como en la dirección de los bancos, fue tardía, hasta que el problema alcanzó dimensiones que en esos ámbitos ya no tenían solución, mas que la quiebra o el salvamento vía recursos fiscales.

Respecto a las predicciones acerca de evolución de la economía y de los negocios, no se tomaron en cuenta los elementos de riesgo y simplemente se dejaron llevar por planteamientos ideológicos que se manejaban en el gobierno acerca de que "todo estaba bien", no tomando en cuenta escenarios donde no se dieran las condiciones ideales que a la postre fueron inexistentes. Al respecto Weber señala que en el ejercicio de la función administrativa debe existir la "resolución objetiva", que "...significa...resolución...según *reglas previsibles* {que} tiene en la burocracia moderna significación predominante. La peculiaridad de la cultura moderna, especialmente su subestructura técnico-económica, exige esta previsibilidad o calculabilidad del resultado". (Weber, Max. 1979: 732). Obviamente el resultado de la acción no puede ser la destrucción de la organización, sino el resultado debe ser acorde con los fines establecidos, por lo cual Weber considera que: "Los errores en los cálculos de una empresa capitalista le acarrearán pérdidas y acaso dan al traste por ellas" (Weber, Max. 1979: 746).

En lo relativo a la calificación para el ejercicio de la función de los administradores, Weber considera que existe un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal (Weber, Max. 1979). Este es un modelo que debemos confrontar con los administradores del sistema bancario.

En el sistema bancario se entremezclan instituciones públicas y privadas, al respecto del carácter distintivo de sus administradores se diferencian, de acuerdo con Harmon y Mayer en que el funcionario gubernamental tiene "...el acento en el servicio y no en las ganancias, las exigencias más severas de la responsabilidad legal, la mayor dificultad para medir la consecuencia de las metas, la naturaleza plural y más pública de la toma de decisiones y el hecho de que atiendan las necesidades públicas principalmente a través de las fuerzas ajenas al mercado" (Harmon, M y Mayer, R. 1999: 51. De acuerdo con este planteamiento la vigilancia de los recursos públicos, en este caso los recursos de los depositantes en los bancos, deben ser objeto de acciones permanentes de regulación, supervisión y del cumplimiento de las funciones de los organismos públicos, establecidas en ordenamientos legales.

Harmon y Mayer, siguiendo a Appelby, consideran que "...los funcionarios públicos eficientes, además de poseer cualidades de astucia política y profesionalismo, también deberían guiarse por un compromiso claro con los valores democráticos y un sentido muy amplio del interés público". (Harmon, M y Mayer, R. 1999: 52). El problema central

es que también puede haber ausencia total del predominio del interés público y predominar los intereses privados en colusión con grupos políticos.

1.6 ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ORGANIZACION Y TOMA DE DECISIONES.

De acuerdo con Mintzberg, los elementos de coordinación y control de una organización compleja se realiza a través de la normalización, tanto de los procesos como de los resultados del trabajo y también se opera sobre las habilidades del trabajador, la cual es predeterminada y contiene instrucciones, especificaciones, relaciones entre tareas y actividades, coordinación de acciones, todo lo cual se especifica en manuales que se convierten en la "biblia de la organización formal", se institucionaliza el trabajo. (Mintzberg, H. 1999).

La normalización es elaborada por la llamada tecnoestructura, "donde los analistas desarrollan su labor de normalización del trabajo ajeno, aplicando también sus técnicas analíticas a fin de facilitar la adaptación de la organización a su entorno" (Mintzberg, H. 1999: 44). Dichas normas serán aplicadas y supervisadas en el llamado núcleo de operaciones, la línea media y el ápice estratégico. (ver figura 1). Cita a James Thompson en relación a la importancia de la normalización, a través de la cual protege el núcleo de operaciones, entre otras cosas, mediante la especificación de procedimientos.

FIGURA 1

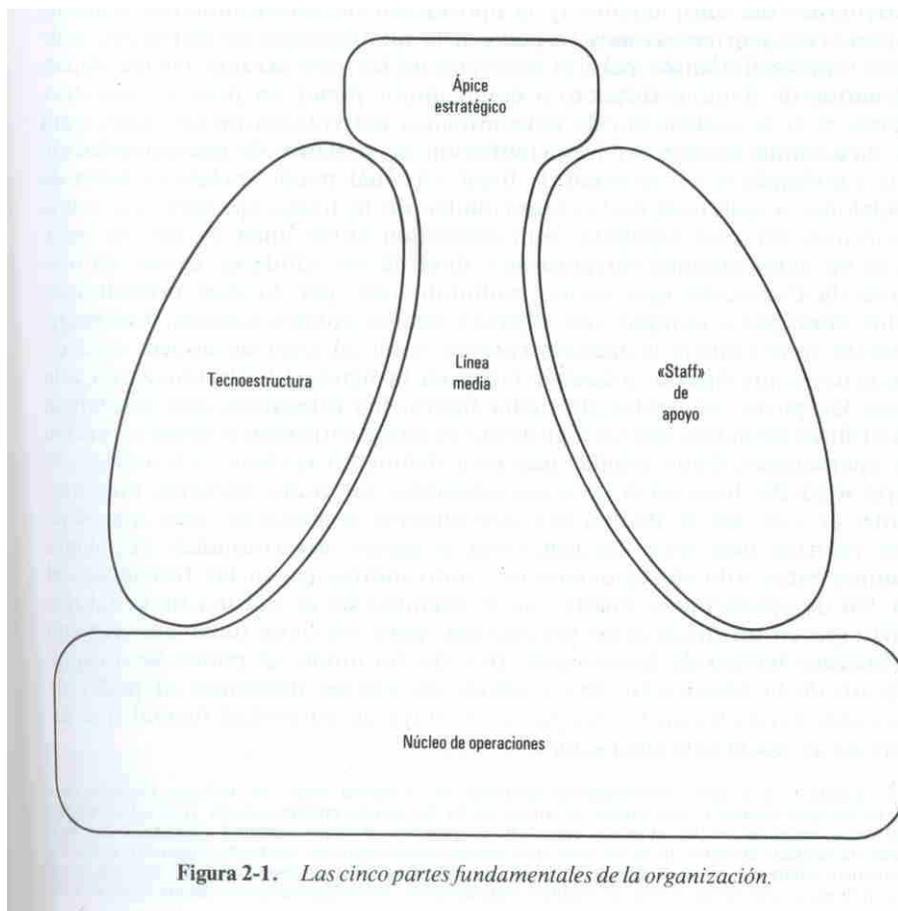


Figura 2-1. Las cinco partes fundamentales de la organización.

FUENTE: Mintzberg, Henry. La estructuración de las organizaciones.

El núcleo de operaciones, en el caso bancario, estaría comprendido por los ejecutivos de cuenta que realizan el trabajo básico de lo que podríamos llamar la producción de servicios, en este caso recepción de solicitudes de crédito, recepción de la documentación básica y su primer análisis. Mintzberg considera al núcleo de operaciones el centro de la organización, "la parte que produce los resultados esenciales para su supervivencia...suele ser ahí precisamente donde la normalización se aplica con mayor profundidad" (Mintzberg, H. 1999: 49-50).

El ápice estratégico lo ocupan el director general y los principales directores, "...se ocupa de que la organización cumpla, efectivamente, con su misión y de que satisfaga los intereses de las personas que controlan o tienen algún poder sobre la organización" (Mintzberg, H. 1999: 50).

Sus funciones son la supervisión directa, asignación de recursos y la autorización de las principales decisiones que se adoptan en los otros niveles de la organización. Esto implica la conducción y vigilancia de la marcha de la organización, "En esencia, la supervisión directa en el ápice estratégico implica velar porque toda la organización funcione debidamente como una unidad integrada" (Mintzberg, H. 1999: 50). De acuerdo con este planteamiento estructural, los directivos principales serían los responsables de lo que ocurre dentro de la organización.

Otra función trascendente del ápice estratégico señalada por Mintzberg es la referida a la gestión de las condiciones en los límites de la organización, esto es, sus relaciones con el entorno, en funciones de enlace y de recepción de información con instituciones de pronósticos económicos y de negocios.

También desempeña lo relativo a la estrategia de la organización, que para esta investigación es de la más alta importancia, pues, "...puede verse como una fuerza de mediación entre la organización y su entorno, por lo cual su formulación requiere la interpretación del entorno así como el desarrollo de pautas coherentes en flujos de decisiones organizativas (<<estrategias>>) para poder hacerle frente...los directivos...desarrollan un conocimiento del entorno...procurando mantener un ritmo de cambio que responda...sin resultar problemático para la institución". (Mintzberg, H. 1999: 51). Su responsabilidad es conocer el desarrollo del entorno y hacer adaptaciones dentro de la organización.

El concepto de línea media estaría formado por subdirectores y jefes departamentales que tienen como funciones la supervisión directa y la toma de decisiones, de acuerdo a sus principales funciones, elaborarían reportes periódicos agregados, toman decisiones de acuerdo a la normalización existente y solicitan también decisiones a nivel del ápice estratégico de casos especiales. Los directivos medios también realizan supervisión directa y reportan anomalías y desviaciones a los directivos del ápice estratégico.

De acuerdo con Mintzberg, "el directivo de línea media desempeña todos los roles del director general, pero en el contexto de la gestión de su propia unidad...controlar el entorno y las actividades de su unidad, transmitiendo parte de la información que recibe a la unidad, a los niveles jerárquicos superiores y a los elementos ajenos a la cadena de mando, asignar recursos dentro de su unidad, negociar con personas de fuera, iniciar cambios estratégicos y hacer frente a anomalías y conflictos" (Mintzberg, H. 1999: 54). Considera dicho autor que en estos grupos deben incluirse los directores de sucursales de las grandes organizaciones bancarias.

En relación a la llamada Tecnoestructura, Mintzberg estudia fundamentalmente a los analistas de control que elaboran la normalización en la organización, diseñan sistemas

para controlar los objetivos de las unidades. Serían los responsables de la elaboración de manuales operativos que se aplican en toda la organización, es decir, no solamente la definición de las operaciones, sino su supervisión y control permanente.

Mintzberg analiza las partes de la organización desde una perspectiva dinámica, es decir, como un sistema de flujos, como son los de autoridad, de material de trabajo, de información y de procesos de decisión. Realiza dicho análisis desde diversas perspectivas:

1.- El flujo de la autoridad formal. Se representa con el organigrama tradicional, que constituye " la configuración del esqueleto", y nos expresa la división general del trabajo, ya que muestra las posiciones existentes, su agrupación y como fluye entre ellas la autoridad formal, las decisiones y la supervisión verticalmente desde los puestos directivos hasta los operativos. (Figura 2)

FIGURA 2

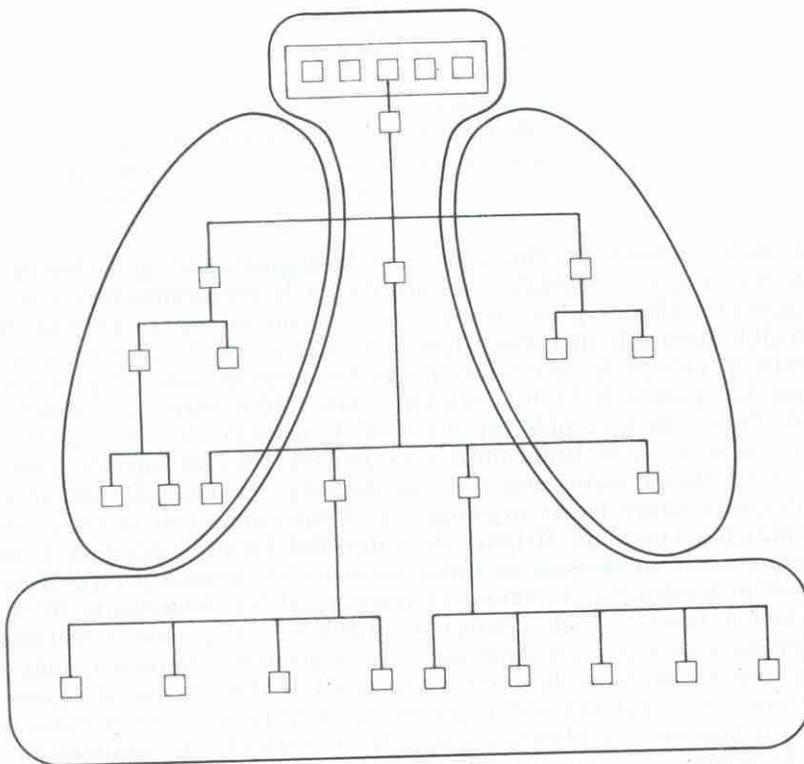


Figura 3-1. El flujo de autoridad formal.

FUENTE: Mintzberg, H. La Estructuración de las Organizaciones.

2.- El sistema de flujos regulados. En esta visión se expresan los aspectos dentro de la organización que quedan sistemática y explícitamente controlados en relación a tres flujos básicos. De hecho, se describe la aplicación de la normalización, "Pueden identificarse en el sistema regulado tres flujos claramente diferenciados: el del trabajo de operaciones, el de información y decisiones de control, y el de información de Staff". (Mintzberg, H. 1999: 64) (figura 3).

FIGURA 3

ESTRUCTURACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

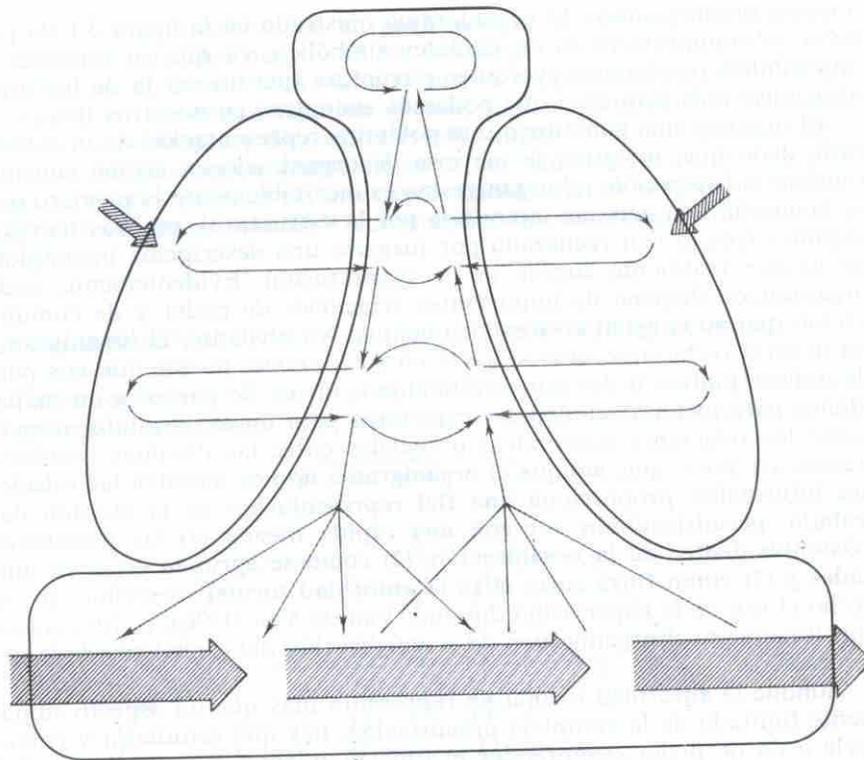


Figura 3-2. El flujo de actividad regulada.

FUENTE: Mintzberg, H. La estructuración de las Organizaciones

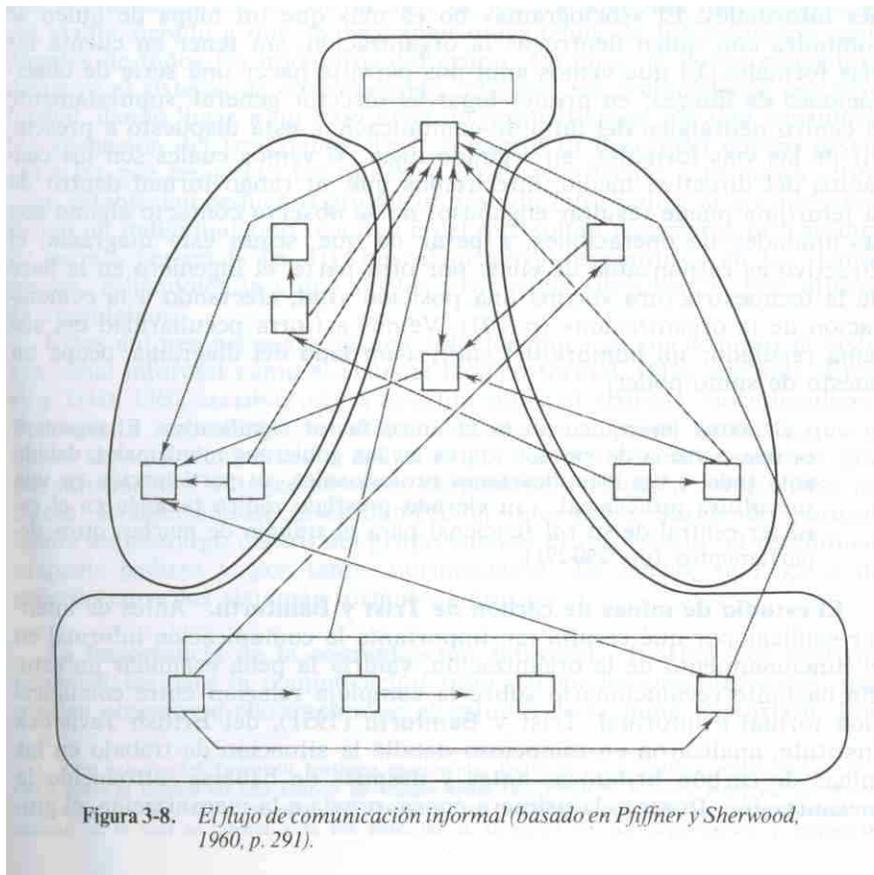
En el flujo de control se regulan los flujos verticales de información y de toma de decisiones, "...Las órdenes e instrucciones van transmitiéndose en sentido descendente a partir del ápice estratégico o de un puesto de línea media...alcanzando finalmente el núcleo de operaciones en forma de conjuntos de detalladas instrucciones de trabajo...las decisiones tomadas en el ápice estratégico detonan olas de decisiones de realización, que van ganando amplitud a medida que descienden la escala jerárquica" (Mintzberg, H. 1999: 68). Una vez ejecutadas las operaciones se da el proceso inverso en relación a la información sobre cómo se llevó a cabo su ejecución en el núcleo de operaciones y sus síntesis progresivas en la línea media, hasta llegar al ápice estratégico donde se debe tener la información agregada sobre el nivel de funcionamiento de la organización en términos de eficiencia, que puede incluir, si las hay, señalamientos sobre desviaciones de la normalización y las causas que las han generado y seguidamente se deben elaborar alternativas que corrijan las desviaciones o el rendimiento de la organización.

En relación al staff de apoyo existen grupos que se especializan "...en la recopilación de información de inteligencia para dichos directivos, es decir, información externa a la organización. Puede que un grupo de análisis económico recopile datos sobre la situación económica para los directivos del ápice estratégico, o que otro dedicado a la investigación del mercado informe a los directivos de marketing sobre el comportamiento del comprador" (Mintzberg, H. 1999: 72). Esta situación también se ha

presentado en el caso de los bancos, pues tienen departamentos de estudios económicos y financieros que realizan análisis periódicos sobre la marcha de los negocios.

3.- Sistema de comunicación informal. Existe la evidencia de que el funcionamiento organizacional es mas complejo que la estructura formal o de flujos verticales, al respecto Mintzberg considera que: "Existen centros de poder carentes de reconocimiento oficial. Las vías reguladas se ven complementadas y a veces burladas por fuertes redes de comunicación informal, y los procesos de decisión atraviesan la organización independientemente del sistema regulado" (Mintzberg, H. 1999:72). Esta perspectiva explica con mayor acercamiento lo sucedido en las instituciones bancarias al ser privatizadas

FIGURA 4



FUENTE: Mintzberg, H. La Estructuración de las Organizaciones.

Nos apoya en la anterior interpretación la teoría implícita en el sistema de comunicación informal, (ver figura 4), basado en un planteamiento de Pfiffner y Sherwood, "...en realidad están exponiendo únicamente la punta de un inmenso iceberg de comunicaciones informales...no es más que un mapa de quién se comunica con quién...sin tener en cuenta las vías formales...el director general, supuestamente el centro neurálgico del flujo de comunicación, está dispuesto a prescindir de las vías formales...si vemos cuáles son los contactos del directivo medio...no se observa

contacto alguno con las unidades de operaciones...a pesar...de que el directivo es responsable de ellas." citados por Mintzberg, H. 1999: 74)¹³.

Recordemos los orígenes de la concepción de la organización industrial como un sistema social, entendido como un patrón complejo de interrelaciones, que de acuerdo a Roethlisberger y Dickson es resultado de sus investigaciones empíricas, que los llevaron a concluir que las conductas en el trabajo solamente se pueden entender si se considera a la organización informal del grupo y las relaciones de ésta con la organización social de la empresa, la cual es interrelacionada e interdependiente. (Roethlisberger, F y Dickson, W. 1976).

Dicha organización social estaría compuesta tanto por la dimensión económica, que sería la organización técnica de la producción y es la más estudiada, se resumiría en aspectos tales como eficiencia y racionalización, así como la organización humana, que es la otra parte relativa al conjunto de individuos que trabajan en un fin común.

Atribuyen a la organización formal la dirección de los propósitos económicos de la empresa y asegurar el esfuerzo cooperativo. Paradójicamente los autores señalan que la organización informal, compuesta por los sentimientos, creencias e ideas y expresada en patrones de interacción humana se encuentran frecuentemente olvidados u omitidos y considerados la parte negativa, sin embargo agregan que su consideración es un requisito necesario para una efectiva colaboración y facilitar el funcionamiento de la organización formal. (Roethlisberger, F y Dickson, W. 1976).

Schwartzman considera que los resultados de la investigación Hawthorne fueron utilizados para ilustrar las contradicciones entre la organización formal e informal evidente en toda planta industrial. Retomando a Roethlisberger y Dickson, comenta que los investigadores sugirieron que la administración pudo haber estado equivocada al asumir que los trabajadores estuvieran motivados sólo por lo económico, argumentaron que la organización informal podría trabajar en contra de los objetivos económicos de la empresa. El hombre económico fue reemplazado por trabajadores que tenían necesidades e intereses sociales y psicológicos. La más importante contribución de Hawthorne es el importante mensaje metodológico. (Schwartzman, H. 1993).

En relación a la comunicación informal, es utilizada en gran proporción, como lo plantea Aguilar, dado que "...los directivos suelen prescindir del SIN (Sistema de Información Directiva) para conseguir gran parte de su información, construyendo redes de contactos informales que constituyen sus auténticos sistemas de información y de inteligencia...las fuentes personales son notablemente superiores a las impersonales...Cita a uno de los principales socios de una empresa de inversiones bancarias, con referencia a la fuente más importante de información externa para el directivo" (citado por Mintzberg, H. 1999: 77)¹⁴.

Mintzberg considera que existen otros motivos, como los de orden social para desarrollar la comunicación informal dentro de las organizaciones, el desarrollarse como seres humanos, la amistad, descargar tensión, se agregarían también intereses de carácter político en las relaciones interinstitucionales.

Existe una crítica generalizada a la visión tradicional de la estructura formal, la organización no funciona a través del flujo descendente de las decisiones ni ascendente de la información sobre sus consecuencias, en un estudio realizado por Strauss,

¹³ Pfifner, J.M., y Sherwood. Administrative Organization. Prentice Hall. 1960

¹⁴ Aguilar, F. J. Scanning the Business Environment. MacMillan. Nueva York. 1967.

señalaba que: "...los agentes más efectivos y de *status* más elevado preferían la adaptación mutua a la supervisión directa y a la normalización...preferían <<engrasar los engranajes de la burocracia protocolaria>> y confiaban en la amistad, en el intercambio de favores y en su propio poder político informal" (citado por Mintzberg, H. 1999: 79).¹⁵.

4.- El sistema de Constelaciones de trabajo. Entre las concepciones sobre el funcionamiento de las organizaciones, adicionalmente a los enfoques formal e informal, se agrega esta perspectiva que se basa en la integración de grupos exclusivos de estrecha colaboración que comparten intereses comunes, Mintzberg considera que: "Los estudios sugieren que las personas de las organizaciones suelen trabajar en grupos exclusivos, pequeños círculos de compañeros basados en relaciones horizontales, y no verticales. En los niveles inferiores, éstos se forman de acuerdo con la especialización funcional del flujo de trabajo, mientras que en los niveles directivos suelen abarcar distintas especialidades y funciones" (Mintzberg, H. 1999: 81). Es decir, se integran los círculos que en esta corriente se llaman Constelaciones de trabajo que pueden ser independientes, las pregunta son, en esta corriente, cómo se supone que se toman las decisiones y como se genera y utiliza la información derivada de sus consecuencias.

Weick considera que: "De hecho, cada constelación de trabajo se responsabiliza de una serie de decisiones determinadas dentro de la organización...Cabe suponer que una gran proporción de la comunicación informal y de la toma de decisiones de la organización se produce en el seno de estas constelaciones de trabajo" (citado por Mintzberg, H. 1999: 82)¹⁶

Otra respuesta a nuestras preguntas la expone Mintzberg, considera que: "Las constelaciones de trabajo oscilan entre lo formal y lo informal, entre grupos de trabajo que figuran como unidades claramente diferenciadas en el organigrama...al reunirse individuos de unidades distintas para formular decisiones de cierto tipo" (Mintzberg, H. 1999: 82-83).

¹⁵ Strauss, G. Tactics of Lateral Relationship: The Purchasing Agent. *Administrative Science Quarterly*. 1962-1963.

¹⁶ Weick, K. E. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*. 1976

FIGURA 5

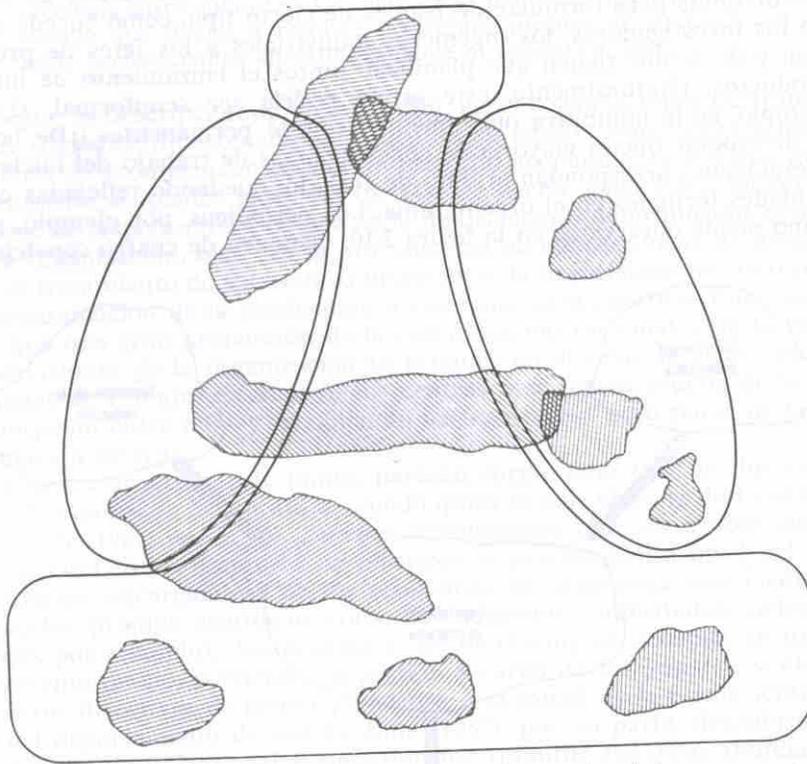


Figura 3-11. El conjunto de constelaciones de trabajo.

FUENTE: Mintzberg, H. La estructuración de las Organizaciones

En la figura 5 se presenta la integración de esas constelaciones dentro del esquema básico, miembros del ápice estratégico integran constelaciones con miembros de la tecnoestructura y del staff, los directivos medios se integran también con elementos de la tecnoestructura y del staff.

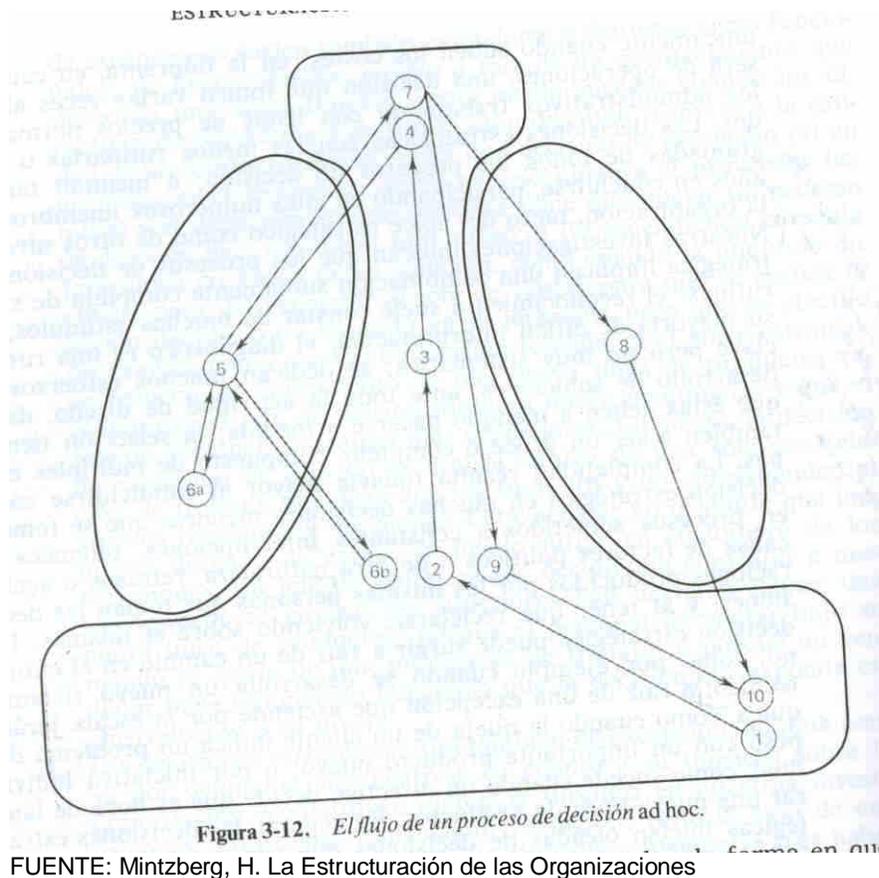
Mintzberg considera que el esquema muestra una parte de las numerosas constelaciones de trabajo y no presenta la multitud de centros neurálgicos que aportan el necesario acoplamiento. (Mintzberg, H. 1999).

5.- El sistema de procesos de decisión. En esta concepción se enfoca la toma de decisiones como un flujo de procesos, tanto la estructura formal como la informal en interacción determinan el comportamiento organizativo. Si bien una decisión es un compromiso de recursos, de acuerdo con Mintzberg, "El proceso de decisión abarca todos los pasos que se dan desde el momento en que se percibe el estímulo de acción hasta que se produce el compromiso de la acción a realizar" (Mintzberg, H. 1999: 86). En un proceso de decisión se identifican tres fases que comprenden actividades o rutinas específicas: a) Identificación de la toma de decisiones (reconocimiento y diagnóstico); b) Desarrollo de soluciones (búsqueda y diseño); c) Selección (estudio, evaluación-elección, autorización).

Mintzberg señala que con el avance de la tecnología, hay procesos que pueden programarse e incluso pueden realizarse por medio de la computadora, pareciera ser la tendencia, pues incluso se ponen candados donde el operador no puede cambiar los

resultados y se apegarían mas las decisiones a propuestas estratégicas de las instituciones. La reestructuración de todo el proceso de decisiones respecto a la asignación de créditos después de la quiebra bancaria, de hecho se convirtió en estratégico.

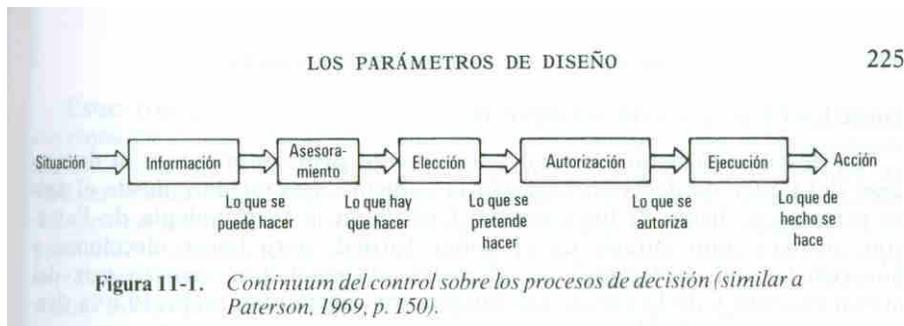
FIGURA 6



Mintzberg considera que el diseño de una decisión estratégica surge a raíz de un cambio en el entorno, para lo cual hay que desarrollar un nuevo sistema, al respecto considera que existe poca información "...acerca de la comunicación informal que necesariamente acompaña un proceso de decisión estratégico...así como sobre los problemas políticos que surgen inevitablemente a raíz de un importante cambio en una organización, o sobre los numerosos ciclos, interrupciones y retrasos que surgen en el transcurso del proceso" (Mintzberg, H. 1999: 91).

El proceso de decisión deberá estar sujeto a controles, pero también las acciones y los resultados, Mintzberg presenta (ver figura 7), el continuum del control sobre los procesos de decisión, donde parte de un análisis de la información hasta llegar a la ejecución y la acción, donde se confronta "lo que de hecho se hace", con "lo que hay que hacer"

FIGURA 7



FUENTE: Mintzberg, H. La Estructuración de las Organizaciones

Un factor importante de influencia sobre la estructura de la organización es el llamado **entorno**, que podría considerarse lo externo, lo que la rodea, por ejemplo la situación y las expectativas de la economía y de los negocios, las condiciones políticas, los clientes, los competidores. Mintzberg analiza diversas características del entorno que afectan a las organizaciones.

Estabilidad, el entorno puede ser estable o dinámico. Mintzberg considera que: "Existe una variedad de factores que pueden hacer que un entorno sea dinámico, incluidos los gobiernos inestables, los cambios impredecibles de la economía, las variaciones imprevistas de las demandas de la clientela...Los auténticos problemas surgen a raíz de los cambios que se producen inesperadamente, sin que haya podido discernirse pauta alguna con anterioridad...el entorno dinámico hace que el trabajo de la organización resulte incierto e impredecible" (Mintzberg, H.1999: 309).

Complejidad. El entorno de la organización puede ser simple o complejo, "...la dimensión de la complejidad afecta a la estructura mediante la variable intermedia de la comprensibilidad del trabajo a realizar...el entorno es complejo en la medida en que se requiere que la organización disponga de gran cantidad de conocimientos sofisticados acerca de productos, clientes u otros factores". (Mintzberg, H. 1999: 309-310).

Hostilidad. Mintzberg considera que la hostilidad del entorno afecta el funcionamiento de la estructura, por "...la predictibilidad del trabajo, dado que los entornos hostiles son impredecibles. Pero es todavía de mayor interés su relación con la variable intermedia de la velocidad de reacción, dado que los entornos de suma hostilidad suelen exigir reacciones rápidas de la organización" (Mintzberg, H. 1999: 310). Existió tanto en los directivos bancarios como en las autoridades financieras gubernamentales una apreciación equivocada en la caracterización del entorno 1990-1994, en todos los documentos donde se hacían pronósticos sobre las expectativas se construía un entorno altamente favorable para los negocios, pues a los empresarios de todos tamaños se les trató de inducir una ideología exportadora que impulsaría el crecimiento. Al presentarse el escenario opuesto se agudizaron los problemas dentro de las instituciones bancarias, como en lo conceptual señala Mintzberg: no existió capacidad de la organización para hacer frente al entorno, "...para predecirlo, comprenderlo, enfrentarse con su diversidad y reaccionar rápidamente ante él". (Mintzberg, H. 1999: 310)

Al respecto de la relación con el entorno, Crozier y Friedberg hacen un llamado a superar las líneas de demarcación entre lo interno y lo externo de una organización que intenta simplificar una compleja realidad. La interrelación organización-medio esta determinada por circunstancias técnicas, económicas, sociales y culturales de las cuales depende la supervivencia de las citadas organizaciones. (Crozier y Friedberg. 1987). Este planteamiento es un desarrollo que supera los estudios y conceptualizaciones basados en el análisis de los procesos internos como los estudios de caso, generalmente vistos aisladamente.

En este sentido, la teoría de la contingencia estructural se enfoca al estudio de esa dependencia entre el medio y su impacto sobre la estructura y funcionamiento de las organizaciones, sin embargo, los autores citados advierten sobre un problema metodológico fundamental al tratar dicha relación, pues no se trata simplemente de una dependencia unilateral o de un razonamiento tecnicista que niegan cierta autonomía de la organización.

Crozier y Friedberg concluyen que: "No quiere decir esto que el 'contexto' no constituye una restricción; es precisamente porque no es más que eso, e decir, un conjunto de factores que limitan pero que jamás eliminan completamente la capacidad de opción de los actores organizativos, por lo que el contexto no se puede considerar legítimamente como el determinante de las estructuras, incluso de los modos de funcionamiento de las organizaciones" (Crozier y Friedberg. 1987. 124).

CAPITULO SEGUNDO

EL CONTEXTO INSTITUCIONAL: REFORMA, CRISIS Y REESTRUCTURACION BANCARIA EN LA DECADA DE LOS NOVENTA.

2.1 INTRODUCCION

En el presente capítulo se analizan las distintas reformas del sistema financiero mexicano llevadas a cabo a lo largo de la década de los noventa y que desde mi punto de vista influyeron directa e indirectamente en la quiebra técnica bancaria, las cuales conjuntamente con la apertura comercial, formaron parte significativa de la reforma estratégica del Estado emprendida en la etapa de la globalización, llevada a cabo para el cumplimiento de una mayor integración económica y política con el capital internacional. Se presentan los profundos cambios instrumentados en los mercados financieros y particularmente en el sistema bancario.

También me referiré a las causas externas que fueron configurando, como plantea Mintzberg, un entorno dinámico, complejo y finalmente hostil para las instituciones crediticias. Los cambios que se realizaban en el contexto internacional a los sistemas financieros con el proceso de globalización se instrumentaron en México a finales de los años ochenta y a principios de la década de los noventa concretándose con la reprivatización bancaria, la apertura financiera, la desregulación de las actividades bancarias y el libre flujo de los capitales internacionales.

Debido a lo anteriormente planteado, presento primeramente una interpretación sobre la reforma financiera instrumentada en el periodo 1990-1999, que como causa externa contribuyó a provocar la problemática del sistema financiero en lo general y tuvo su influencia en la quiebra de diversas instituciones de crédito, particularmente Banca Serfin, que en esencia es lo fundamental de mi objeto de estudio.

Entre los aspectos mas relevantes estuvieron las características que asumió la privatización bancaria, que fue altamente cuestionada por su forma de asignación de los bancos a directivos poco calificados y también la velocidad de la apertura financiera derivada de la firma del Tratado de Libre Comercio, que a mi juicio, no permitieron una toma de conciencia de la necesidad de aplicar estrictamente los mecanismos de regulación, supervisión y todas las disposiciones de circulares y manuales por parte de las autoridades del sistema bancario.

Internamente en las instituciones de crédito, no se logró la adecuación tanto de las estructuras organizacionales bancarias como de su funcionalidad a una situación de expectativas de alto crecimiento y de amplia flexibilidad crediticia, motivada por la desregulación y se incrementaron exponencialmente las carteras de créditos y las carteras vencidas en un corto periodo que va de la privatización en 1991, al estallamiento de la crisis en 1994-1995.

Las reformas mencionadas estuvieron enfocadas a la apertura financiera, caracterizada por la tendencia a la liberalización de los servicios financieros y a la desregulación de las actividades, a fin de que el capital financiero especulativo no tuviera trabas ni límites en la entrada y salida del país. El resultado fue el monto creciente de las inversiones en cartera en nuestro país, pues para el año de 1993, se alcanzaron los 76.4 miles de millones de dólares en ese tipo de inversiones, tanto en el mercado de dinero como de capitales. Otra modalidad de la inversión extranjera a partir de la fecha señalada fue su penetración silenciosa en el control del capital accionario de los bancos, pasando del 30% en 1995, hasta alcanzar más del 90% en el 2003.

En otros países, como en el caso de Chile, las reformas se empezaron a llevar a cabo desde la década de los ochenta, sin embargo, en México las particularidades impuestas por la nacionalización bancaria en 1982, impidieron que durante ese periodo se aplicara aceleradamente la tendencia mundial a las transformaciones basadas en la liberalización de los servicios financieros y la apertura sin restricciones a los flujos de capital.

Se puede considerar que durante los años noventa existieron en nuestro país dos etapas en el proceso de reforma, la primera que abarca 1990-1994, periodo en el cual la transformación profunda del sistema financiero se inició con un hecho significativo: la reforma del artículo 28 de la Constitución, cuya iniciativa fue enviada por el entonces presidente Salinas al Congreso de la Unión en mayo de 1990, la cual permitió la reprivatización de la banca. A partir de ahí, se desencadenaron múltiples cambios, como la integración de los grupos financieros a fin de prepararse para el proceso de internacionalización, el cual fue planteado en forma de apertura gradual en el Tratado de Libre Comercio, la autonomía del Banco de México, la nueva Ley de Instituciones de Crédito, las reformas a la Ley de Organizaciones Auxiliares de Crédito y a la Ley del Mercado de Valores, todo lo cual permitió la internacionalización de los capitales, como requisito previo para firmar el mencionado Tratado.

Esta primera parte de la reforma dio como resultado un gran incremento, tanto del volumen crediticio otorgado por la banca, como una expansión de la inversión financiera nacional y extranjera en acciones de la Bolsa, así como un crecimiento sustantivo de la deuda pública por colocaciones de títulos, particularmente los denominados en dólares en el mercado de dinero, ante expectativas de crecimiento de la economía que finalmente no se concretaron, todo lo cual desembocó a fines de 1994, en la profunda crisis de la economía mexicana y su impacto internacional.

A partir de ahí, el efecto devastador de los flujos externos de capital sobre el sistema financiero y la estructura productiva quedó plenamente demostrado. Particularmente en nuestro tema, consideramos que la mencionada crisis agudizó la problemática financiera que ya presentaban los bancos, particularmente Banca Serfin.

Los nuevos propietarios que no tenían experiencia en la gestión bancaria incrementaron en forma desproporcionada la cartera de créditos basados en supuestas expectativas de crecimiento futuro de la economía y de los negocios, tomando decisiones sin cumplir en muchos casos los ordenamientos legales, sin considerar las posibilidades reales de recuperación y sin exigir las garantías suficientes que los avalaran. La deficiente intervención gubernamental se transformó en dejar libremente a los bancos realizar la operatividad crediticia, sin supervisar como era su obligación de acuerdo con el reglamento de inspección y supervisión y con la Ley de Instituciones de Crédito, seguramente con el propósito de no entorpecer las negociaciones del Tratado de Libre Comercio que se estaban llevando a cabo en ese periodo.

La segunda parte de la reforma instrumentada a partir de 1995, tuvo otras características, pues en gran medida fue para resolver los problemas creados por la crisis mencionada, permitiendo llevar a cabo las diversas etapas del rescate bancario hasta llegar al FOBAPROA, (Fondo Bancario de protección al Ahorro), que ha sido alimentado con recursos fiscales y que se han aplicado para pérdidas, derivadas tanto de ineficiencia como de operaciones irregulares y finalmente su legalización bajo la modalidad de Ley de Protección al Ahorro Bancario y la constitución del IPAB. (Instituto para la protección al Ahorro Bancario).

En este segundo periodo, paralelamente se intentó barrer con las salvaguardas impuestas originalmente en el Tratado de Libre Comercio al sistema financiero. Se pasó de una reforma legal que permitía la apertura gradual a la participación del capital extranjero en el sistema bancario a la autorización del control total sin límites. La reforma fundamental en esta segunda parte fue la modificación creciente de las aportaciones de capital extranjero y por lo tanto del incremento del control en la propiedad bancaria y en general de los grupos financieros, aparentemente como una respuesta a la quiebra técnica del sistema bancario con el propósito de capitalizarlos y buscando racionalizar las operaciones crediticias, lo cual llevó a una contracción del volumen crediticio que todavía se manifiesta, situación derivada de los ordenamientos de los programas de ajuste elaborados por los organismos internacionales.

En esencia, la reforma financiera realizada en la década de los noventa, por sus resultados, entre los cuáles encontramos altos niveles de ganancia para el capital especulativo en los mercados de dinero y capitales, y altos niveles de pérdida para las instituciones bancarias, transferidas en gran parte como deuda pública, respondió a las necesidades particulares de la acumulación capitalista, que con la bandera de la liberalización de los flujos de capital permitió niveles crecientes de centralización en el sector industrial y un apoderamiento por el capital extranjero del sistema bancario, en el caso de Banca Serfin fue asignada al Grupo Santander.

2.2 LA GLOBALIZACION FINANCIERA

Seguramente al inicio del sexenio salinista, pocos vislumbraban la profundidad de los cambios que se iban a realizar en el sistema financiero, dadas las condiciones en que asumió el poder Salinas de Gortari por el cuestionado proceso electoral. Las transformaciones se iniciaron de inmediato y con nuevas modalidades, tal como lo señalan Leriche y Ejea, el cambio de sexenio fue un cambio de estrategia, aunque existía continuidad en tanto se seguía considerando "que el mercado es el mecanismo fundamental y más eficiente del funcionamiento económico. No obstante, difieren de modo significativo...en el alcance y la velocidad del cambio estructural...comenzaron a flexibilizarse las regulaciones existentes, el inicio de la desregulación del sistema, la revalorización del papel de la banca" (Leriche y Ejea . 1992: 12)

Los autores mencionados continúan analizando que

" entre las más importantes medidas que afectaron al sistema financiero se encuentran las disposiciones que liberan la capacidad de captación y financiamiento de las Sociedades Nacionales de Crédito, concediéndoles la posibilidad de suscripción de Aceptaciones Bancarias sin límite de monto, el otorgamiento de avales al papel comercial y la autorización para introducir nuevos instrumentos ...Este cambio de normatividad permitió que la banca pudiera empezar a recuperarse de la situación de relativa desventaja...participando inclusive en los mercados que estaban reservados (a las casas de bolsas)". (Leriche y Ejea. 1992: 13-14)

Otra apreciación sobre las medidas desregulatorias implantadas al inicio del gobierno salinista, las expresaban Bendesky y Godínez: "A principios de 1989, el régimen que permite a los bancos invertir libremente los recursos captados mediante instrumentos tradicionales...se generalizó y se eliminaron las tasas máximas de interés pagadas sobre esos títulos...los financiamientos al gobierno, concedidos como inversión obligatoria se canjearon por valores gubernamentales ...propiciando la competencia por los recursos financieros de diversos mercados". (Bendesky y Godínez. 1991: 128)

Una interpretación interesante del conjunto de reformas financieras que se esbozaban al inicio del régimen salinista la plantea Celso Garrido, al decir que " se buscaba conjuntar el poder del bloque social que hegemoniza el control de excedente dentro del nuevo modelo con los requerimientos de la apertura financiera y de financiamiento al ciclo de crecimiento con el que se continuaría la reforma estructural". El mismo autor señalaba las medidas iniciales para el retorno del país a los mercados financieros internacionales, por lo cual "se implementaron políticas orientadas a estimular el ingreso de inversión extranjera tanto de cartera como directa. Las primeras crecieron muy fuertemente con la autorización para adquirir en bolsa acciones neutras por parte de extranjeros". Garrido destacaba también la liberación "...de las tasas de interés cobradas por los bancos, avanzando en la dirección de un mayor juego de mercado en la formación de las mismas; se liberó también el encaje bancario...lo que significó volcar al mercado importantes cantidades de fondos en beneficio del sector privado; asimismo se permitió que los bancos operaran directamente títulos en el mercado de valores". (Garrido. 1991: 64-66)

2.2.1 EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR FINANCIERO.

Desde el inicio del sexenio salinista se planteó la modernización expresándose en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que tomaba como punto de partida los cambios en el sistema financiero a escala internacional, el desarrollo significativo de otros intermediarios además de los bancarios, así como del grado de integración alcanzada por los mercados financieros del mundo. Al desarrollarse la competencia, se reconoció expresamente, que no se podían mantener regulaciones poco flexibles, como en el caso de las tasas de interés, ya que en el caso de nuestro país, se había propiciado la caída de la captación bancaria al mantenerlas artificialmente bajas.

Con esa política, se proponía dar mayor flexibilidad a las tasas de interés y tomar una medida de gran trascendencia que liberara grandes recursos crediticios, al dejar la banca de financiar al gobierno federal, el cual colocaría competitivamente sus valores con los intermediarios financieros, que a su vez los asignarían al público inversionista de acuerdo a su demanda.

De acuerdo al Plan mencionado, los propósitos que perseguía la modernización del sistema financiero se enumeran en los siguientes puntos:

- a) Aumentar la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca;
- b) Examinar la reglamentación de seguros y fianzas, mercado de valores y otros intermediarios financieros para garantizar la eficiencia de los mercados;
- c) Lograr una articulación entre las funciones del sistema bancario y las de los intermediarios financieros no bancarios, promoviendo una mayor complementariedad;
- d) Modernizar la regulación de los intermediarios financieros no bancarios, particularmente del mercado de valores (casas de bolsa), a fin de que tengan flexibilidad de adaptación a las condiciones imperantes y lograr la consolidación del mercado de capitales que apoye los requerimientos de inversión. (Plan Nacional de Desarrollo. 1989)

Las reformas se realizaron para insertar a México en el proceso de globalización, los lineamientos generales del Plan anteriormente mencionado, fueron desagregados en los Programas Nacionales de Financiamiento del Desarrollo vigentes en la década mencionada, cuyo objetivo central fue el de lograr un sistema financiero promotor del

ahorro y de la inversión productiva.¹⁷ En la actualidad no hay duda de que dicho objetivo no se logró

Este modelo desregulador se basaba, según sus promotores, en la premisa de que las decisiones tomadas en función de las perspectivas del funcionamiento de un mercado dejado a su libre juego, nos lleva a un incremento de los flujos de capitales de los países altamente desarrollados hacia los países denominados emergentes y que se canalizarían hacia la inversión productiva, alcanzándose elevadas y sostenidas tasas de desarrollo. Sin embargo, como lo vimos desde antes de la crisis de 1995, el planteamiento nunca concordó con la realidad, sino que incluso tuvo efectos adversos a los originalmente señalados por quienes promovieron e impusieron la apertura acelerada.

La raíz de la crisis financiera y la tendencia a bajas tasas de desarrollo, se encuentra adicionalmente a la liberalización mencionada, en la dinámica de la interrelación entre los sistemas financiero y productivo, es decir, en la transformación del ahorro social en inversión productiva, entendida como el incremento de los activos reales. En todas las concepciones sobre el desarrollo, el aumento de la inversión productiva es un factor determinante del incremento del producto. Lo anterior significa que de ninguna manera es suficiente el plantear como uno de los objetivos centrales de la política de financiamiento el simplemente aumentar el ahorro -interno y externo- en un país, para que este se encuentre en la senda automática del crecimiento, ya que es necesario fomentar las condiciones necesarias, entre otras, no sólo la existencia de crédito para los productores sino fundamentalmente la viabilidad de sus proyectos, pues de otra manera los recursos financieros se quedarán circulando y especulando en los mercados financieros.

El fracaso de los operadores neoliberales precisamente ha consistido en que si bien han creado artificialmente condiciones para atraer capitales externos, no han podido lograr que se canalice hacia la inversión productiva mas que en proporciones reducidas que no han tenido efecto sobre condiciones de crecimiento sostenido, la retención de los capitales dentro del país ha implicado el establecimiento de tasas reales de interés muy por encima de las de otros países, lo que constituye una desventaja competitiva para los demandantes de crédito.

¹⁷ "Los objetivos de la política de financiamiento del desarrollo que se establecieron en el PRONAFIDE 1990-1994 y que finalmente no se lograron fueron los siguientes:

- 1) **"Fortalecer el ahorro público para financiar una mayor inversión en infraestructura física y humana, así como aumentar su rendimiento social".**
- 2) **"Profundizar la modernización del sistema financiero para acrecentar la captación del ahorro nacional y canalizarlo con eficiencia y oportunidad hacia la inversión productiva".**
- 3) **"Promover la captación del ahorro externo, continuando con el abatimiento de las transferencias netas de recursos al exterior, y estimular la inversión extranjera".**

El Programa Salinista, al realizar la fundamentación de los objetivos advierte la necesidad de lograr: 'la consecución del equilibrio entre las fuentes de ahorro. La dependencia excesiva de cualesquiera de las fuentes redundaría, en última instancia, en una restricción para el sano desarrollo de la economía'. Los resultados obtenidos cuatro años más tarde significa que hicieron caso omiso de su propia advertencia de la cual tenía bastante claridad, pues señalaban en el documento comentado que: 'El ahorro externo deberá continuar desempeñando una función complementaria del ahorro interno. La utilización de recursos del exterior en forma prudente habrá de contribuir a los esfuerzos encaminados al logro de un crecimiento del producto sostenible y con estabilidad de precios'. Por los resultados catastróficos a que condujo la política Salinista, consideramos que no se tuvo la mínima capacidad predictiva, dado el abismo entre lo planeado y la crisis generada. Adicionalmente, los mecanismos de control y evaluación que el propio Programa estableció fueron letra muerta". (Núñez H. 1998)

En la época de la liberalización, precisamente es en este proceso de tránsito del ahorro a la inversión productiva donde se encuentra la base del problema y se nos revela que la mayor cantidad de flujos de capital externo y adicionalmente también el interno, buscan la ganancia especulativa en los mercados de dinero y capitales, quedándose simplemente en la esfera de la circulación, por ser más rentable su asignación y no buscar por lo tanto su inversión en activos fijos.

Al respecto, Theotonio Dos Santos señala que las crisis: "Introducen la especulación financiera. Esta aparece como una alternativa para mantener y crear altos rendimientos en una coyuntura depresiva. En su origen, la especulación financiera es una consecuencia de la falta de inversión productiva lucrativa. Con la tendencia a la caída de la tasa de ganancia aparecen numerosos mecanismos de transferencia de rentas del sector productivo al sector financiero" (Dos Santos, Theotonio. 1998: 68-69)

2.2.2 LOS FLUJOS EXTERNOS DE CAPITAL

Podemos considerar que México fue un país altamente receptor de flujos de capital en los primeros años del decenio de los noventa, en su mayor proporción de naturaleza especulativa, que por lo tanto, no le permitió acceder al desarrollo sostenido como correspondería por los significativos montos de capital recibidos. El proceso se revirtió creando un círculo perverso de salida de ganancias y fugas aceleradas de capital, desestabilización del tipo de cambio y crecimientos exponenciales de la tasa de interés que se realizaban con el propósito de contener las abruptas salidas de capital, generando a su vez, disfuncionamientos en los procesos crediticios que es una función bancaria, haciendo entrar en fases de insolvencia a una gran cantidad de productores que finalmente vieron caer las expectativas de los negocios al sobrevenir la contracción. Este proceso constituyó una causa importante de la crisis bancaria mexicana.

Al respecto, la Dra. Alicia Girón cuestiona el papel de los flujos de capital a la luz de la experiencia de la crisis financiera iniciada en México en 1994, pues expresa que es necesario discutir: "...si el mercado internacional de capitales y la inversión de cartera han sido la solución para las economías emergentes y si ello ha permitido disminuir el riesgo de los países o si solamente ha sido un boom basado en el capital especulativo cuyo impacto económico, político y social ha sido más grave que el del endeudamiento pactado por el Estado desde la década de los años setenta" (Girón, Alicia, 1998: 146)

En el mismo sentido, Alonso Aguilar Monteverde señala que: "...hay un exceso de capital que no encuentra aplicaciones rentables, y aun así, en particular con las políticas neoliberales y los nuevos métodos de producción y formas de organización resulta muy difícil hacer crecer la demanda global al nivel necesario para reactivar la economía" (Aguilar, Alonso. 1999)

Si continuamos exponiendo la operatividad de los flujos de capital, se observa que además de los especuladores que logran vender sus títulos con altas ganancias, también existen otros agentes que se ven favorecidos con la elevada volatilidad, pues en la fase siguiente, como característica del estallamiento de las burbujas financieras y al bajar sustancialmente los precios de los títulos, se presenta un proceso de compra a bajo costo de paquetes accionarios por parte de los grupos financiero-industriales, con lo cual pueden consolidar su posición controladora de los consejos de administración, o bien, hacerse del control de las empresas, dándose una nueva modalidad de interrelación entre lo financiero y lo productivo en lo relativo a la participación accionaria mayoritaria en dichos consejos.

Al respecto se publicó que una parte importante de la economía nacional se encontraba concentrada en manos de “Los banqueros...que encabezan las diez principales instituciones financieras del país (que) no sólo dominan la intermediación crediticia, sino que además tienen poder de decisión en los consejos de administración de 26 de las mayores empresas” y agrega que estos negocios se extienden a todas las ramas de la actividad productiva “hasta crear una gran red que detenta activos por un monto equivalente a casi 30% del producto interno bruto” (La Jornada. 21 y 22 de agosto de 1999).

Este proceso no solamente se presentó a nivel de empresas o grupos financiero-industriales, también se manifestó en interrelación con el capital extranjero, al respecto la Dra. Eugenia Correa nos describe como dentro de esta dinámica: "...están siendo rápidamente desplazados sectores o grupos que económica y políticamente daban un sustento esencial al bloque en el poder, el que durante décadas dirigió la acumulación, mientras que otros grupos han venido resolviendo la cuestión de su rearticulación con capitales extranjeros...algunos sectores de los grupos económicos, que tenían...un lugar en el control del crédito y en la propiedad de los intermediarios financieros, están rápidamente perdiendo posiciones en favor de capitales extranjeros" (Correa, Eugenia. 1998. 197).

Lo que caracteriza esta etapa del desarrollo del capitalismo es que se realiza un acentuado proceso de centralización de capitales que tiene como premisa la operatividad del capital especulativo a través de entradas indiscriminadas de flujos de capital y que como hemos mencionado se mueve protegido por una regulación altamente favorable que dista mucho del funcionamiento libre del mercado, genera inestabilidad, desestructura el sistema financiero y productivo y da lugar al proceso mencionado de centralización de capital que incluye el apoderamiento de la función de intermediación bancaria por la banca internacional.

Por las consideraciones anteriores, los flujos de capital y el financiamiento externo no pueden crecer ilimitadamente, al respecto Jan Kregel hace serias advertencias para los países receptores: "...los países en desarrollo, al igual que las empresas privadas, deben tener cuidado con la confianza que ponen en el financiamiento externo...ningún país en desarrollo que quiera involucrarse en el proceso estable de la expansión de ingresos reales puede ser indiferente a la cantidad de financiamiento que acepta de fuentes externas...Esto sugiere que el error principal en la estrategia de desarrollo actual es aceptar que la cantidad apropiada de préstamo del extranjero se puede determinar por mercados internacionales libres y competitivos. Nada, ni en la historia ni en la teoría, sugiere que esto podría ser el caso" (Kregel, Jan. 1998. 64).

2.2.3 MAGNITUD DE LOS FLUJOS DE CAPITAL ESPECULATIVO EN MEXICO EN EL PERIODO 1990-1999

Los flujos de capital especulativo en nuestro país también han sido causa-efecto de las crisis económico-financieras. El comportamiento de la inversión extranjera de cartera en el mercado de capitales, a partir de 1991 en que se permitió su entrada a la Bolsa Mexicana de Valores la presentamos en el cuadro No. 1

CUADRO 1
 INVERSION EXTRANJERA EN EL MERCADO
 DE CAPITALES 1991-2000
 miles de millones de dólares

| AÑO | TOTAL DE I.E. | % VARIACION ANUAL | BASE1991 | % I.E./VALOR DE CAPITALIZACION |
|--------------|---------------|-------------------|----------|--------------------------------|
| 1991 | 18.5 | | | |
| 1992 | 28.7 | 54.6 | 54.6 | |
| 1993 | 54.6 | 90.6 | 195.1 | |
| 1994 | 34.4 | -37.0 | 85.9 | 26.5 |
| 1995 | 24.5 | -28.7 | 32.4 | 27.0 |
| 1996 | 31.0 | 26.4 | 67.6 | 29.0 |
| 1997 | 49.0 | 58.1 | 164.8 | 31.3 |
| 1998 | 32.6 | -33.5 | 76.2 | 35.5 |
| 1999 | 66.6 | 104.2 | 260.0 | |
| 2000 (marzo) | 72.4 | 8.7 | 291.3 | 44.7 |
| (mayo) | 59.1 | -11.3 | 219.4 | |

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la BMV. Anuarios y Boletines Bursátiles

Del cuadro anterior destacamos el incremento exponencial de la inversión extranjera en el mercado accionario, vemos como hasta 1993 dicha inversión significó casi el 200% con relación a la de 1991, lo cual generó un boom de liquidez en los mercados financieros. Hay que agregar a estos flujos los créditos que los bancos comerciales obtuvieron de instituciones extranjeras por alrededor de 24,000 millones de dólares que apoyaron el crecimiento explosivo de la cartera de créditos.

Con relación a la inversión extranjera en el mercado de dinero, su dinámica al inicio de la década fue similar a la del mercado de capitales. Entre 1991 y 1993 esta inversión creció de 5.4 miles de millones de dólares (mm de D) a 21.8 mm de D, es decir, casi el 300% de incremento. Para fines de 1995 había decrecido a 3.3 mm de D. Del Villar señaló que: "Para evitar un ajuste cambiario, el gobierno aumenta la emisión de títulos denominados en dólares (Tesobonos). Para finales de 1994, el total de valores gubernamentales en poder del público era en Tesobonos" (Del Villar. 1997: 72)

2.3 LAS REFORMAS DEL PERIODO 1990-1994.

2.3.1 LA REPRIVATIZACION BANCARIA

En mayo de 1990 el presidente Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional en su artículo 28, que permitió nuevamente al sector privado prestar el servicio de banca y crédito, que estaba en manos del Estado desde la nacionalización de 1982. Aunque esta trascendental medida no se explicitaba en el Plan Nacional de Desarrollo, si se puede considerar que se encontraba implícita en la ideología que venía haciéndose hegemónica dentro del grupo gobernante desde el sexenio de Miguel de la Madrid.

En la argumentación de la mencionada iniciativa se vuelve a presentar el argumento de que la expansión del Estado propietario, "inhibe la iniciativa de las personas y de los grupos... el Estado ha tenido que enfrentarse a un dilema: atender crecientemente todas las propiedades nacionales o responder eficazmente a las medidas populares". (Salinas de Gortari, C. 1990) Consideramos que lo argumentado por el entonces presidente Salinas era un falso dilema, pues durante un largo período del desarrollo

mexicano se hicieron compatibles los aspectos que en su iniciativa se presentaban como contradictorios.

Hasta antes de la apertura financiera, la reprivatización bancaria obedecía a una recomposición de la estructura del poder basada en el fortalecimiento de los grupos financieros, que no implicaba el darles participación en la intermediación financiera, sino entregarles la propiedad de los bancos y permitirles legalmente su integración conglomerada en todos los campos de la economía, tomando como núcleo de acumulación los mencionados grupos financieros.

Al igual que en la Ley del Mercado de Valores de 1984, la cual autorizó un régimen mixto en las casas de bolsa al permitirse al propio Estado tener casas de bolsa nacionales, lo que en sucesivas reformas fue eliminado, en esta iniciativa se fundamentó la necesidad de “restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito”. (Salinas de Gortari, C. 1990). Aunque en los hechos, al igual que en el otro tipo de intermediarios, el Estado renunciaría a la propiedad de todos los bancos, ya que todos fueron puestos a la venta.

Al margen de las consideraciones de carácter ideológico planteadas en el falso dilema enunciado anteriormente, el fondo del problema fue que el capital financiero imponía su predominio, transitoriamente hecho a un lado durante el periodo de bancos estatales.

El presidente Salinas de Gortari en la argumentación de la iniciativa exponía que las causas de la reprivatización no ha sido ni la mala administración de los bancos ni problemas de carácter financiero, ya que presentaban excelentes resultados, sino que la razón de fondo fue la reestructuración del sistema financiero y el Tratado de Libre Comercio con lo que se debería enfrentar por los grupos financieros una fuerte competencia, por lo cual también habría de autorizarse el que estén asociados con capital externo.

De ahí la política de fortalecimiento y hegemonía de los grupos financieros y la inserción de México en la competencia con otros grupos que pudieran prestar el mismo tipo de servicios dentro del país, pues señalaba la iniciativa, “en la medida en que los servicios proporcionados por los intermediarios financieros no logren alcanzar, en calidad y precio a los ofrecidos en el exterior, nuestros productos competirán en desventaja en los mercados internacionales”.(Salinas de Gortari, C. 1990)

Dentro de los objetivos que podríamos considerar de carácter político, se señalaba que “la banca no pierde su arraigo ni su compromiso con el país... Ello lo permite la mayor participación de la sociedad en su control y su gestión y lo garantiza la norma reguladora del Estado”.(Salinas de Gortari, C. 1990) Lo anterior me parece un poco contradictorio, pues de hecho la participación de la sociedad pudo haberse hecho más real con la administración y propiedad gubernamental que con la de grupos financieros que pueden ligarse con capital transnacional, con lo cual también los compromisos con el país y el arraigo pasan a segundo plano, por lo cual queda en entredicho lo que a manera de conclusión nos presentaba Salinas de que: “El beneficiario último de ese cambio será el pueblo de México”. (Salinas de Gortari, C. 1990)

La reprivatización bancaria respondió mas a un proyecto político que a una necesidad funcional de la banca. Los objetivos planteados por el decreto de privatización bancaria no solamente no se lograron sino que fueron inversos por los resultados.

La ideología dominante de adelgazamiento del Estado fue el factor que posibilitó llevar a cabo una demanda del capital financiero internacional relativo a la propiedad bancaria, incluso durante la discusión de las cláusulas específicas del TLC, se presionó

para permitir la participación total en el capital bancario por parte de bancos extranjeros, situación que de momento no prosperó. En menos de un año se presentaban las condiciones objetivas para hacer efectiva esa demanda y seis años después es un hecho consumado.

Se ha señalado irónicamente que hubiera sido mejor regalar los bancos a los extranjeros desde un principio, que reprivatizarlos y salvarlos de la quiebra, el costo económico y social hubiera sido mucho menor. March y Olsen al examinar diversas críticas que se le hacen a los sistemas políticos, que evidentemente incluyen al Congreso y al aparato judicial, señalan que: "...la tercera crítica concierne a la pérdida de propósito nacional y dirección central. Se considera que el sistema político ha claudicado ante los principales grupos de interés organizados, especialmente ante los intereses económicos, al tiempo que ha descuidado los intereses nacionales" (March y Olsen. 1997: 168).

2.3.2 LA DESINCORPORACION BANCARIA

En la presentación del Entonces Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, del libro "La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria", justificaba la llamada reprivatización bancaria, expresando que: "...la búsqueda de un sistema financiero más eficaz, ha llevado a establecer una serie de cambios institucionales y regulatorios hacia el interior del sistema, así como a la modificación de las estructuras jurídicas y administrativas de los distintos intermediarios financieros. Entre estos últimos, ocupa un lugar destacado el restablecimiento del régimen mixto en la propiedad mayoritaria y en la prestación del servicio de banca y crédito, ya que al permitirse la participación de los particulares en la propiedad y manejo de la banca, se propicia un mayor flujo de recursos hacia la capitalización del sector". (Aspe, P. 1994: 8,9). Estos planteamientos se transformaban en su contrario, pues no se incrementaba el flujo de recursos para capitalizar el sector, sino que para esa fecha una gran cantidad de bancos presentaban signos de insolvencia.

En relación a los principios que desde la perspectiva gubernamental iban a regir la desincorporación bancaria, se destacan los siguientes: Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, a fin de evitar la concentración, vincular la aptitud y la calidad moral de la administración bancaria con los niveles de capitalización, control por mexicanos, obtener un precio justo y propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias (Ortiz, Guillermo. 1994).

Si bien en abstracto los principios pudieran no ser refutados, de acuerdo a los resultados, se tuvieron consecuencias inversas, sobre todo en la aptitud y la calidad moral de la administración de los bancos y las sanas prácticas bancarias.

En relación a la valuación, no se tomó una valuación contable, sino que su valor real se determinó con "...una valuación de carácter económico en la que fuesen considerados activos intangibles como los múltiplos en el mercado de valores, el valor presente de los flujos netos, su rentabilidad y capitalización" (Ortiz, Guillermo. 1994: 218).

La convocatoria de venta de los bancos estipulaba el método de subasta, previo registro y calificación de los grupos participantes por parte del Comité de desincorporación bancaria, podrían presentar posturas de compra. Para tal efecto recibían previamente el prospecto con toda la información financiera del banco de que se tratase. Guillermo Ortiz aclara que la información proporcionada, si bien "...no incluían el detalle de la cartera por razones de secreto bancario, si contenían la

calificación de la misma, la cual se realiza en los criterios dados a conocer por la Secretaría de Hacienda..., la exactitud de la calificación crediticia constituía uno de los puntos sobre los cuales versaban las auditorías de compraventa" (Ortiz, G. 1994: 258). Algunas situaciones que Guillermo Ortiz comenta en su libro sobre la desincorporación bancaria, nos dan idea de movimientos poco claros en el proceso de venta de bancos, por ejemplo en la subasta de Banpaís, se autorizó de último momento el ingreso al grupo conformado por Julio Villarreal y Policarpo Elizondo, a tan solo dos días antes de la subasta, de Angel Rodríguez (el divino), que fue quien finalmente asumió la presidencia. Escribió Ortiz, al respecto de la oferta realizada: "Muchos hoy todavía no entienden como el grupo ganador se atrevió a realizar una operación tan apresurada y tan cara. El grupo Banpaís ha crecido y se ha consolidado, especialmente con la reciente compra de Asemex." (Ortiz, G. 1994: 272). Algunos meses después, Guillermo Ortiz tendría la respuesta.

Para la subasta de BCH, en la que participó Carlos Cabal Peniche, Ortiz señala: "Este último grupo, era en opinión del público, un grupo de empresarios del sureste, que intentaban participar en una actividad en la que carecían de experiencia, dada la conformación económica -actividades primarias- de la zona" (Ortiz, G. 1994: 308). La apreciación de la "opinión pública" fue correcta.

Teresa Barger, gerente de la Corporación financiera Internacional, un organismo del Banco Mundial ha hecho críticas acerca de "la calidad con que fueron reprivatizadas las instituciones de crédito mexicanas...el gobierno de México vendió -entre 1991 y 1992- los bancos a personas no adecuadas". (González Amador, Roberto. "Cuestiona organismo del Banco Mundial la reprivatización del sector" La Jornada. 3 de octubre de 1998).

León Bendesky califica como "Un horror económico, financiero y fiscal, que no es por supuesto sólo un error craso de política pública...las condiciones y consecuencias del desastre bancario, desde la privatización amañada...especialmente de Salinas...ese sector clave para el financiamiento...se ha constituido...en un obstáculo institucional...En su última etapa en manos del capital privado nacional, se desvirtuó la función de los bancos en aras de una pronta recuperación del capital que se había invertido para comprarlos en un proceso desaseado" (Bendesky, León. "Bancos, historia sin fin" La Jornada. 9 de febrero de 2004)

2.3.2.1 SUBASTA DE SERFIN

Se llevó a cabo la subasta de este banco el 24 de enero de 1992, participaron dos grupos, el primero proveniente de la casa de bolsa Obsa, de Adrián Sada González y Gastón Luken que desde un principio fueron los favoritos para que les fuera asignado el banco. El otro grupo participante fue encabezado por Alonso de Garay. Los datos de 1991, que fueron los utilizados para la subasta, tuvo una utilidad de 375 mil millones de pesos (viejos pesos) y tenía una penetración en el sistema bancario de 17.04%. Guillermo Ortiz reconocía que el banco tenía problemas operativos, comentó que: "Serfín siguió una política de crecimiento sin las provisiones en reservas correspondientes, lo que hizo necesaria una reducción de 900 millones de nuevos pesos de su capital contable con el fin de incrementar sus reservas". (Ortiz, G. 1994: 313). Agrega sin embargo que el buen desarrollo permitió ser el primer grupo bancario mexicano que cotizó en el NYSE en 1993.

A fin de comparar la compra de Serfin dentro del entorno de los 18 bancos subastados, presentamos el cuadro No. 3

CUADRO No. 3
BANCOS SUBASTADOS EN 1991-1992

| BANCOS | GRUPO FINANCIERO | REPRESENTANTES | PRECIO PAGADO/VALOR CONTABLE | MONTO PAGADO (MILLONES DE PESOS) |
|------------------------------------|------------------|---|------------------------------|----------------------------------|
| 1.- MULTIBANCO MERCANTIL DE MEXICO | PROBURSA | José Madariaga Lomelín | 2.7 | 611 |
| 2.- BANPAIS | | Julio Villarreal, Angel Isidoro Rodríguez | 3.0 | 545 |
| 3.- BANCA CREMI | | Raymundo Gómez Flores | 3.4 | 748 |
| 4.- BANCA CONFIA | ABACO | Jorge Lankenau | 3.7 | 892 |
| 5.- BANCO DE ORIENTE | | Marcelo Margain Berlanga | 4.0 | 232 |
| 6.- BANCRESER | | Roberto Alcántara | 2.5 | 425 |
| 7.-BANAMEX | ACCIVAL | Roberto Hernández Alfredo Harp | 2.6 | 9 745 |
| 8.- BANCOMER | VAMSA | Eugenio Garza Lagüera, Ricardo Guajardo | 3.0 | 7 799 |
| 9.- BCH | | Carlos Cabal Peniche | 2.7 | 878 |
| 10.- SERFIN | OBSA | Adrián Sada | 2.7 | 2 827 |
| 11.- COMERMEX | INVERLAT | Agustín Legorreta | 3.7 | 2 706 |
| 12.- SOMEX | INVERMEXICO | Carlos Gómez y Gómez, Manuel Somoza | 4.1 | 1 876 |
| 13.- ATLANTICO | | Alonso de Garay | 5.3 | 1 469 |
| 14.- PROMEX | VALORES FINAMEX | Eduardo Carrillo | 4.2 | 1 074 |
| 15.- BANORO | | Rodolfo Esquer | 3.9 | 1 137 |
| 16.- BANORTE | | Roberto González, Federico Graf | 4.2 | 1 775 |
| 17.- INTERNACIONAL | PRIME | Antonio del Valle | 2.9 | 1 487 |
| 18.- BANCO DEL CENTRO | MULTIVA | Hugo Villa | 4.6 | 869 |
| SUMA | | | | 37 095 |

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN DATOS DE "LA REFORMA FINANCIERA Y LA DESINCORPORACION BANCARIA. GUILLERMO ORTIZ. 1994.

Del cuadro anterior podemos derivar algunos comentarios, tales como que se observa una tendencia a favorecer con las asignaciones a los grupos financieros constituidos con la reforma salinista y que se habían integrado teniendo como eje a las casas de bolsa, los bancos principales les fueron asignados. También favorecer a grupos regionales como el de Cabal Peniche, aun cuando se comentaba su falta de experiencia en el negocio bancario, situación que podía prácticamente generalizarse. Otros fueron integrados en último momento, diríamos fuera de tiempo, como el caso de Angel Isidoro Rodríguez, lo cual al menos hace suponer que se le incorporó para entregarle el banco.

En la evaluación realizada sobre el proceso de desincorporación bancaria, publicada por Guillermo Ortiz en 1994, dos años después de concluida la desincorporación y cuando ya habían aparecido focos rojos en la operatividad bancaria en cuanto al crecimiento de la cartera vencida, escribió:

"Se sentaron las bases de un sistema financiero más eficiente y competitivo, al incorporarse bancos privatizados a agrupaciones financieras, lo cual permitirá el aprovechamiento de sinergias

y de economías de escala...al haber disponibilidad creciente de recursos será posible financiar en mejores condiciones al aparato productivo. El reto seguirá siendo mejorar la calidad del servicio bancario

Se pudo también consolidar la vinculación entre la capacidad financiera para el manejo de los bancos con un nivel adecuado de capitalización...La administración de los bancos quedó a cargo de mexicanos con experiencia financiera, lo cual debe propiciar que los recursos que les confían los millones de ahorradores e inversionistas serán manejados con prudencia y conocimiento.

Se puede afirmar que el precio pagado por los bancos fue justo. Y lo fue porque los propios compradores hicieron sus ofertas con base en lo que ellos mismos vieron de las instituciones, su presente y también su futuro.

Se logró un balance equilibrado y competitivo entre bancos y grupos financieros al haber sido adquiridas o integradas 13 de las 18 instituciones por tales grupos...Esa integración...permite crear instituciones más sólidas y balanceadas...y con vasos comunicantes que induzcan una más eficiente marcha para la banca.

El tener grupos financieros...constituye un elemento fundamental para asegurar que se seguirán sanas prácticas bancarias en el desarrollo del sistema, apoyadas en métodos efectivos de supervisión y control" (Ortiz, Guillermo. 1994: 337-340)

Por los resultados que ya se presentaban en ese entonces, el balance elaborado por Guillermo Ortiz era totalmente inverso a la realidad bancaria que ya tenía signos de ineficiencia, problemas de capitalización y grandes montos de cartera vencida.

Una visión crítica de la reprivatización, la presenta Mario Di Costanzo en una síntesis del Informe Mackey:

"Fue evidente que los procesos no fueron los adecuados. Las leyes dictan que la información de los accionistas potenciales debe de ser obtenida por la SHCP, sin embargo no prevén cuestiones específicas de cómo los accionistas se deben de evaluar.

Los compradores estaban principalmente relacionados a grupos industriales en dónde las casas de bolsa transfirieron sus operaciones al grupo financiero y el grupo compró el banco. En la mayor parte de los casos los compradores carecían de experiencia crediticia y del conocimiento técnico para las prácticas bancarias prudentes, además no fueron capaces de contratar una administración eficiente.

Lo anterior bajo un esquema de supervisión deficiente creó un clima donde era más fácil llevar a cabo operaciones irregulares.

En algunos casos la mayor parte del precio de compra se financió con recursos prestados, por ejemplo en el caso de Inverlat y el Banco Unión la mayor parte del capital inicial se financió a través de créditos con otras instituciones financieras. Mas aún cuando cuestionamos a la administración actual de BANPAIS acerca del origen de los fondos utilizados para comprarlo al Gobierno en 1991, no se nos proporcionó información.

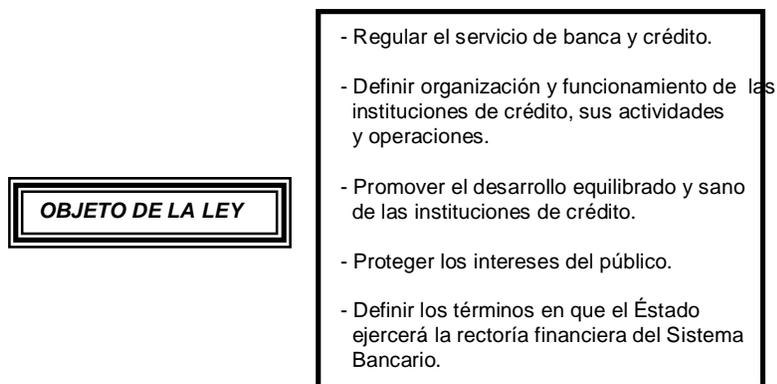
La SHCP tomó medidas inadecuadas para asegurar una transición libre de irregularidades de propiedad gubernamental a un ambiente privatizado no se consideraron controles internos efectivos, departamentos de crédito bien organizados, políticas documentadas, departamentos de auditoría interna.

El hecho de que los banqueros tuvieran por un lado la garantía de que el gobierno respaldaría sus depósitos y una falta de supervisión adecuada creó un problema de "Moral Hazard" que favoreció las malas prácticas." (Di Costanzo, M. 1999).

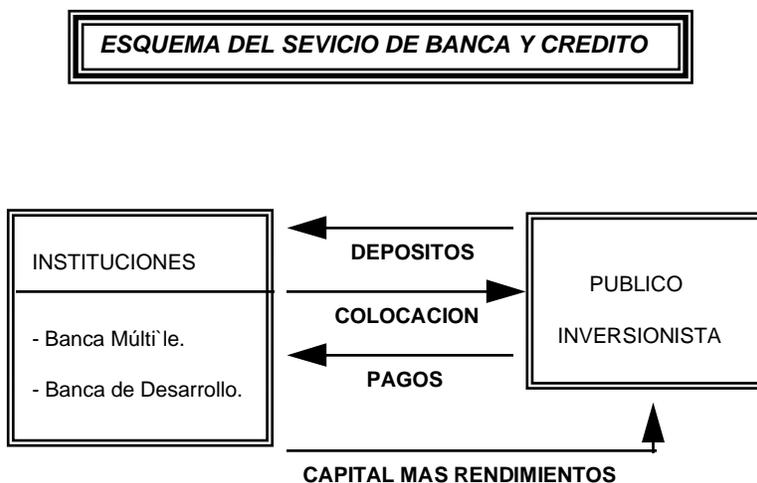
Pocos años después, la interpretación de Guillermo Ortiz fue corregida por los acontecimientos, pues nada de lo que consideró positivo existía en 1999.

2.3.3 NUEVA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

Consecuente al proceso privatizador, el Congreso aprobó la nueva Ley de Instituciones de Crédito, (en lugar de la Ley Reglamentaria de Servicio Público de Banca y Crédito), que establecía las bases organizativas y funcionales de la banca en manos privadas, en este apartado describiremos sus planteamientos esenciales, primeramente presentamos el esquema de cual sería el nuevo objeto de la mencionada Ley:



El servicio de banca y crédito se definió como la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación entre los solicitantes, quedando obligado el intermediario a cubrir el capital o principal más los rendimientos de los recursos captados. De acuerdo con este planteamiento establecido en la Ley de Instituciones de Crédito, los bancos deberían crear una serie de procedimientos y técnicas de evaluación que les permitieran recuperar los créditos otorgados, pues de otra manera se vería interrumpido el circuito del capital establecido en el siguiente esquema:



2.3.3.1 RECTORIA DEL ESTADO

Este es un aspecto muy importante, dado que el Estado es el que otorga la autorización para poder operar como institución de crédito, en virtud de que se manejan recursos públicos de los depositantes o inversionistas que no son propiedad de los bancos. Además, el crédito implica la función de creación de dinero, de hecho el Estado la delega en quien autoriza para ejercer la operatividad bancaria, pero en ningún momento puede renunciar a determinar las políticas, ejercer controles y supervisión y la Ley de Instituciones de Crédito lo faculta para intervenir en caso de irregularidades y le permite cancelar la autorización si existen violaciones graves.

Después de la reprivatización de la banca, se estableció que el Estado iba a ejercer la rectoría del Sistema Bancario a través de regulaciones y controles con el propósito de que la orientación fundamental de sus actividades tengan como objeto:

- Apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas.

- El crecimiento de la economía nacional.
- Fomentar el ahorro y su adecuada canalización.

2.3.3.2 ESTRUCTURA DEL CAPITAL DE LA BANCA MULTIPLE

La composición del capital social fue modificándose, cuando se nacionaliza la banca en 1982, el capital social correspondió al 100% de propiedad estatal, posteriormente en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, promulgada a fines de 1984, se dividió el capital en certificados de aportación patrimonial de la Serie "A" con 66% propiedad del gobierno y hasta un 34% de la Serie "B" que podía ser adquirido por los particulares, esta privatización parcial generó la llamada banca mixta. En la Ley de Instituciones de Crédito promulgada en julio de 1990, se cambió radicalmente la estructura del capital, ya que la banca se reprivatiza totalmente, quedando la integración del capital en la siguiente forma:

- ◆ Acciones de la Serie "A", que representará el 51% del capital social y que únicamente podrán ser adquiridas por:
 - ◆ Personas físicas mexicanas.
 - ◆ Gobierno Federal, banca de desarrollo y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro.
 - ◆ Sociedades controladoras.

- Acciones de la Serie "B", que podrá representar hasta el 49% del capital social y sólo serán adquiridas por:

- ◆ Las personas enunciadas para la Serie "A".
- ◆ Las personas morales mexicanas, cuyos estatutos tengan cláusula de exclusión de extranjeros.
- ◆ Instituciones de Seguros y Fianzas.
- ◆ Sociedades de inversión.
- ◆ Fondos de pensiones y jubilaciones.
- ◆ Otros inversionistas institucionales autorizados por la Secretaría de Hacienda.

- Acciones de la Serie "C", que podrán representar hasta el 30% del capital social y sólo serán adquiridas por:

- ◆ Las personas enunciadas para la Serie "B".
- ◆ Todas las personas morales mexicanas.
- ◆ Personas físicas o morales extranjeras que no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales.

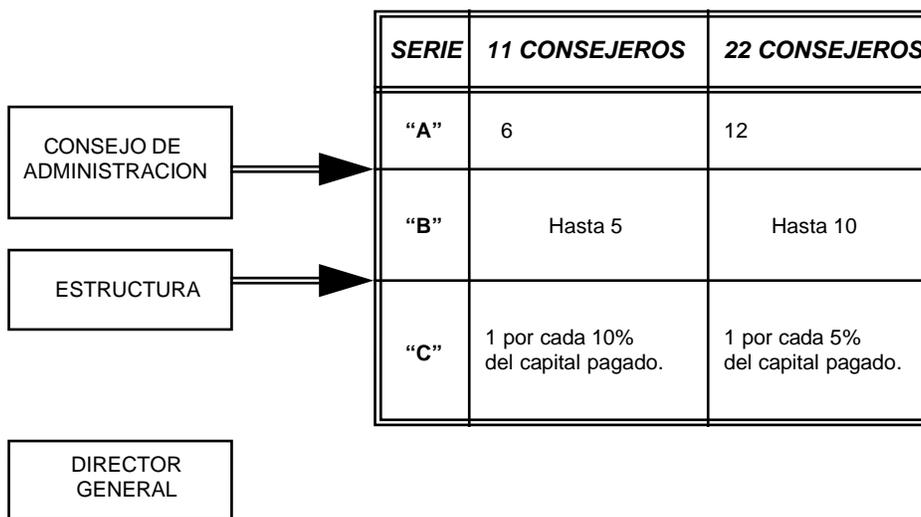
Estos cambios que tuvieron vigencia hasta principios del año de 1995, se refieren como ya hemos señalado, en que el gobierno privatiza la banca múltiple y por lo tanto las acciones de la Serie "A" que antes eran de su exclusividad, pasan a personas físicas y a Sociedades controladoras, en apoyo a todo un proceso de integración de grupos financiero-industriales, ya que incluso a dichas sociedades se les exceptúa de límites respecto al control de acciones bancarias.

Asimismo se autoriza la participación de extranjeros en la Serie "C", los cuales pueden participar hasta con un 30% del total del Capital Social, como parte de la apertura financiera y la globalización.

La participación extranjera también puede realizarse, previa autorización de la Secretaría de Hacienda, a través de que los bancos extranjeros establezcan sucursales en territorio nacional, sólo que sus operaciones activas y pasivas podrán efectuarse exclusivamente con residentes fuera del país, de ahí que tendrán prohibición de realizar operaciones de captación de recursos del público residente en México.

2.3.3.3 ORGANOS DE GOBIERNO DE LA BANCA MULTIPLE

La estructura administrativa de la banca múltiple se estructuraría de acuerdo a los siguientes órganos:



2.3.3.4 OPERACIONES DE LA BANCA

En la ley que se analiza se definieron las operaciones que realizan las instituciones de crédito y podemos clasificarlas de la forma siguiente:

PASIVAS

- Recibir depósitos
 - . A la vista
 - . Retirable en días preestablecidos
 - . De ahorro
 - . A plazo con previo aviso
- Aceptar préstamos y créditos

ACTIVAS

- Otorgar préstamos o créditos.
- Efectuar descuentos.
- Expedir tarjetas de crédito.
- Operar con documentos mercantiles.
- Operar con oro, plata y divisas.

**DE MERCADO
DE VALORES**

- Operar con valores, de acuerdo a la Ley de Instituciones de crédito y de la Ley del Mercado de Valores.
- Emitir bonos bancarios.
- Emitir obligaciones subordinadas.
- Asumir obligaciones por cuenta de terceros, otorgando aceptaciones o avales a títulos de crédito.
- Recibir depósitos en administración de títulos o valores.

**DE INVERSION
PRODUCTIVA**

- Promover la organización y transformación de toda clase de empresas y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas.

Las operaciones bancarias, como podemos observar en el esquema anterior, no se sujetaron a las operaciones activas y pasivas, de recibir depósitos y otorgar créditos, sino que constituyeron áreas de la llamada banca de inversión que incluye operaciones de mercado al emitir bonos, obligaciones, aceptaciones, pagarés, cedés y operar con valores en general, sujetándose a las disposiciones específicas de la Ley del Mercado de Valores. De esta forma las operaciones podrían realizarse por cuenta propia cuando sean con valores emitidos o aceptados por la banca múltiple, las que determine el Banco de México, o que la Secretaría de Hacienda autorice, como las efectuadas para financiar empresas de nueva creación o ampliación de las existentes o transferir capital de empresas, fuera de estos casos, las operaciones con valores, si están inscritos en el

Registro Nacional de Valores e Intermediarios, deberán llevarse a cabo con la intermediación de las casas de bolsa.

Asimismo, dentro de lo que se ha llamado grupos financieros-industriales, la Ley facultó a los bancos a vincularse con empresas o sociedades mercantiles, pudiendo tener injerencia y control en los consejos de administración de las mismas al permitírseles la conservación de acciones. Esta es una de las transformaciones que la nueva Ley, a diferencia de la anterior de banca estatal que la prohibía, o bien la permitía por un tiempo limitado, que a nuestro juicio son determinantes de procesos acentuados de centralización de capitales y que formó parte de la estrategia del Gobierno Federal de impulsar el desarrollo de los mencionados grupos financieros. Otra operación importante que pueden llevar a cabo son los reportos sobre valores, acatando las disposiciones que al respecto emite el Banco de México.

Con estas transformaciones estructurales establecidas en la Ley de Instituciones de Crédito, se inició en México el proceso de desregulación de las operaciones financieras y la liberación de recursos crediticios al dejar la banca de financiar casi exclusivamente al gobierno y se empezaron a eliminar barreras entre los intermediarios, por ejemplo entre bancos y casas de bolsa. Lo anterior tuvo como propósito, según las autoridades financieras, establecer ciertos mecanismos de mercado en el sistema financiero y supuestamente aumentar su eficiencia operativa.

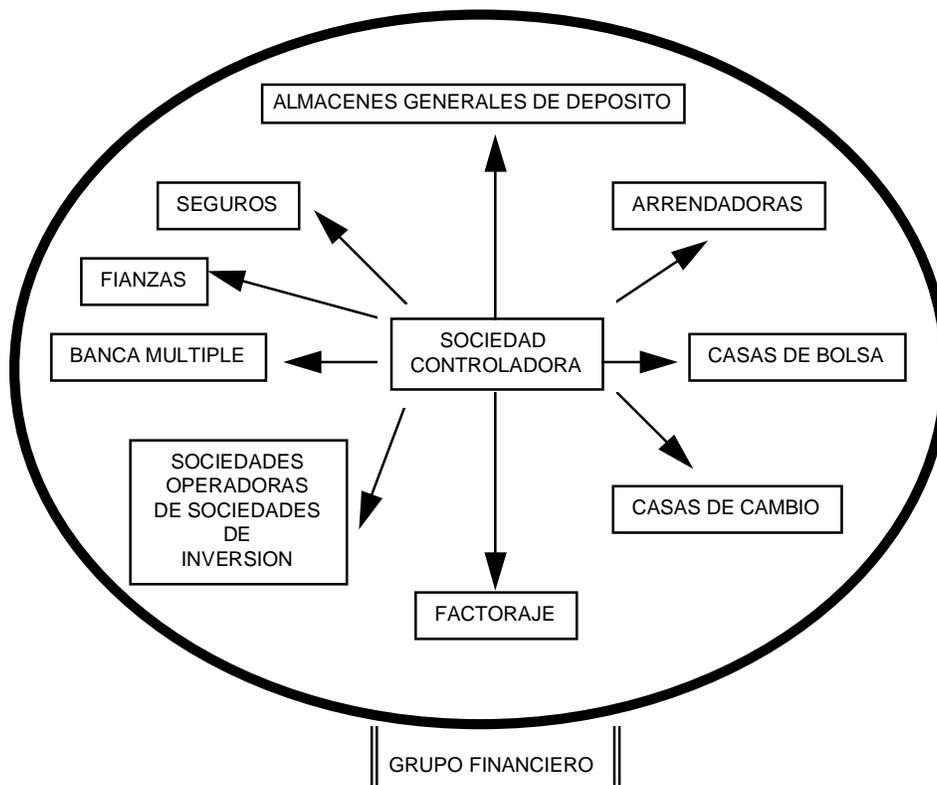
En el mercado de valores también se hicieron reformas importantes que por una parte trataron de que la intermediación se realizara con eficiencia, seguridad y transparencia, sobretodo por el entonces todavía reciente crac de la Bolsa Mexicana de Valores de 1987. Por otro lado se llevaron a cabo cambios de acuerdo con la política financiera Salinista que planteaba: la modernización e internacionalización del mercado de valores, la globalización ordenada de los servicios financieros no bancarios y la desregulación de las operaciones.

La culminación de la transformación del sistema financiero se intentó consolidar con la legalización de las agrupaciones financieras, lo que representaba un cambio cualitativo al permitirles una mayor centralización de capitales al integrarse los diversos intermediarios financieros en una sociedad controladora y enfrentarían la competencia de la apertura económica financiera en marcha, al vincularse con grupos industriales.

2.3.4. ESTRUCTURA DE LOS GRUPOS FINANCIEROS

De acuerdo a la Ley específica, los grupos se constituirán, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y estarían integrados por una sociedad controladora que agrupara a entidades financieras.

INTEGRACION TOTAL DE ENTIDADES FINANCIERAS



Originalmente la integración mínima con la controladora se estableció con tres entidades financieras que no fueran sociedades operadoras de sociedades de inversión y salvo éstas últimas y las de seguros no podrían pertenecer a un mismo grupo, dos o más entidades de la misma clase.

Esta medida de integración perseguía desde mi punto de vista dos efectos:

- ◆ Fortalecer los grupos que se encontraban informalmente integrados, otorgándoles ventajas económicas, administrativas y operativas.
- ◆ Inducir la integración de aquellas entidades que operaban aisladamente, obligándolas a agruparse con otras entidades financieras.

Como se ha señalado anteriormente, el Gobierno Federal da un giro total en su política sobre el sistema financiero, donde legalmente privaba la desintegración y ante las necesidades de la competencia de un mayor nivel, sobre todo la conformación con grupos financieros, que en realidad son grandes conglomerados financiero-industriales, decidió la constitución de dichas agrupaciones financieras, como núcleos de acumulación y centralización de capital, ya que también se adicionan a las controladoras, grupos de empresas de diverso tipo.

Las ventajas operativas que obtendrían los grupos financieros, entre otras, serían:

- ◆ actuar con diversas entidades frente al público, ofreciéndole paquetes de servicios complementarios, utilizando el prestigio alcanzado por el tamaño del grupo.

- ◆ Lograr una más intensiva utilización de sus instalaciones y de su personal de distintas áreas, ya que ahora podrían realizar múltiples operaciones a través de oficinas y sucursales de atención al público, además de los servicios de cómputo, equipos de promoción, propaganda y publicidad, servicios legales y de capacitación, etc., es decir, economías de escala logradas por la integración que se traduce en bajar los costos operativos.
- ◆ En función de la dinámica que pueden adquirir estos procesos de integración, se preveía no sólo la incorporación de una nueva sociedad a grupos ya constituidos, sino las fusiones entre entidades de un mismo tipo, así como la fusión entre dos o más grupos.

Al sistema financiero y bancario se le decretaron grandes cambios, anteriormente revisamos un planteamiento de la teoría de la organización que señala que aun en condiciones de revolución, la aplicación de los cambios son graduales y la cultura anterior permanece durante un prolongado tiempo, lo cual influyó en que no pudieran obtenerse los efectos esperados.

2.4 LA APERTURA FINANCIERA, RESULTANTE DEL TLC

Otra de las reformas substanciales efectuada por el gobierno salinista fue la requerida para la puesta en vigor del TLC a partir del 1o. de enero de 1994. Para tal efecto envió una iniciativa de reforma a la Cámara de Diputados a fines de noviembre de 1993. En la extensa exposición de motivos donde se reitera que uno de los pilares del cambio estructural de la economía mexicana lo constituye la apertura económica, que incluye el incremento en la movilización de los recursos financieros a nivel internacional, lo cual: "...tiene por objeto incrementar la competencia al interior del sistema financiero en beneficio de los consumidores, fomentar el ahorro para que mayores recursos financieros se canalicen a la inversión productiva". (Salinas, Carlos. 1993b).

En el caso de la Ley del Mercado de Valores, el presidente Salinas explicaba en la exposición de motivos que el objetivo de la reforma era permitir al mercado: "...un mayor campo de operación y promover su internacionalización". (Salinas, Carlos. 1993a). Se impuso en las operaciones de la Bolsa de Valores el libre flujo de capitales y se quitaron las regulaciones restrictivas a la inversión extranjera. Se incorporan al Sistema Internacional de Cotizaciones los valores emitidos en México para ser negociados en otros mercados. De acuerdo con el autor de la iniciativa "...es posible afirmar que se trata de la reforma más importante al marco jurídico del Mercado de Valores". (Salinas, Carlos. 1993a).

Los compromisos que México asumió al signar el TLC, se señala en la misma exposición de motivos, deberían llevar a reformas dentro de la legislación financiera de tal manera que permitiera el establecimiento en nuestro país de intermediarios extranjeros a través de filiales, lo cual aumentaría: "...la eficiencia del sistema, lo que se reflejará en menores costos de la intermediación...la presencia de filiales ayudará a incrementar los recursos financieros disponibles para las inversiones productivas que se traducirán en un mayor crecimiento económico".

El entonces presidente Salinas explicitaba en el documento citado la esencia de la apertura financiera: "El objetivo último que mi administración persigue con la apertura del sistema financiero a la competencia externa es beneficiar a los usuarios de los servicios financieros: las empresas y las personas físicas mexicanas". (Salinas, Carlos. 1993b).

La legislación vigente hasta entonces imponía límites a la inversión extranjera en los servicios financieros, en esta reforma propuesta por el ejecutivo se expresaba que en las filiales que se establecieran en México, los intermediarios extranjeros deberán ser los accionistas mayoritarios,..."que adquieran y mantengan en todo momento cuando menos el 99% del capital social"

De acuerdo al entonces presidente Salinas, la apertura financiera se hacía sin poner en riesgo a las instituciones financieras mexicanas, al respecto en la Iniciativa que se comenta, expresaba que: "Los intermediarios financieros han respondido al reto de la reforma emprendida y hemos evitado provoque desequilibrios en los mercados o incluso la quiebra de algunos intermediarios...por ello...la apertura, debemos hacerla de manera gradual para evitar arriesgar lo logrado". Sin embargo ya había voces de alerta en torno a las dificultades financieras de algunos bancos.

La discusión de la Iniciativa señalada que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados planteaba argumentos que ponían al descubierto lo fundamental de las reformas que, contrariamente a la visión del Presidente, hacían más vulnerable al país, el diputado Héctor Morquecho alertaba sobre la participación de los intermediarios extranjeros, ya que:... "buscan darle fluidez, viabilidad a los movimientos y transacciones comerciales de inversión en este ramo, en medio de la especulación y la libre movilidad de estos capitales y sus tendencias a seguir penetrando cada vez más las ramas de nuestra economía" (Morquecho, Héctor. 1993:1798).

Otros aspectos relevantes del debate se referían a la asimetría existente entre el sistema financiero mexicano con el de Estados Unidos, lo cual representaba de entrada un aspecto débil de la negociación.

Los principales argumentos críticos de la Iniciativa salinista expresados en el citado debate en la Cámara de Diputados se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- ◆ La apertura financiera debería darse con orden y gradualidad para una genuina modernización del sistema financiero mexicano, aún cuando el TLC planteaba una apertura gradual, con salvaguardas, se consideró que no había reciprocidad estructural.
- ◆ En el TLC privó el interés oligárquico y no el de la nación ya que si se mantuviera la soberanía se hubiera tenido el control del sistema de pagos y el manejo de la política monetaria, crediticia y cambiaria.
- ◆ La apertura financiera se planteó de manera unilateral ya que solamente se definieron los términos y los tiempos en que se abriría el mercado mexicano, sin obtener prácticamente nada a cambio.
- ◆ Se consideró fundamental plantear el restablecimiento y reorientar el carácter estratégico y prioritario del financiamiento de la actividad económica como condición para replantear la apertura financiera.
- ◆ La reforma financiera debería considerar la constitución de fondos para el desarrollo con fines productivos.
- ◆ Cualquier apertura financiera debería reconocer las condiciones de debilidad de nuestra moneda.

De las reformas aprobadas por la Cámara de diputados, que entraron en vigor el primero de enero de 1994, se pueden destacar las siguientes aspectos: Las

agrupaciones financieras, entidades de banca múltiple, sociedades financieras de objeto limitado, organizaciones auxiliares de crédito, casas de cambio, casas de bolsa y sociedades de inversión, en relación a la inversión extranjera y su administración tendrán dos modalidades:

- ◆ Las instituciones o controladoras que han venido operando en México y que desde el punto de vista de la propiedad del capital son nacionales, podrán incorporar capital de entidades financieras del exterior en la serie "C" hasta por 30% del capital social, que puede también integrarse como capital social adicional representado por acciones de la serie "L".
- ◆ En el caso de todas las entidades o controladoras filiales, es decir, que son de procedencia extranjera, deberán integrar el capital social por una sola serie de acciones y la institución financiera del exterior deberá ser propietaria de las mismas, en una proporción que represente cuando menos el noventa y nueve por ciento del capital social de la filial. Las autoridades financieras garantizarán el cumplimiento de los compromisos de trato nacional a las entidades o controladoras filiales que se establezcan en México, derivados de lo establecido en los tratados internacionales, tales como el TLC.

Con estas medidas se ponía al descubierto la esencia de las reformas, el abrir paso a la inversión extranjera en los servicios financieros para que en el futuro pudieran controlarlo, como finalmente sucedió, y permitir el libre flujo de capitales para que, como fue, pudieran entrar sin límites al país y poder sacar las ganancias del país.

Para el entonces secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, los resultados de la negociación del Tratado aseguraban para México: "...la propiedad en manos mexicanas del sistema de pagos; segundo, una protección adecuada al sistema financiero mexicano; tercero, un acceso franco a los sistemas financieros de Canadá y Estados Unidos; cuarto, una creciente competitividad para los usuarios mexicanos de crédito que redundará en un menor costo de capital y, quinto, un apoyo importante a la estabilidad macroeconómica..." (Serra, J. 1992). Esto se declaraba en agosto de 1992, y hasta el final del sexenio salinista, nunca se hizo por parte del gobierno un análisis a fondo de las repercusiones de la acelerada apertura financiera.

2.5 LA AUTONOMIA DEL BANCO DE MEXICO.

En mayo de 1993 el entonces presidente Salinas envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto para reformar el Artículo 28 de la Constitución Política, con el objeto de plantear la autonomía del Banco Central, para modificar el carácter de organismo público descentralizado del Gobierno Federal que se le había conferido a partir de 1985, a raíz de la nacionalización de la Banca.

La exposición de motivos recuperó argumentos que históricamente apoyaron precisamente la autonomía del Banco de México, citando al presidente Calles que expresó en su periodo que: "Hay efectivamente en un banco controlado por el Gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público". Los acontecimientos posteriores nos demostraron que a pesar de la autonomía del Banco Central los intereses políticos del grupo dominante se sobrepusieron evidentemente sobre el interés público, específicamente con el otorgamiento de crédito al Gobierno Federal a través de la emisión de Tesobonos en montos desproporcionados a la capacidad de pago en divisas

extranjeras, con la expansión crediticia sin control y con la transferencia de recursos del Banco Central en las etapas iniciales del salvamento bancario.

Meses atrás de la llamada crisis de los Tesobonos, el presidente Salinas expresaba en la Iniciativa que se comenta: "...que la laxitud en el control del crédito del instituto central, ha resultado en experiencias inflacionarias por demás amargas". Ya aprobada la autonomía el presidente Salinas fomentó la laxitud del crédito, con la agravante de que no solamente su medida tuvo efectos sobre la inflación, sino que desencadenó la crisis contemporánea mas profunda en nuestro país.

Sin embargo, la modificación del Artículo 28 de la Constitución fue aprobada por el Congreso con los aspectos esenciales planteados por el Ejecutivo que se basaron en dos principios: "...la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito" y que "...ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio". (Salinas, Carlos. 1993c)

La Ley del Banco de México fue aprobada junto con las reformas al paquete de las leyes financieras previas a la entrada en vigor del TLC, en diciembre de 1993, aunque entró en vigor en abril de 1994. Esta Ley, otorgó el carácter autónomo al Banco de México y entre sus finalidades que se le asignaron fueron el "...promover el sano desarrollo del sistema financiero", el regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros y: "Prestar servicios de tesorería al Gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo...Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente financiera". (Salinas, Carlos. 1993c).

2.6 LAS REFORMAS AL SISTEMA FINANCIERO, 1995-1999.

2.6.1 LA RESPUESTA EMERGENTE A LA QUIEBRA TECNICA.

Como es de todos conocido, la crisis económica y financiera se desencadenó a raíz de la devaluación realizada en diciembre de 1994, a pocos días de haber tomado posesión el presidente Zedillo, los factores estructurales en el ámbito financiero, tales como vencimientos de títulos denominados en dólares sin contar con reserva suficiente para su amortización, sobrevaluación del tipo de cambio, expansión extraordinaria del crédito bancario sin expectativas económicas reales favorables y crecimiento sostenido de la cartera vencida, entre otros factores, se habían acumulado e hicieron entrar al sistema bancario en situación de insolvencia.

La respuesta de las autoridades financieras tuvo dos características, primeramente se inició de inmediato en forma indiscriminada el rescate bancario sin tomar en cuenta las condiciones en que habían sido otorgados los créditos. Por otro lado, la crisis financiera permitió acelerar reformas que el gobierno salinista había pospuesto para años más tarde y que se habían establecido como salvaguardas de los grupos financieros nacionales.

En enero de 1995, el presidente Zedillo envió al Congreso una Iniciativa de reformas a las leyes financieras en la cual se hizo expresa la necesidad de "...promover la capitalización y la competitividad del sistema financiero mexicano". Asimismo se reconocía otra vez lo imperativo de mejorar su organización y funcionamiento. En plena crisis devaluatoria, de pagos y de quiebra técnica del sistema bancario, la iniciativa del Ejecutivo señalaba que:

"La mayor capitalización y creación de reservas de las instituciones financieras dará una mejor protección a las inversiones del público en las mismas...Para propiciar que se

fortalezca el capital de las instituciones...se debe facilitar el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros ". (Zedillo, Ernesto. 1995a)

Con base en estas consideraciones el Ejecutivo consideró modificar la estructura accionaria del capital de las instituciones del sistema financiero que adicionalmente dieran lugar a alianzas estratégicas que mejorarían los niveles de eficiencia.

La esencia de esta reforma fue autorizar el aumento del capital extranjero en el capital social de las instituciones financieras ya existentes en México, del 30% que estaba vigente hasta el 49% a través de la serie "B".. Después de que fueron detectadas una gran cantidad de irregularidades en el otorgamiento de créditos por parte de la banca, se consideró pertinente: "...hacer más estricta la regulación relativa a los créditos que la banca otorga a sus accionistas y demás personas relacionadas, con objeto de evitar conductas que no se apeguen a sanas prácticas bancarias".

Se pretendía modificar también el régimen de garantías aplicables al apoyo que otorgaba el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el cual, con sus propios fondos resultaría insuficiente para subsanar los resultados tanto de la ineficiente administración del crédito, como de las operaciones irregulares realizadas con los recursos bancarios.

Después de discutirse la Iniciativa que comentamos, fue aprobada en el Congreso de la Unión en febrero de 1995 destacando las siguientes reformas:

- ◆ El capital social de las instituciones financieras estará integrado por una parte ordinaria y por otra adicional. La ordinaria tendrá la serie "A" para capital nacional de por lo menos el 51%; la serie "B" destinada a la participación extranjera que podrá llegar al límite del 49%.
- ◆ El capital social adicional estará representado por la serie "L", el cual se emitirá hasta por un 40% del capital social ordinario, que serán también de libre suscripción, es decir, podrán ser suscritas por capital extranjero una proporción de hasta el 68% del capital social ordinario más el adicional.
- ◆ Con relación a la integración del capital social de las filiales, se llevó a cabo una reforma que permitía la participación de otros grupos o inversionistas, pues recuérdese que la Ley vigente permitía a los extranjeros detentar hasta el 99% del capital de las filiales. Para tal efecto se integró la serie "F". A partir de la reforma de febrero de 1995, el 51% cuando menos solamente podrán ser adquiridas por sociedades controladoras filiales o por una Institución financiera del exterior. El resto del capital puede estar integrado por acciones de la serie "B" que serán de libre suscripción. En el caso de las Sociedades Financieras de objeto Limitado filiales, el capital seguirá integrado por el 99% de capital extranjero.
- ◆ En ningún caso las instituciones de banca múltiple podrán realizar inversiones en títulos representativos del capital de sociedades que, a su vez, tengan el carácter de accionistas en la propia institución o en la sociedad controladora..
- ◆ Respecto a las reglas generales a que se sujetan las Sociedades de Información Crediticia, fueron emitidas con el propósito de contar con mecanismos para conocer el historial acerca de los posibles sujetos de crédito y poder realizar una evaluación expedita y eficaz de las solicitudes.

Nuevamente lo esencial de estas primeras reformas del sexenio zedillista fue el de continuar abriendo paulatinamente la puerta al capital extranjero en el control de los servicios financieros.

2.6.2 LA UNIFICACION DE LAS COMISIONES NACIONALES BANCARIA Y DE VALORES.

En abril de 1995 se llevó a cabo una reforma prevista de fusión de las Comisiones Nacionales, tanto la Bancaria como la de Valores, surgiendo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. El cambio fue de forma, pues la nueva Comisión siguió siendo un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con autonomía técnica, teniendo por objeto: "supervisar y regular...a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección a los intereses del público...La supervisión que efectúe la Comisión...tendrá por propósito que (se)...observen las citadas leyes, así como las disposiciones que emanen de ellas". (Zedillo, Ernesto. 1995b). La supervisión establecida por la Ley es sumamente amplia, pues abarca funciones de inspección, vigilancia, prevención y corrección.

En 1998 se pretendió reformar la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuya propuesta central era dotarla de autonomía, pasándola a ser un órgano desconcentrado del Banco Central. No pudo ser discutida debido a que asuntos de mayor urgencia como el IPAB no lo permitieron.

En el caso de la Iniciativa de esta Ley, que fue congelada en la Cámara de Diputados, analiza los efectos de la crisis de diciembre de 1994. Se vuelve a reiterar que de no haberse actuado en la forma por todos conocida, el daño para los mexicanos hubiera sido mayor. Al respecto, estos argumentos reiterativos es necesario reflexionarlos incluso con nuevos elementos como los aportados por la revisión realizada por Mackey al FOBAPROA, que consideró que en muchos casos se tomaron decisiones al margen de la ley.

El Ejecutivo en su iniciativa reproduce los ordenamientos del FMI en los programas de ajuste justificando la utilización de recursos fiscales: "Al respecto cabe señalar que la experiencia internacional reconoce como necesaria por causa de interés general la intervención del Estado, mediante el uso de fondos públicos para restablecer la viabilidad del sistema bancario cuando enfrenta una crisis generalizada". (Zedillo, Ernesto. 1998a). Obsérvese cómo se invoca la intervención estatal en este caso específico, lo cual contrastaba con la ideología de las reformas.

Las bases de la nueva Comisión propuesta, estarían basadas en la supervisión y en la regulación prudencial, en relación a los siguientes aspectos: capitalización, diversificación y medición de riesgos, calificación de cartera, provisionamiento de posibles pérdidas y valuación y estimación de activos.

2.6.3 FUSIONES BANCARIAS.

De acuerdo a las observaciones que las autoridades financieras fueron realizando sobre las características y problemática de las entidades financieras, determinaron reglas que permitieron simplificar los procesos de fusiones entre intermediarios y hacer más claras sus medidas de capitalización. En marzo de 1996, el Ejecutivo envió una Iniciativa para modificar diversos ordenamientos financieros que en esencia planteaban que:

- ◆ Se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para autorizar fusiones entre instituciones de banca múltiple con cualquier otra sociedad o entidad financiera, ya que en la anterior legislación las fusiones solo se autorizaban entre bancos.

- ◆ Se prohibía a bancos y entidades financieras de un mismo grupo, el otorgamiento de financiamientos para la adquisición de acciones de la propia institución o de acciones de dichas entidades o del grupo financiero al que pertenezcan, con el propósito de: "...evitar que los recursos destinados a capitalizar los bancos se originen en la propia institución". Con esta medida se evitaba que en lo sucesivo se siguieran canalizando los recursos del público ahorrador a tratar de capitalizar algunos grupos o bancos que se encontraban en quiebra técnica.
- ◆ Se autorizó a los bancos a incursionar más ampliamente en el mercado de dinero al permitirles realizar operaciones de reporto y préstamo de valores por cuenta de terceros, sin la intermediación de las casas de bolsa.
- ◆ La imposibilidad de capitalizarse por algunos bancos y otros intermediarios permitió que la figura de fusión entrara en auge.

2.6.4 LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE SALVAMENTO BANCARIO CUESTIONADA EN EL CONGRESO

En marzo de 1998 se presentó la Iniciativa del entonces presidente Zedillo para la creación del Fondo de Garantía de Depósitos y la Comisión de Recuperación de Bienes para dar solución "final" a la quiebra bancaria, sin embargo, su aprobación fue publicada hasta enero de 1999, casi un año después, lo que da idea de lo difícil de la negociación.

2.6.4.1 EL FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS. (FOGADE)

Esta iniciativa presentada a la Cámara de Diputados fue sujeta a múltiples negociaciones, críticas y alianzas, hasta que el PAN aparentemente tomó la conducción de las negociaciones, presentando modificaciones que le permitieron ser el principal protagonista en la legalización de las actividades del FOBAPROA.

En la Iniciativa, el Ejecutivo insiste en su interpretación respecto a la causa de su intervención, pues argumenta que: "...decidió actuar con prontitud y asumir los costos económicos y políticos de salvaguardar el ahorro de los mexicanos y evitar el colapso del sistema financiero" (Zedillo, Ernesto. 1998b). El análisis realizado omitió identificar tanto las causas que pusieron en riesgo los ahorros como a los actores que lo provocaron.

El manejo ideológico no deja de sorprender, pues pareciera que no hay límites en la justificación de estas medidas, pues en la Iniciativa se agrega que:

"Este apoyo se instrumentó para fortalecer al sistema financiero, no como un fin en sí mismo, sino para que el país contara con un sector bancario que le permitiera crecer y de esta forma, alcanzar el objetivo último de la política económica, un mejor nivel de vida para todos" (Zedillo, Ernesto. 1998.b).

Continúa la argumentación de la iniciativa presidencial con algo muy discutible, de que los apoyos financieros: "...se han otorgado a ahorradores y deudores, se han dirigido a las instituciones, no a sus accionistas, la gran mayoría de los cuales han perdido sus instituciones", lo cual no concordaba totalmente con la realidad si a esa fecha revisamos la integración de los consejos de administración, donde se mantenía a Adrián Sada de Banca Serfin, a pesar de que dicho banco estaba en quiebra técnica desde hacía varios años.

A través del FOGADE se proponía garantizar en el futuro depósitos por un monto máximo de 500 mil UDIS por persona en cada banco. Por otra parte, la Comisión de

Recuperación de Bienes tendría como propósito recuperar, administrar y enajenar los bienes y derechos recibidos y contribuir a reducir el costo fiscal.

El problema de fondo que finalmente surgió fue el del incremento de la deuda, para lo cual la Iniciativa comentada propuso reformar la Ley general de Deuda Pública, para que se autorizara al Ejecutivo "de manera anual, el monto de endeudamiento contingente...para poder otorgar la garantía del Gobierno Federal en operaciones crediticias". (Zedillo, Ernesto. 1998b). Se iniciaba así el crecimiento de una deuda que afectaría el crecimiento económico del país.

Con modificaciones formales y cambios de nombre, pero manteniendo básicamente lo esencial de la propuesta presidencial, fue finalmente aprobada la Iniciativa de creación del organismo que absorbería las deudas del FOBAPROA. En los últimos días de diciembre de 1998 fue aprobada la Ley de Protección del Ahorro Bancario, cuyo órgano ejecutivo se denominó Instituto para la protección del Ahorro Bancario (IPAB).

La Ley establece como sus objetivos básicos, tanto el establecimiento de un sistema de protección al ahorro bancario, como el regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple. En el caso de liquidación, suspensión de pagos o quiebra de un banco, se establece que:

"El instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas...hasta por una cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona física o moral". (Ley de Protección al Ahorro Bancario. 1999).

El Instituto, además del aspecto anterior llevará a cabo los programas de saneamiento financiero, salvaguardando el sistema nacional de pagos, para tal efecto, de acuerdo a la Ley, podrá:

"Recibir y aplicar, en su caso, los recursos que se autoricen en los correspondientes Presupuestos de Egresos de la Federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el propio Instituto asuma en los términos de esta Ley".

Estos son algunos elementos del marco general de las reformas financieras instrumentadas en México a lo largo de la década de los noventa. Se cerraba el ciclo que produjo la apertura financiera proclive al capital financiero, las reformas instrumentadas contribuyeron en gran medida a la crisis de 1994-95 y sus resultantes fueron: la inestabilidad financiera, penetración de flujos especulativos de capital, exportación de utilidades y creciente control del capital extranjero en la banca.

2.7 LA POSTREFORMA.

RESPUESTA DEL FMI A LA CRISIS DERIVADA DE LA GLOBALIZACION: LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA.

El marco general de las reformas financieras que se realizaron en México a partir de 1995, fueron diseñadas por los organismos internacionales a fin de paliar los efectos de las crisis financieras y sobre todo, evitar su repetición.

Las propuestas de reestructuración financiera a nivel global datan de junio de 1995, después del estallamiento de la crisis mexicana. El grupo de los 7 se reunió en Halifax para debatir sobre las reformas al sistema financiero mundial y evidentemente sobre las perspectivas de las instituciones internacionales de crédito.(FMI y Banco Mundial). Sin embargo como señala la investigadora del IIE de la UNAM, Alma Chapoy, "En Halifax no se hicieron las prometidas transformaciones en las instituciones existentes. Aumentar las cuotas del Fondo, establecer los NAP (nuevos acuerdos para la obtención

de préstamos) y el 'sistema de detección de crisis' de ningún modo resuelve la volatilidad de los capitales ni garantiza su solución en el largo plazo". (Chapoy, Alma. 1998. 247)

En un artículo publicado en *The Economist*, Stanley Fischer, funcionario del FMI en relación a la reestructuración financiera, señalaba que: "No son pocas las sugerencias para reformar el sistema financiero internacional. Entre las principales están planes para fortalecer los sistemas bancarios nacionales; mecanismos para reducir contagios, controles de capital; la necesidad de minimizar el daño moral; nuevos regímenes de tasas de cambio; y reformar a sí mismo el FMI". (Fischer, Stanley. 1998).

Unos cuantos días antes del estallamiento financiero en el sudeste asiático, el mismo Fischer, presentaba un documento Intitulado "Como Evadir Crisis financieras internacionales y el Papel del fondo Monetario Internacional" en el que planteaba que "Mientras que los beneficios a largo plazo de la liberalización financiera y la globalización no están en duda, el incremento del volumen y la volatilidad de los flujos de capital han expuesto vulnerabilidades en los países en desarrollo receptores que los han conducido a la mayor crisis financiera en los últimos tres años en México y Tailandia, con efectos contagiosos que ampliaron la crisis a otros países en América Latina y el Sudeste de Asia respectivamente". (Fischer, Stanley. 1997). En su documento el funcionario citado se preguntaba "qué puede hacerse para reducir la probabilidad de crisis futuras"

Para evadir crisis Fischer recomienda que un país necesita por un lado tanto sólidas políticas macroeconómicas que promueven crecimiento, mantener baja inflación, pequeños déficit presupuestales y cuenta corriente sostenible. Por el otro requiere un fuerte sistema financiero.

Fischer reconoció las dificultades que generaron los flujos de capital de corto plazo que responden a altas tasas de interés domésticas y aunque consideró que no hay una respuesta fácil a este problema sugirió que "...una estrecha política fiscal es la primer línea de defensa. Una segunda respuesta es incrementar la flexibilidad del tipo de cambio". En el mismo sentido recomienda que para fortalecer el sistema financiero es necesario mejorar la supervisión, tener reglas prudenciales, provisiones para malos préstamos, límites a los créditos e información financiera pública.

De acuerdo a Fischer, una de las muchas lecciones de la crisis mexicana de 1994-1995 fue que empeoró por la pobre calidad de la información financiera existente, por lo cual el Fondo Monetario Internacional estableció en 1996 el "Special Data Dissemination Standard". Sin embargo, desde mi punto de vista, al observar después de su implantación, la virulencia con que se presentó la crisis financiera del sudeste asiático, concluiríamos que tal sistema informativo no dio los resultados esperados.

A raíz de la crisis mexicana, los organismos internacionales empezaron a diseñar medidas de orden general que evitaran las crisis económicas y financieras, pero al generalizarse hacia otras regiones y generarse una crisis mundial se empezó a hablar de una nueva arquitectura financiera que permitiera el control de los sistemas financieros y se tendiera a restablecer la confianza.

El FMI propuso en su reunión de octubre de 1998, el fortalecimiento de la arquitectura del sistema monetario basada en el establecimiento de estándares internacionales y el principio de buena práctica, con los propósitos de reducir riesgos de ruptura por los cambios en las expectativas del mercado, limitar los daños por contagio y fortalecer los procesos de resolución de la crisis, los objetivos fueron: "(1) fortalecimiento efectivo de

la supervisión y regulación de los mercados financieros; (2) mejorar la infraestructura institucional; (3) aumentar la transparencia, la disciplina del mercado...(4) mejorar el manejo del riesgo por las instituciones financieras" (FMI. 1998. 29). Los objetivos anteriores se desagregan en acciones como:

- ◆ La supervisión bancaria que se basa en los "Principios Esenciales para la Efectiva Supervisión Bancaria" desarrollados por el Comité de Basilea y el FMI, para tal efecto se ha establecido una estructura de vigilancia que ayuda a analizar las vulnerabilidades del sector financiero.
- ◆ La regulación de valores, estableciendo principios universales para la regulación de mercados de títulos.
- ◆ Supervisión de seguros y conglomerados financieros.
- ◆ Modernizar la legislación sobre quiebras bancarias.
- ◆ Diseminación de datos, estableciendo sistemas para proveer al público de datos económicos y financieros.
- ◆ La transparencia fiscal, creación de un código de buenas prácticas para que se tenga credibilidad sobre la política fiscal como un componente clave de buen gobierno.
- ◆ Establecimiento de estándares de contabilidad y auditoría.

Con estas medidas consideradas por el FMI, desde mi punto de vista, asume un carácter de órgano supranacional donde los gobiernos nacionales solamente se convierten en simples operadores de la política financiera con mecanismos de vigilancia y supervisión, renunciando a tomar medidas realmente preventivas y correctivas de las crisis que fueran formuladas en el país de origen.

La conclusión del director gerente del FMI respondía a otra interpretación: "Los cinco elementos clave de la nueva arquitectura financiera están definidos y aprobados: transparencia, sistemas financieros sólidos, incorporación del sector privado, liberalización ordenada y aceptación internacional de los estándares y códigos de buenas prácticas" (Camdessus, Michel. 1998). Al final de la reunión quedaban lejanas las expectativas verdaderamente trascendentes.

A unos meses después de haber estallado la crisis financiera de octubre de 1997 en algunos países de Asia, el mismo director gerente Camdessus, expresaba: "En estos días de mercados globales y turbulencia de mercados, la discusión de la economía internacional...necesariamente gira sobre los efectos de la globalización"

Después de reconocer los supuestos beneficios de este proceso que se traducen en aumentos en la inversión, creación de empleos, fuerte crecimiento, amplio rango de oportunidades de inversión, altos retornos sobre los ahorros, más eficiente asignación de recursos a escala mundial, reconoce que: "También hay aprehensión acerca de los muy serios riesgos asociados con la globalización. Realmente hoy los países son más vulnerables a los cambios en las percepciones de mercado considerando su situación económica y política. Los cambios en las percepciones del mercado pueden disparar cambios masivos del capital que pueden precipitar la crisis del sector bancario y tener serios efectos de sobre extenderse en otras economías. Además, algunos países no están bien equipados para tomar ventaja de la expansión del comercio mundial y los flujos de capital...Los presentes desarrollos en el sudeste de Asia muestran que estos

riesgos son significantes. Pero podría ser un error concluir que son insuperables o que oscurecen los beneficios de la globalización". (Camdessus, Michel. 1998).

Camdessus señala en el documento citado que las dificultades en la región del sudeste asiático se iniciaron en Tailandia donde emergieron signos de problemas macroeconómicos, incluyendo la pérdida de la competitividad externa, lo cual muestra las debilidades de la economía, agrega: "...incluyendo un frágil y sobreexplotado sistema financiero, un mercado de la propiedad inflado y altos niveles de préstamos de corto plazo para el sector privado. Finalmente, en ausencia de suficientes medidas de política la crisis estalla. La inquietud de los mercados se extiende a otros países de la región y, más recientemente, a mercados financieros de cualquier lugar del mundo". (Camdessus, Michel. 1998).

Desde mi punto de vista y a pesar del discurso triunfalista del FMI respecto a los resultados de sus políticas de ajuste, es incontrovertible que las medidas aplicadas presentaron serias limitaciones de acuerdo a los resultados obtenidos, de ahí que Michel Camdessus en la Conferencia anual de Bretton Woods en febrero de 1998, diseñara los lineamientos de la nueva arquitectura financiera que hemos señalado atrás. Se hace hincapié en acentuar la supervisión de los países y en modificar los esquemas de vigilancia de los sistemas financieros. Llama la atención el plantear un avance ordenado en los procesos de liberalización financiera, dado que seguramente se reconocían realidades como la mexicana cuya apertura abrupta significó severos problemas.

Sin embargo, hay ausencias notables en el análisis realizado por el FMI, pues no se trata simplemente de establecer controles de administración financiera, sino que el verdadero peligro que no se aborda, quizá por razones obvias, está en el modus operandi del capital financiero, que como se ha documentado en otras investigaciones, la globalización le ha permitido moverse de país en país y de región en región en una función de retiro de niveles altos de ganancia en los distintos mercados de valores, hundiéndose a los países al huir hacia los nuevos paraísos que les permitirán nuevamente altas ganancias de tipo especulativo.

Por otra parte, Paul Krugman en una versión que considero más avanzada presentada en el documento titulado ¿Qué pasó en Asia?, nos alerta acerca de las diversas predicciones que se habían elaborado, señalando que: "Lo que actualmente estamos viendo es algo más complejo y más drástico: colapsos en los mercados de acciones domésticos, extensas fallas bancarias, bancarota de muchas firmas y que pareciera ser mucho más severa la caída que la más negativa predicción". (Krugman, 1998).

Las condiciones económicas de los países asiáticos son desiguales, la vulnerabilidad de algunos de los países de esa región fue mayor que otros al contagio de la crisis, para Krugman es entendible que se extendiera en Malasia, Indonesia y Tailandia por sus vínculos directos y lo extenso de su competencia de sus productos de exportación, pero aclara que: "Corea del sur está muy lejos del sudeste asiático -con menores vínculos económicos directos- y estructuralmente bastante diferentes", sin embargo agrega que: "en todos los países en problemas hubo un auge en el mercado de activos que precedió la crisis monetaria: los precios de acciones y de la tierra se elevaron, posteriormente se hundieron (aunque después de la crisis se hundieron aún más)".

El común denominador en relación a las compañías financieras y bancos fue el realizar préstamos de corto plazo, incluso en dólares, a inversionistas especulativos del mercado accionario y de bienes raíces. Incluso en el caso de Corea del sur, Krugman

destaca que los bancos tomaron deudas de corto plazo y prestaron para financiar inversiones muy especulativas a corporaciones altamente endeudadas. Obsérvese como Krugman si destaca como uno de las causas de la crisis el funcionamiento operativo del capital especulativo.

La interpretación del Fondo Monetario y sus seguidores plantean que la crisis se inicia por factores macroeconómicos, como el déficit fiscal, lo que puede ser puesto en duda frente a otros análisis que sitúan la causa en aspectos financieros, tal como lo plantea Krugman: "...la historia de Asia es realmente sobre una burbuja y el consecuente colapso del valor de los activos en general, la crisis monetaria es mas un síntoma que una causa"

El proceso a través del cual se desarrolló la crisis asiática tuvo de acuerdo con Krugman los siguientes pasos:

- ◆ El problema se inicia con los intermediarios financieros, los cuales tienen un implícito apoyo gubernamental, desregulados y sujetos a severos problemas de daño moral.
- ◆ Los préstamos con excesivo riesgo crearon inflación de los precios de los activos.
- ◆ El sobreprecio de los activos fue sustentado en parte por un tipo de proceso circular, en el cual la proliferación de los préstamos riesgosos empujaban al alza los precios de los activos, haciendo que la condición financiera de los intermediarios pareciera mas sólida de lo que era.
- ◆ La burbuja estalla, el proceso circular se realiza en reversa: caen los precios de los activos y se hace visible la insolvencia de los intermediarios.

Esta situación descrita por Krugman fue analizada en el caso mexicano por diversos autores en 1995 en un proceso muy similar cuando estalló la crisis bancaria y se llegó a la quiebra técnica de los bancos en el mes de febrero del mismo año. A su juicio, la circularidad descrita explica la severidad de la crisis y la aparente vulnerabilidad de las economías asiáticas y nos ayuda a entender el fenómeno de contagio entre economías con pocos vínculos económicos visibles, aunque aclara que seguramente ésta no es la historia completa de la crisis asiática ya que hay otros posibles aspectos, pero el daño moral y la burbuja de activos parecen tener un fuerte papel.

El FMI en su World Economic Outlook, del año 1998, realizó un diagnóstico sobre la crisis, señalando que: "Las condiciones económicas y financieras internacionales se han deteriorado considerablemente en los meses recientes como las recesiones que se han profundizado en muchas economías de mercados emergentes en Asia y Japón y como la crisis financiera de Rusia" (FMI. 1998.1). Los efectos de ese deterioro se empezaron a manifestar en interrelación con la estructura productiva, si bien fueron pequeños en los países europeos y en los Estados Unidos y Canadá, se manifestaron en el sector industrial.

Otro de los acontecimientos de fines de la década de los noventa fue la crisis Rusa, que se difundió rápidamente a nivel global y "contagió" a la mayor parte de los países de mercados emergentes, manifestándose en caída e inestabilidad de los mercados de capitales, seguramente lo que sucedió fue un cambio acelerado en la estructura de las carteras de inversión, pasando de una posición en acciones en determinados países a divisas fuertes, lo que provocó en muchos de ellos, devaluaciones de su moneda, para posteriormente ubicarse en instrumentos de bajo riesgo como los Treasury Bill estadounidenses, mientras pasaba la tormenta, esperando nuevamente el ciclo

especulativo anunciado con medidas correctivas que permitieran vislumbrar horizontes nuevamente de altas ganancias y volver a generar la burbuja que permita la obtención de altas ganancias donde existieran condiciones.

Una evidencia del carácter especulativo de los movimientos de capital originados en esa especie de olas concéntricas a partir de Rusia es la interpretación que hizo el FMI, que señalaba que las tendencias de los mercados financieros estaban: "caracterizados por el pánico y por el instinto borrego, y, como en tiempos de euforia, se falló en discriminar entre economías con fundamentos fuertes y débiles" (FMI. 1998.1).

Una medida específica para contrarrestar el proceso recesivo fue la aprobación de mediados de octubre de 1998, del parlamento japonés sobre un plan de estabilización que inyectó recursos públicos al sistema financiero en Japón, fue una solución tipo FOBAPROA, ya que se trató de una especie de programa de salvamento bancario por malos préstamos y carteras vencidas. Esta medida que según estimaciones iniciales abarcó un monto de cerca de los 570 mil millones de dólares, no restituyó condiciones de resolución en el aparato productivo, pues las pequeñas y medianas empresas siguieron sin poder conseguir créditos, hubo reducción de la demanda interna, aumentó el desempleo y muchas empresas se encontraron al borde de la quiebra.

Al respecto, la interpretación del FMI fue diferente, pues consideraban que la confianza en los mercados de capitales retornaría gradualmente en la medida que fueran implementadas reformas, desde su punto de vista, cruciales: "La hipótesis central es que el Japón implemente los estímulos fiscales planeados y emprenda las medidas de reestructuración del sector bancario que apoye la confianza y fije el camino para el restablecimiento económico. Este escenario también asume que en los mercados emergentes los intereses declinarán gradualmente y los flujos de capital a Latinoamérica, Europa central y del este, el medio este y Africa, recobrarán los niveles, aunque más bajos que en el pasado reciente, que no provocarán crisis de pagos" (FMI. 1998.3). Estos planteamientos marcadamente optimistas suponían a juicio del FMI que la economía de los Estados Unidos tendría un "aterrizaje suave" sin caer en recesión y la lenta reducción del crecimiento mundial estaría en el mismo orden de magnitud de las tres previas desaceleraciones del pasado cuarto de siglo.

En este sentido, el FMI reconoció la existencia de riesgos, al aclarar que el potencial para ampliar y profundizar la desaceleración económica, provendría de una multitud de riesgos interrelacionados que provocarían en la economía una situación inusualmente frágil, expresaba en su argumentación que: "Muchos de estos riesgos están relacionados a desarrollos en el mercado internacional de capitales, incluyendo el peligro de un prolongado retiro de los inversionistas y bancos internacionales de los mercados emergentes, ampliando las dificultades financieras, amenazando los pagos internacionales y la interrupción asociada del comercio y adicionalmente declinaciones en los mercados de acciones y en otros precios de activos, con la concomitante pérdida de la riqueza, contracción del consumo y la inversión a nivel mundial" (FMI. 1998.3).

El FMI realizó una interpretación general donde señalaba que sería un error atribuir las crisis financieras exclusivamente a deficiencias de política en los países en crisis, agrega que: "Las crisis financieras del tipo experimentadas en Asia y Rusia también ilustran las dificultades que los países de mercados emergentes pueden experimentar cuando súbitamente llegan a ser objeto de grandes flujos de capital. La Historia esta llena de episodios en los cuales los países en desarrollo han experimentado flujos de capital en gran escala en situaciones cuando las tasas de retorno en los países

industriales fueron relativamente inatractivas" (FMI. 1998. 20). Estos movimientos de capital surgen si los países en desarrollo ofrecen promisorias oportunidades de inversión.

Su interpretación se basa en que las reasignaciones de capital son deseables por razones de eficiencia económica, pues ayudan a la expansión global cuando hay países o regiones que experimentan reducciones al crecimiento. Las complicaciones surgen por dos razones: la primera a causa de la magnitud de los flujos de capital en relación a la capacidad de absorción de los países receptores, contribuyendo tanto al aumento de precios de las acciones formando burbujas poco sostenibles como a apreciar el tipo de cambio.

La segunda, que se presenta cuando se normalizan las condiciones cíclicas en los países acreedores o cuando la percepción de los países cambia fundamentalmente, los inversionistas y bancos pueden no prolongar el encuentro de altas ganancias en los mercados emergentes y se presenta un mayor riesgo. Al respecto el FMI explica que: "A través de estos canales y en conjunción con debilidades del sistema financiero...y otras debilidades en políticas e instituciones, las fluctuaciones en la economía global y el entorno financiero pueden contribuir a inclinar a la crisis a los países de mercados emergentes." (FMI.1998. 21).

Los altos funcionarios de los organismos financieros internacionales empezaron en el final de la década de los noventas a tener un viraje en sus discursos en torno a los efectos de las crisis financieras, sin embargo, desde mi punto de vista, lo hacían para encubrir los efectos perversos del modelo que impusieron a los países que llaman emergentes. Al respecto el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn ha expresado que:

"Hemos comprobado que las causas de las crisis financieras y de la pobreza son las mismas. Los países pueden implantar políticas fiscales y monetarias acertadas, pero si no existe una buena gestión de gobierno, si no encarar el problema de la corrupción; si no cuentan con un sistema jurídico completo que proteja los derechos humanos, los derechos de propiedad y los contratos, que establezca un marco para las leyes sobre quiebras y un sistema tributario previsible; si no poseen un sistema financiero transparente y bien reglamentado...el proceso de desarrollo estará viciado desde la base y no perdurará". (Wolfensohn, J, 1999)

Dentro de su estrategia para combatir la pobreza ocultaba aparentemente los siguientes pasos de las reformas necesarias para el pleno dominio del capital financiero, por ejemplo, la ley de quiebras que posibilitaría un juicio sumario para despojar rápidamente a empresarios pequeños y medianos de sus empresas.

La Postreforma del FMI durante la pasada década, no logró reactivar el funcionamiento del sistema financiero mexicano, el daño provocado por la apertura y las reformas, fue tan profundo, que no pudo cumplir su función básica, que es la de captar y canalizar los recursos financieros hacia la inversión productiva y lograr un desarrollo económico sostenido.

CAPITULO TERCERO

DEBATE SOBRE LA CRISIS Y QUIEBRA BANCARIA DE 1995.

En este capítulo se hace una revisión y análisis de las interpretaciones que sobre la crisis bancaria y su quiebra técnica han realizado desde diferentes perspectivas, académicos, sectores gubernamental y bancario.

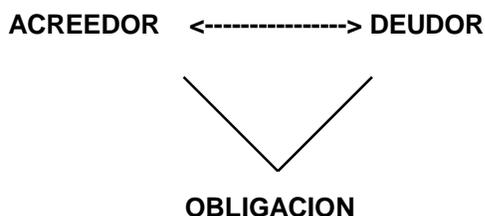
3.1 MARCO CONCEPTUAL

Las distintas explicaciones sobre la quiebra bancaria, deben partir, de acuerdo con de Boyer, "...de una reflexión acerca de la función que ejercen los bancos en la economía capitalista...Existe una especificidad de la empresa 'banco', que crea la moneda" (de Boyer.1998: 15). Critica este autor el desvío de los debates de la teoría monetaria exclusivamente al análisis de la demanda de moneda, olvidándose de los que "...estaban ligados y se referían en gran parte a la actividad de oferta de moneda y de otorgamiento de crédito de los bancos" (de Boyer. 1998: 15). Para dar respuesta a la pregunta de qué es un banco tenemos que partir de los conceptos de crédito y riesgo.

Definiremos el crédito como una operación de posposición del pago de una mercancía o servicio, o bien un anticipo de una mercancía o servicio por producirse.

Cuando el dinero cumple su función de **medio de pago**, se presenta como una forma de sustitución del dinero por un título de crédito o dinero crediticio, o título de deuda. El dinero como medio de pago es substituido por un título de crédito, la venta de una mercancía en la cual tradicionalmente se hacía a cambio de dinero MERCANCIA (M) - DINERO (D), en su nueva función el dinero crediticio sustituirá al dinero: MERCANCIA-TITULO DE CREDITO

Esta función supone el aplazamiento del pago hasta el vencimiento del título de crédito como un acuerdo explícito entre vendedor y comprador que da lugar a un acto privado a través de la cual surge una obligación entre los agentes, que ahora asumen el papel de acreedor y deudor, como en el siguiente esquema:



La obligación, título de crédito, título de deuda o dinero crediticio es de hecho una promesa de pago por parte del comprador-deudor, basada en su garantía privada, que podrá o no cumplir en la fecha de vencimiento de acuerdo a las condiciones financieras en que se encuentra tal deudor, pues tendrá que convertir su título y cumplir su obligación al pagar en dinero.

El título de deuda asume el papel de dinero crediticio, el cual especifica el plazo y los intereses o rendimientos a pagar al vencimiento y constituye el título en el que se documenta el crédito, es decir, el aplazamiento del pago. Como resultado de un contrato privado, el título de deuda no es aceptado como el dinero, sino sólo por

personas físicas o morales que conozcan la garantía de convertibilidad o de pago, entre las cuales puede circular como medio de pago o de circulación, o puede ser descontada en instituciones financieras, previa aceptación.

Si el deudor no cumple oportunamente con el pago, el título de crédito o deuda se desvaloriza y aquellos que tomaron el riesgo podrán recuperar íntegramente su equivalente en dinero, solamente en caso de que el deudor restablezca las condiciones para realizar el pago, o de otra manera, recuperar parcialmente o perder todo su dinero en el supuesto de que el deudor haya ido a la quiebra, por lo cual es importante tener en cuenta el eventual proceso de desvalorización de los títulos de crédito, si hay cambio desfavorable en la economía y los negocios, es decir, en el entorno empresarial.

El monto total de títulos de deuda tienen como límite el valor de la producción de mercancías o servicios que amparan, de ahí que su desvalorización no provenga de la cantidad de títulos en circulación, sino de las condiciones de su convertibilidad en dinero. En otras palabras el volumen de crédito dependerá del valor de las mercancías cuyo pago se ha pospuesto, más el valor de las mercancías de la producción futura que se realice a través de dinero crediticio.

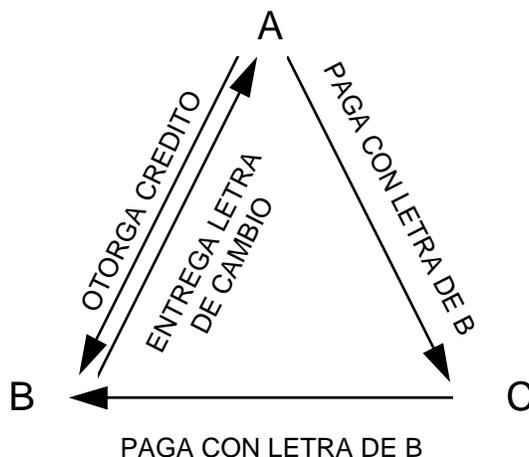
El volumen de crédito está vinculado a las fases del ciclo económico, en la crisis y en la contracción el volumen de crédito disminuye ante las perspectivas de reducción de las ventas y por lo tanto se acentúa la dificultad de convertir los títulos de deuda en dinero, al hacerse invendibles las mercancías, “la letra de cambio se desmorona”. (Hilferding, R. 1973: 59)

Es en la fase de contracción cuando la desvalorización del título de deuda, dinero crediticio, letra de cambio o pagaré puede ser mayor, por lo cual el crédito se contrae y el dinero de curso forzoso “vive su mayor triunfo” como expresó Hilferding, pues tiende a sustituir al dinero crediticio ya que nadie acepta letras de cambio. (Hilferding, R. 1973) Marx analizó en su obra, El Capital, el papel del crédito de circulación, que de hecho surge de la función del dinero como medio de pago, “...se crea entre los productores de mercancías y los que negocian con ellas una relación de acreedores y deudores. Al desarrollarse el comercio y el régimen de producción capitalista...se amplía, se generaliza y se va modelando esta base natural del sistema de crédito...las mercancías se venden recibiendo a cambio...una promesa escrita de pago que deberá hacerse efectiva al cabo de determinado tiempo” (Marx, K. 1968: 381). Agrega que hasta el día de su vencimiento, estas letras de cambio pueden circular como medios de pago, constituyendo la verdadera base del crédito.

3.1.1 LA EXPANSION DEL CREDITO. EL DESARROLLO DE LOS INTERMEDIARIOS

Como se señala anteriormente, los títulos de deuda desde su creación han circulado en forma directa entre los capitalistas productores en operaciones de tesorería a tesorería sin necesidad de intermediarios, sustituyendo al dinero y adoptando la función de medio de pago, como se presenta en forma simplificada en el siguiente diagrama:

DIAGRAMA DE CREDITO ENTRE PRODUCTORES



Como se observa, la circulación de dinero crediticio entre productores se lleva a cabo a través de compensaciones de los mismos títulos. Aún cuando estas operaciones directas entre empresarios continúan haciéndose, ya no constituyen la forma predominante de circulación del título de crédito, estaba vinculada a documentar operaciones de compra-venta de insumos o productos terminados y se llama crédito de circulación. Este tipo de crédito encontró su limitación en época de crisis cuando las ventas disminuyen y por lo tanto las obligaciones no pueden cumplirse. Esta modalidad de situaciones fue una de las causas del surgimiento y desarrollo de los intermediarios financieros, uno de ellos los bancos.

Los bancos dinamizan la circulación de títulos de deuda cuando se ha paralizado entre los productores, con lo cual se "amplía la base de la producción más allá del capital monetario que se encuentra en manos de los capitalistas". (Hilferding, R. 1973: 80-81). Se amplía el campo de circulación de letras dada la existencia de un aval de la misma, constituida por el banco, es decir, se expande el crédito y por lo tanto es factible incrementar la producción al aceptar los bancos dichos títulos de crédito.

Aunque conceptualmente es válida la tendencia señalada, en periodos y países concretos, la banca deja de ser la principal fuente de financiamiento como es el caso de nuestro país a partir de la quiebra bancaria de 1995, situación prevaleciente hasta el presente. En el diagnóstico del sistema financiero incluido en el PRONAFIDE 2002-2006, se destacaba que "...sólo una proporción menor de la intermediación de la inversión productiva se realiza a través del sistema financiero. De hecho, se estima que en 2000 alrededor de dos terceras partes de la inversión total se financió a través de fuentes alternativas, entre las que destacan créditos de proveedores y clientes, reinversión de utilidades y préstamos de la oficina matriz en el caso de empresas multinacionales" (PRONAFIDE. 2002: 49). De acuerdo al documento citado, alrededor del 59% del financiamiento en el caso de empresas pequeñas y medianas proviene de proveedores, en el caso de las grandes es cerca del 36% en el mismo rubro, estas mismas utilizan financiamientos externos en un monto de alrededor del 15%.

De acuerdo con de Boyer, "Al emitir y aceptar las deudas en contrapartida de los bienes, los agentes crean una moneda vehículo de un riesgo necesario que remite al

factor tiempo y que es inherente al intercambio mercantil: aquí la compra está separada de la venta. Los agentes... crean y utilizan una moneda, que por definición, está amenazada. La emisión de moneda equivale a tomar y administrar estos riesgos. Los bancos entran en este juego. Un juego que necesita la participación de los fondos propios de los bancos, es decir el capital aportado por los accionistas" (de Boyer, J. 1998: 16-17)

Marx analizó la circulación de los títulos de crédito, a lo que llamó el desarrollo del comercio del dinero, "...se desarrolla el otro aspecto del sistema de crédito: la administración del capital a interés...como una función del comerciante en dinero. El prestar y tomar en préstamo dinero se convierte en un negocio...aparece ahora como intermediario entre el verdadero prestamista y el prestatario...es el banquero el que aparece como representante de todos los prestamistas...se convierte en el administrador general. (Marx, K. 1968: 383).

En relación a la función bancaria señala Marx, que "Un banco representa, de una parte, la centralización del capital dinero, de los prestamistas, y de otra parte la centralización de los prestatarios. Su ganancia consiste, en general, en recibir a préstamo a un tipo de interés más bajo del que concede a sus clientes" (Marx, K. 1968: 383)

El crédito otorgado por los bancos, para Marx no es otra cosa que creación de dinero crediticio, analizaba que "El billete de banco no es otra cosa que una letra de cambio librada sobre el banquero, pagadera a la vista y al portador y que el banquero emite en vez de letras privadas. Esta última forma de crédito presenta para el profano un carácter especialmente impresionante y aparece a sus ojos resvestida de gran importancia, en primer lugar porque esta clase de dinero crediticio sale de la simple circulación comercial para entrar en la circulación general, funcionando aquí como dinero." (Marx, K. 1968: 384)

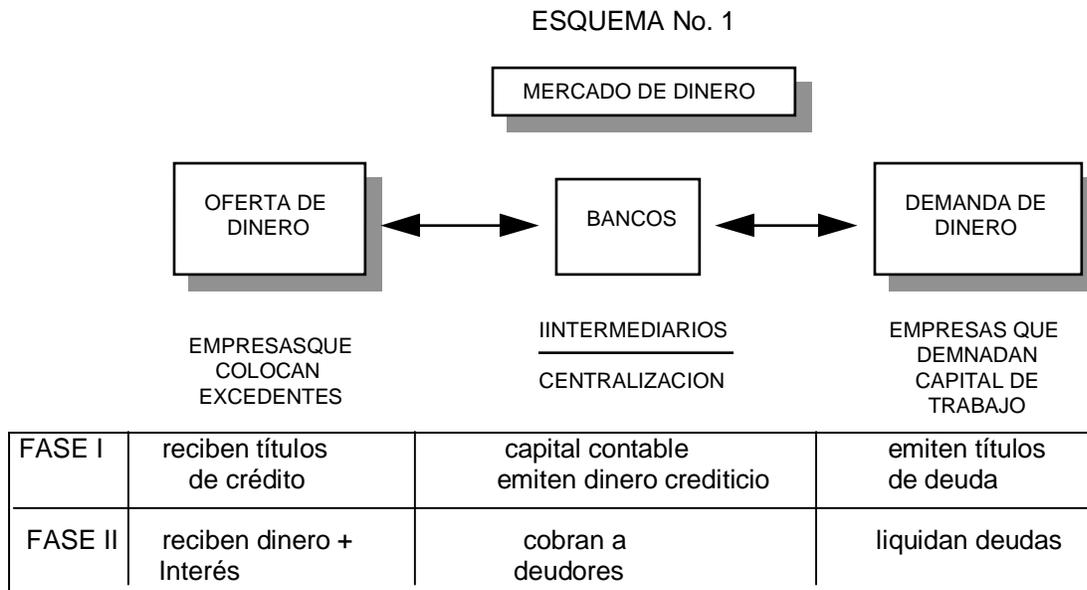
Marx no desliga la función bancaria de la especulación, resultando difícil definir donde acaban los negocios y donde empieza la especulación, esto puede dar como resultado problemas profundos en toda la economía, por ejemplo, analizó el crack de 1846 en Inglaterra que provocó que "El descuento bancario, que en enero de 1847 era todavía del 3 al 3 1/2%, subió en abril, al producirse el primer movimiento de pánico, al 7%...el descuento mínimo oficial subió en...noviembre al 10%...la paralización general de los pagos hizo que se diesen en quiebra una serie de casas de las más importantes y muchísimas empresas pequeñas y medianas; el propio Banco de Inglaterra se vio a punto de dar en quiebra." (Marx, K. 1968: 389)

Los bancos, a partir de su capital accionario, tienden a concentrar los excedentes de dinero de las empresas y a ellos llegan las demandas de crédito, tanto de capital de trabajo, como para inversión en activos fijos de los empresarios, con lo cual se convierten en intermediarios surgiendo así el mercado de crédito, que se basa en la creación monetaria, es decir, de dinero crediticio.

Plantea de Boyer que: "...los fondos propios constituyen la condición para la creación monetaria pues reúnen tres funciones:

- Proporcionan a los bancos la tesorería inicial permitiendo hacer frente a su obligación de liquidez.
- Permiten absorber las pérdidas, sobre todo el riesgo de reembolso de los créditos concedidos.
- A los ojos de los depositantes, ellos garantizan la solvencia del banco" (de Boyer, J. 1998: 18).

El esquema No. 1 ilustra la función de intermediación crediticia de los bancos, con base a su capital contable y creación del dinero crediticio:



La función bancaria que se realiza a partir de la existencia de un capital contable propio proporcionado por los accionistas de los bancos, permite que se realice la necesidad de ampliar la circulación de los títulos de crédito, y se logra con su labor de intermediación entre oferentes y demandantes y como observamos en el esquema anterior, su papel consiste en recibir depósitos de los empresarios que tienen excedentes y otorgar los créditos a aquellos que lo requieren, documentados en títulos de deuda a un plazo y con tasa de interés estipulada.

La operación con títulos de crédito puede llevarse a cabo a través de la "aceptación" del banco, ya que consiste en que el banco otorga su aval, con base a su capital contable, a los títulos de deuda de los demandantes de crédito con lo cual garantiza su pago, pudiendo colocar los títulos de crédito entre los oferentes de dinero.

Los depósitos en cuentas de cheques son utilizados parcialmente también por los bancos para asignar créditos, manteniendo sólo una reserva que determinan las autoridades monetarias, la experiencia y la práctica bancaria.

Como intermediario el banco centraliza ahorros, excedentes, saldos improductivos de toda la sociedad y los pone al servicio de los capitalistas productores. Por su función de intermediación el banco asigna una tasa de interés a los oferentes de dinero y a los depósitos y otra mayor a los demandantes de crédito. El llamado margen de intermediación, que es el diferencial entre ambas tasas constituye la ganancia del intermediario.

El concepto del llamado dinero bancario de acuerdo con J. M. Keynes "...es simplemente el reconocimiento de una deuda privada, expresada en dinero en cuenta, que se utiliza circulándose de mano en mano, alternativamente con el dinero propiamente dicho, para establecer una transacción" (Keynes, J.M. 1971)., es decir, es

creado por el banco al expedir un título u orden en su contra que ampara un depósito en efectivo de algún inversionista.

Keynes al observar y analizar la práctica bancaria señala que no todo el dinero creado por los bancos se utiliza al mismo tiempo, por lo cual no es necesario establecer una reserva en efectivo equivalente al total de depósitos, sino una proporción, "...lo que colocará un límite a las posibilidades de los bancos a crear dinero bancario" (Keynes j. 1971).

En las observaciones realizadas por Keynes en los años veinte del siglo pasado en los países desarrollados como Inglaterra y Estados Unidos, expresó que el dinero bancario constituye quizás las nueve décimas partes del total del dinero circulante y en el sentido de que el dinero estatal ocupe una posición claramente subsidiaria. (Keynes j., 1971)., con lo cual el dinero crediticio había llegado a ser dominante, lo cual representa una etapa avanzada del funcionamiento bancario al utilizarse la circulación de cheques y otros títulos en lugar de efectivo.

Al respecto H. Minsky rescatando planteamientos keynesianos señala que el dinero no es neutro, ya que las variables reales dependen esencialmente de las variables monetarias y financieras y por lo tanto los fenómenos monetarios son decisivos en la determinación del sistema. El dinero creado por los bancos representa indirectamente una deuda de las empresas que éstas destinan a la inversión productiva, lo que puede provocar el auge de la inversión, cuya expansión desmedida puede detenerse porque los cambios financieros acumulados hacen frágil al sistema financiero (Minsky H., 1987). Esta situación puede llegar a una alta vulnerabilidad al no poder saldarse las deudas como parte del ciclo crediticio.

La expansión del dinero bancario visto desde el ángulo de las empresas, representa el no sólo depender de sus propios recursos como pueden ser las reservas por depreciación y las utilidades no distribuidas, sino a través de pasivos y la colocación de títulos en los mercados de valores poder ampliar su inversión productiva y cubrir sus necesidades de capital de trabajo, estos son los puntos centrales de las características del proceso de acumulación de capital que tuvo lugar en los países como México en los principios de los años noventa, cuando las expectativas sobre la marcha de la economía y de los negocios parecían favorables. Al respecto Marcos Chávez planteaba en esos años, la existencia de problemas sobre procesos y variables, por ejemplo señalaba que "Las tasas de interés no se han reducido al nivel 'ideal' para garantizar simultáneamente los flujos de capital con las necesidades de financiamiento de la actividad económica y la formación de capital...persistirá el desajuste entre la inversión y el ahorro interno que presiona a la alza el costo del dinero y exige un creciente endeudamiento externo privado". (Chávez, M. 1993).

La apertura de la economía mexicana provocó transformaciones que hemos analizado en el capítulo segundo, tendiendo a generar un cambio radical en los procesos de inversión empresarial, pasando de un esquema basado en el autofinanciamiento a otro cuya característica fue la elevación de la razón de apalancamiento pasivos/capital, es decir, mayor necesidad de crédito para modernizar las plantas productivas y volverse competitivo con el exterior.

El efecto que provoca según lo analiza Clemente Ruiz Durán es permitir un mayor nivel de inversión. Sin embargo expresa que "...la recuperación de la inversión demandará una apertura de los mercados de dinero y capitales y la institucionalización de los mercados informales como fuente de financiamiento de la inversión...los cambios

ocurridos en el esquema de financiamiento permiten pasar de un esquema controlado hacia uno de mercado". Para el caso particular de México, a pesar de los cambios profundos señala que "...la transición del sistema financiero mexicano hacia un esquema más competitivo está por complementarse, puesto que hoy el sistema bancario continúa operando bajo los privilegios de un sistema protegido, en donde todavía los diferenciales entre tasas pasivas y activas es demasiado elevado...En este sentido, la participación de la banca transnacional en el sector financiero ayudaría a reducir el costo del dinero, daría una mayor agilidad de operación a las empresas y permitiría el acceso de empresas poco capitalizadas" (Ruiz duran C., 1992)

Es indudable que el proceso de privatización y la conformación de los grupos financieros provocaron evaluaciones positivas sobre los bancos, aunque con reservas sobre el crecimiento explosivo del crédito, por ejemplo, en un artículo titulado "El Boom Bancario Debe Permanecer Vigilado", se planteaba que las autoridades debían garantizar que el boom de las ganancias no fuera seguido de un desastre crediticio, pues se reconocía que: "La industria bancaria de México es una de las más rentables del mundo, con enorme potencial de crecimiento", sin embargo cita un reporte de Salomon Brothers advirtiendo una fuente de riesgo derivada de la rápida expansión señalando que "...en otras circunstancias, los desastres crediticios han típicamente seguido estas tasas de crecimiento". (Euromoney. 1993).

En el Seminario sobre Economía Poskeysiana, impartido por el prof. Clemente Ruiz Durán en la Facultad de Economía de la UNAM en 1993, planteaba la posibilidad de acuerdo a investigaciones realizadas, que el apalancamiento financiero creciente es una tendencia que siguen las empresas ante el fenómeno de la globalización, por lo cual el incremento de pasivos y la emisión de títulos se estaban convirtiendo en los factores determinantes de la acumulación de capital. El crecimiento de las empresas y de las corporaciones no depende ya solamente de las utilidades retenidas y de los fondos de depreciación que provocarían tasas muy lentas de acumulación correspondientes a fases del capitalismo del siglo XIX en los ahora países mas desarrollados, o a procesos como el de sustitución de importaciones de nuestro país que incluía una baja relación pasivos/ capital, (P/K).

El Prof. Ruiz Durán expuso las tendencias del fenómeno de incremento del apalancamiento, que en países con recientes expansiones del producto como en Corea, la relación P/K ha alcanzado un valor de 5, es decir, cinco es el número de veces que el financiamiento supera al capital propio. En el caso de Japón es de 3.2 veces y en Alemania de 2.0.

3.1.2 EL RIESGO CREDITICIO

Si consideramos el esquema No 1 del mercado de dinero, no puede considerarse en forma aislada el que lo bancos por un lado "toman riesgos" y por otro "crean moneda", sino que son parte del proceso crediticio, función esencial de la banca y debería formularse de acuerdo con de Boyer, con el principio de que **"LA CREACION MONETARIA IMPLICA RIESGOS"**. Sin embargo, el citado autor señala que "El reconocimiento de este hecho implica que nos alejemos del paradigma monetario dominante, heredado de Ricardo, en el cual:

- la moneda está definida como un medio de circulación exógena
- el análisis de la actividad bancaria no hace intervenir la noción de riesgo" (de Boyer. 1998: 16)

La formación de los precios en una economía de mercado es diferente a una economía de trueque, por lo cual tanto la política monetaria como la regulación bancaria no deben tener como principio esencial la neutralidad de la moneda. A juicio de de Boyer, la economía de mercado es "...una economía en la cual los agentes intercambian bienes a cambio de deudas. El crédito como la moneda-deuda de la que es contraparte, es endógeno. Nace en las relaciones de intercambio entre agentes económicos y está caracterizado por la presencia de un riesgo". (de Boyer. 1998: 16). Con esta perspectiva conceptual de Boyer considera que el banco toma dos riesgos:

"a) *un riesgo de contrapartida*: el banco compromete su propia deuda tomando el riesgo de que el agente a quien otorgó el crédito no le reembolse la cantidad recibida en el plazo acordado...

b) *un riesgo de liquidez*: el banco emite una deuda inmediatamente exigible en contrapartida de un crédito exigible a plazo. En la hipótesis de que los tenedores de moneda bancaria hicieran efectivo el pago inmediato de esta deuda, el banco se vería obligado a vender sus títulos, incluso sus créditos, con riesgo de hacerlo con pérdida" (de Boyer, J. 1998: 18)

Estos riesgos no son independientes, en caso de percepción de los depositantes de una generalización del *riesgo de contrapartida* se sucedería una corrida bancaria. En caso extremo, cuando el capital contable es menor que el monto de la cartera vencida, es decir, los créditos no solamente no son reembolsados en el plazo acordado, sino que el deudor no se encuentra en condiciones de realizar el pago, consideramos que el banco estaría en quiebra.

En este sentido, de Boyer considera que "Los riesgos pueden transformarse en siniestros, con riesgos de contagio y de epidemias. Por definición, el sistema de deudas/créditos está caracterizado por la iliquidez potencial" (de Boyer, J. 1998: 19). Esta es una de las causas del surgimiento del prestamista de última instancia o bancos centrales.

La función de los bancos centrales ha sido, entre otras, la de regulación de los montos crediticios en función del capital contable de los bancos comerciales, en caso de pérdidas o de crecimiento de su cartera vencida, de acuerdo con de Boyer, se

"...limita su capacidad de otorgamiento de nuevos créditos y aumenta la dependencia de liquidez del banco frente a la rotación de depósitos de la clientela...Como consecuencia de una pérdida de esta amplitud, el banco aparece confrontado a dos problemas ligados que, no obstante, hay que distinguir: por un lado un problema de fondos propios y por otro una exposición mayor a los riesgos de liquidez. Aún cuando la autoridad monetaria debe vigilar que este banco resuelva estos dos problemas, el Prestamista en Última Instancia no debe confundirlos, por ejemplo, adquiriendo los créditos comprometidos...puede otorgar un crédito...no le corresponde asumir las pérdidas e intervenir en los fondos propios" (de Boyer. 1998: 23)

Otro de los riesgos que asumen los bancos se refiere a las fluctuaciones de la tasa de interés, pues el alza de tasas, de estar los créditos documentados a tasas variables provocará que posiblemente los deudores no puedan pagar oportunamente los vencimientos. Al respecto de Boyer expresa que:

"...la contratación de los créditos a tasas variables no suprimen el riesgo de la tasa de interés...es un error que el banco pueda sentirse totalmente inmune contra el riesgo de tasa de interés, por el hecho de que el banco traslada el riesgo de transformación al cliente...Cuando la crisis estalla como consecuencia de un aumento de las tasas variables, los deudores, los bancos y las autoridades reguladoras tienen que reunirse para determinar quien debe absorber las pérdidas" (de Boyer, J. 1998: 25)

Los aumentos de la tasa de interés de corto plazo pueden ser exponenciales y están vinculados a crisis generalizadas de la economía y de los negocios, que incluso modifica el tipo de cambio. En este sentido no es un riesgo generado internamente por la operatividad crediticia, sin embargo se vuelve una causa interna, pues como señala de Boyer, "...el riesgo macroeconómico asociado a una modificación del tipo de cambio origina un riesgo clientela indirecto, vía sus efectos sobre la tasa de interés del mercado" (de Boyer, J. 1998: 25).

A pesar de los hechos consumados de la quiebra bancaria en México, todavía existe debate sobre la forma como se resolvió a partir de socializar el quebranto para que con recursos fiscales el IPAB absorbiera su monto, de Boyer insiste en el planteamiento del traslado de fondos del banco central a los bancos privados, señala que:

"El prestamista de última instancia no tiene nada que ver con esta operación. Quienes tienen la responsabilidad de resolver el problema son los accionistas. El gobierno intervendría en el caso de los bancos privados sólo cuando los accionistas se rehusen a cubrir los quebrantos. Sin embargo, cuando eso ocurre y se requieren recursos fiscales para cubrir los faltantes, deberá plantearse con toda claridad la propiedad de dichas instituciones" (de Boyer, J. 1998: 35)

En el caso concreto de la banca mexicana en 1995, el gobierno se apresuró a salvar a los bancos, transfiriéndoles recursos fiscales tipo subsidio para evitar la quiebra, sin considerar el que los bancos pasaran otra vez a manos del Estado, sobre todo por la ideología dominante, por el compromiso del gobierno con los organismos internacionales y por los tratados como el TLC.

3.1.3 CREDITO, EXPECTATIVAS E INCERTIDUMBRE

El otorgamiento de crédito implica un problema de riesgo, que finalmente es un problema de previsiones y de incertidumbre. En el planteamiento Keynesiano las previsiones tienen un carácter fundamental, dado que tanto para los bancos que evalúan proyectos y toman decisiones para otorgar créditos, como para los empresarios que en este sentido son su contra parte, deben ser tomados en consideración los rendimientos probables para determinar la decisión de inversión conjuntamente con la tasa de interés. Se tienen en cuenta factores macro y microeconómicos, tales como las expectativas de ventas y de la demanda específica de la producción del proyecto de inversión, de las tendencias de la rama productiva en que se encuentra ubicado y de la economía en general, es decir, "el estado de las previsiones a largo plazo", el cual debe producir de ser favorable un estado de confianza que motive a tomar la decisión de invertir o de otorgar el crédito. En el caso contrario, cuando hay un estado de desconfianza, de incertidumbre, es decir, temor e inseguridad respecto al futuro de la economía y de los negocios, puede llevar al empresario o inversionista a no invertir en actividades productivas y tratar de mantener su dinero en inversiones financieras en plazos cada vez más cortos.

En un caso extremo, la incertidumbre podría orillarlos a mantener una alta liquidez, pudiendo afectar el mercado de divisas. Recordemos que Keynes llamó preferencia por la liquidez al fenómeno de mantener saldos líquidos por parte de empresarios e inversionistas, basados en la incertidumbre de las previsiones, por no haber un futuro definido y calculable, lo cual impide la inversión productiva, definiéndola como "el barómetro del grado de confianza sobre el futuro" (Keynes, J.M. 1963)

En la decisión bancaria de otorgar crédito, de acuerdo a Soros, "Las expectativas desempeñan un papel importante...los actores basan sus decisiones en sus

expectativas, y el futuro que intentan prever depende, a su vez, de las decisiones que tomen hoy. Diferentes decisiones producen un futuro diferente...Esto da origen a un elemento de incertidumbre tanto en las decisiones como en sus consecuencias. La incertidumbre podría eliminarse, en teoría, introduciendo el supuesto heroico del conocimiento perfecto. Pero este postulado es insostenible" (Soros, G. 1999: 73). Esta apreciación concuerda con lo planteado por Simon acerca de que la racionalidad absoluta es una ficción y en este sentido la decisión crediticia siempre estará sujeta a la incertidumbre.

La garantía del crédito se exige para atenuar la incertidumbre, de ahí como expresa Soros, "El crédito se emite previa prueba circunstancial o de otro tipo de la solvencia, y el valor del aval...Los bancos suelen estar dispuestos a prestar con la garantía de bienes raíces...la principal variable es la cantidad que los bancos están dispuestos a prestar contra ellos" (Soros, G. 1999: 148)

Sin embargo, hay que tomar en cuenta el comportamiento de ciertas variables en la fase de recesión en la cual se presenta la contracción crediticia, lo cual agudiza aun más la recesión productiva y dificulta la liquidación de deudas, como dice Soros, hace bajar los valores de las garantías. (Soros, G. 1999)

No hay que olvidar el carácter cíclico del desarrollo del capitalismo, sujeto a fases continuas de expansión-depresión, este es el entorno sobre el cual interactúan los bancos, es decir, las operaciones crediticias deben vincularse con el mencionado ciclo, Soros comenta que "...después de cada recesión los gestores bancarios se vuelven muy cautos y deciden no volver a exponerse tanto nunca más. Pero cuando están de nuevo rebosantes de liquidez y desesperan por poner a trabajar el dinero, comienza un nuevo ciclo...Después de la crisis de 1982, cabría pensar que el exceso de préstamos no se hubiera vuelto a repetir, sin embargo sucedió de nuevo en México en 1994" (Soros, G. 1999: 148)

El patrón de comportamiento en la fase de globalización del capitalismo no ha cambiado en relación a la conducta de los agentes que intervienen en la operación crediticia, aunque la característica es que ahora los montos son cuantitativamente mayores que en el pasado, Soros considera que "Todas las crisis financieras están precedidas de una expansión insostenible del crédito. Si el crédito está disponible libremente, es esperar demasiado que los deudores ejerzan autolimitación. Si el prestatario es el sector público, la deuda deberá ser saldada por gobiernos futuros...y si el sector privado es el que incurre en deuda, las autoridades financieras podrían no ser siquiera conscientes de ello hasta que sea demasiado tarde" (Soros, G. 1999: 154)

A pesar de ser conocido el carácter cíclico, pareciera que en cada fase de expansión se borra la memoria de los agentes acerca de lo que puede venir cuando se empieza a manifestar el fin del auge, la presentación de la crisis y la entrada en la fase contraccionista. Al respecto, Soros comenta que "Desde el nacimiento mismo del capitalismo ha habido crisis financieras periódicas, a menudo con consecuencias devastadoras. Para impedir su repetición, los bancos y los mercados financieros han sido sometidos a regulaciones, pero las regulaciones se han ocupado normalmente de la última crisis y no de la siguiente, por lo que cada nueva crisis ha conducido a otro avance de las regulaciones" (Soros, G. 1999: 150)

Este planteamiento concuerda con los resultados obtenidos con las regulaciones internacionales de los acuerdos de Basilea en 1988, en relación a los requisitos sobre reservas de capital para los bancos, de haberse aplicado no se hubiera realizado con la

misma fuerza la expansión crediticia mexicana de los principios de los noventa, Soros señala que, "Aunque la introducción de las normas...en 1988 fue una respuesta con retraso a la crisis de 1982, sigue siendo cierto que las regulaciones internacionales no han estado a la altura de la globalización de los mercados financieros" (Soros, G. 1999: 151)

La nueva característica es la liberalización del movimiento de capitales, por lo cual han surgido modalidades nuevas en la interrelación de los países receptores de capital, como el caso de México, la inversión extranjera de cartera es siempre temporal y esta sometida a fluctuaciones según el grado de confianza o incertidumbre y las decisiones crediticias bancarias deben tomar en consideración estos nuevos fenómenos, Soros establece que "En épocas de incertidumbre, el capital tiende a regresar a su lugar de origen. Esta es una de las razones por las que las alteraciones en el sistema capitalista global suelen producir efectos desproporcionadamente más grandes en la periferia que en el centro" (Soros, G. 1999: 156)

En relación a la eficiencia funcional bancaria, J. Tobin la define sobre el desempeño de los aspectos económicos del sector financiero que son: "manejar el mecanismo de pagos e intermediar entre ahorradores e inversionistas. Implica combinar los riesgos, asignar los recursos, establecer los seguros, manejar el mecanismo de pagos y movilizar el ahorro hacia la inversión" (Tobin, J. "Sobre la Eficiencia del Sistema Financiero"., citado por Fry, M. 1990: 255). Los indicadores sugeridos para evaluar este tipo de eficiencia son el nivel de cartera vencida, el costo de los recursos para operaciones específicas, la calidad y rapidez de la prestación de servicios, la cantidad de trámites de transacciones financieras que abarcarían desde un depósito, el otorgamiento de un crédito, etc.

Fry comenta que la eficiencia funcional tiene dos determinantes que son por una parte la estructura del mercado y por otra el marco regulatorio, la primera "consiste en el grado de competición, concentración e interconexión del control entre las instituciones financieras y las empresas comerciales, así como en el grado de especialización dentro del sector financiero. El marco regulatorio comprende los reglamentos impuestos por razones tanto prudenciales como de política monetaria". (Fry, M. 1990: 258).

Al respecto, Marc Lavoie al analizar las interrelaciones bancos-empresas nos dice que las empresas para ser financiadas externamente deben probar su capacidad de generar ganancias. También al analizar la frontera financiera plantea el principio del incremento del riesgo que afecta tanto a bancos como a las empresas, ya que ésta puede pedir solamente montos limitados, relativos a sus fondos internos previamente acumulados. Nos comenta que: "El principio del incremento del riesgo esta basado en una noción intuitiva de que una más alta razón de apalancamiento, que es una más alta proporción de fondos externos para financiar la inversión, amplía las fluctuaciones potenciales...de los pagos de interés. En general, la administración de la empresa se autoimpone límites estrictos, siendo más precavidos en los créditos solicitados que los banqueros acerca de los créditos que otorgan...En periodos de crisis la inversa puede ocurrir. En tal caso será imposible para la empresa conseguir créditos como a ellos les gustaría hacerlo ya que están limitados por la tasa de apalancamiento juzgada como aceptable por los bancos" (Lavoie, M.1992: 109).

Como hemos señalado, el aumento del riesgo va aunado a movimientos del ciclo económico y de los negocios, la desaceleración del ritmo de crecimiento y la recesión con mayor énfasis aumenta el riesgo, el aumento en la tasa de interés puede

desincentivar la inversión, aunque también de hecho puede existir una baja rentabilidad sobre la misma, el resultado provocaría una disminución de la demanda efectiva y por lo tanto de las ventas, los deudores tendrán dificultad de pagos, al respecto Revell expresa que las: "Quiebras bancarias y liquidaciones corporativas están incrementándose en más países y muchas industrias prósperas están luchando por sobrevivir. Como la recesión se extiende, no solamente las compañías sino también el desarrollo de los países que está vinculado a los bancos, encuentran más y más dificultades para el servicio y pago de sus deudas" (Revell, J. 1982: 294).

Existe una política ortodoxa de la banca central en su papel de prestamista de última instancia que difiere de una tendencia dentro del Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos, que ha proporcionado ayuda a bancos importantes insolventes, como es el caso del Continental Illinois en 1984. En torno a estos planteamientos, Michael Bordo nos dice que: "La experiencia reciente de ayuda a bancos insolventes es inconsistente con las prescripciones clásicas. La ayuda liberal a los bancos insolventes, combinada con un seguro de depósito, que no se evalúa de acuerdo al riesgo, incita a asumir riesgos excesivos, creando así las condiciones para que en el futuro se preste una ayuda incluso mayor a los bancos insolventes". (Bordo, M. 1991: 19). Esto significa que el apoyo de prestamista de última instancia del banco central podría hacer ineficientes a los bancos y los orillaría a caer en la insolvencia.

Un problema presente en la eficiencia que determina toda la política de administración bancaria es el problema del riesgo, que es una variable dependiente de la actividad económica y del ciclo de los negocios, ya que como plantea Pischke: "El riesgo penetra a las finanzas porque intercambia el futuro contra el presente y el presente contra el futuro, porque el futuro es incierto el riesgo está siempre presente" (Pischke, J.D., 1991: 25).

Pischke llega a planteamientos similares considerando el riesgo como un factor externo a los bancos: "Otro riesgo de flujos no simultáneos es el riesgo del crédito, la posibilidad de que el deudor no pueda pagar...aquí el desajuste no reside inicialmente en los flujos del intermediario, sino en los flujos del deudor" (Pische, J:D. 1991: 30).

Entonces el riesgo se convierte en un factor importante para determinar la eficiencia, lo que quiere decir que aquellos bancos que tengan una mayor capacidad de predicción del futuro de la economía tendrían menos vulnerabilidad frente a los ciclos de los negocios, sobre todo en las fases recesivas.

3.1.4 CARTERA VENCIDA. ANTECEDENTES

A partir de la llamada reprivatización de la banca se perdió la perspectiva del riesgo, tanto por los banqueros y los usuarios del crédito ante las expectativas que se suponían altamente benéficas derivadas del ingreso al Tratado de Libre Comercio, en parte como resultado de la propaganda gubernamental y también por la competencia interbancaria que originó el proceso de reprivatización que se tradujo en el otorgamiento masivo de créditos sin grandes restricciones, por la expansión de otros tipos de intermediarios financieros y por las perspectivas de ganancias del esperado crecimiento económico, que no solamente no llegó, sino que se transformó en una fase de contracción de la actividad económica.

Dicha contracción durante 1995, afectó tanto la recuperación de los créditos otorgados por la banca por la subida exponencial de la tasa de interés, como los flujos de efectivo de empresarios, por lo que no pudieron redimir los empréstitos, originando que una

cantidad considerable de empresas cerraran, otras redujeran sustancialmente sus operaciones y solamente las ligadas al sector exportador presentaran en menos escala este tipo de problemas.

El riesgo crediticio está vinculado al ciclo de la economía y de los negocios, en la fase expansiva los flujos de efectivo se aseguran de acuerdo al crecimiento de las ventas y los títulos de crédito pueden ser pagados sin mayor contratiempo. En la fase de contracción las ventas y las ganancias tienden a disminuir por lo cual el pago de los pasivos se dificulta. En la fase depresiva hay una destrucción generalizada de capital, un colapso en la inversión, en las ventas y en el empleo y los títulos de crédito pueden volverse incobrables y los bancos seguramente no podrán cobrar los créditos y tendrán problemas, si se presenta una corrida bancaria, para afrontar los masivos retiros de depósitos. (Nuñez, H. 1992)

Partiendo del hecho de que los bancos son intermediarios financieros entre la oferta de depósitos y la demanda de dinero, los recursos que manejan son propiedad de los depositantes, es decir, fundamentalmente de terceros. El riesgo se presenta en la medida en que los usuarios del crédito no puedan pagar y en que a su vez los bancos no puedan hacer frente a los retiros de sus depositantes.

Analizando los problemas bancarios de fines de los años ochenta y principios de los noventa en diversos países, la revista *The Banker* se preguntaba: " ¿Qué fue lo erróneo? Los bancos olvidaron lo fundamental. Prestar dinero acarrea riesgos. Hubo una frenética competencia para atraer fondos y pasárselos a los solicitantes de crédito...durante el boom de los años ochenta. El resultado fue que los márgenes de los préstamos fueron forzados a un límite en el cual se ignoró la posibilidad que cuando la economía mundial se tornara recesiva los bancos necesitarían cubrir sus espaldas contra la amenaza de pérdidas de los préstamos" (*The Banker*. Febrero de 1993)

La vinculación entre los sectores financiero y productivo es estrecha y están ligados a los ciclos de los negocios. Al existir desfases entre ambos puede provocar que se sigan otorgando créditos sin perspectivas reales de crecimiento de la economía y las ventas, tarde o temprano vendrá el ajuste provocando la crisis de liquidez e insolvencia bancaria, al respecto Alfredo C. Rodríguez destaca que si hay algo que puede afectar notablemente la existencia de un banco en el más breve plazo es el incumplimiento frente a los depositantes por falta de efectivo, considera que la liquidez es el punto neurálgico de la gestión bancaria. (Rodríguez, A. 1993).

En etapas de corridas bancarias, de retiros masivos de depósitos, la falta de liquidez de los bancos pueden profundizar la crisis financiera, de ahí que requieran apoyos del Banco Central para detener el pánico generalizado. En el caso concreto de nuestro país, la amenaza de una corrida bancaria fue una de las causas principales que originó que las autoridades financieras decidieran intervenir abiertamente en el salvamento bancario transfiriendo recursos de carácter fiscal o públicos.

El gobierno estimaba en marzo de 1995 un PIB negativo del -2%, sin embargo a principios de diciembre se calculaba que al cierre de 1995 la inversión productiva total tendría una reducción real del 27.35%, de la cual la privada se reduciría el 30.53% y la pública el 14.69%; finalmente se tradujo en un producto negativo de más del 6%. Imaginémos los equívocos de los agentes económicos que tomaron decisiones con la predicción gubernamental. (Ver *La Jornada*, 1º. De diciembre de 1995).

Bajo esta perspectiva el riesgo aunado a la contracción económica se tradujeron para los bancos mexicanos en problemas de liquidez y capitalización que presionaron hacia

fusiones con intermediarios extranjeros, a continuar con los subsidios gubernamentales recibiendo apoyo del Fondo Bancario a cambio de una proporción de su cartera, para que al menos sobreviviera la mitad de las instituciones crediticias. Al respecto el West Merchant Bank consideraba que debían tomarse medidas, entre otras: "...revertir la tendencia de su cartera vencida, mejorar sus ingresos vía servicios, contrarrestar los elevados intereses para no encarecer el crédito bancario y estructurar mecanismos contra contingencias cambiarias, dada la inestabilidad que se vive con el tipo de cambio" (El Financiero., 5 de diciembre de 1995)

Contrariamente a las interpretaciones triunfalistas generadas con la reprivatización, para 1995 era otro el panorama, como apuntaba Carlos Fernández-Vega: "...la banca moderna resultante del proceso de desestatización no estaría viva si no fuera por los crecientes apoyos financieros que -a fuerza de obviar las urgencias sociales-, le canaliza el gobierno federal A lo largo de 1995, once bancos han sido recapitalizados y/o controlados accionariamente...por medio del Fobaproa y/o Procapte, dos instituciones reprivatizadas vendieron su control a instituciones extranjeras Probusa e Internacional. Los bancos Obrero e Interestatal también están intervenidos" (Fernández-Vega, C. 1995).

También a finales de noviembre de 1995, el Bancen por sus grandes dificultades financieras estaba por fusionarse con el grupo Banorte. Hay que agregar la capitalización que el gobierno realizó en los principales bancos como Banamex, Bancomer, Mexicano y Confía al adquirir cartera de crédito.

Paralelamente, en lo mas agudo de la crisis bancaria, se esperaba el incremento de fusiones con instituciones financieras internacionales, desde el mes de mayo de 1995, el presidente del Consejo de Administración de Banamex advertía que: "En unos cuantos meses instituciones financieras de Estados Unidos o Europa adquirirán o fusionarán bancos mexicanos de tamaño medio. Existe mucho movimiento de extranjeros en estos días analizando seriamente la posibilidad" (Salgado, A. 1995).

Al respecto el periódico "El Financiero" citó un informe de la agencia calificadora Moody's que pronosticaba el empeoramiento en la calidad de los activos de la banca mexicana y un declive en el nivel de sus ganancias, dado que la competitividad había orillado a los banqueros a asumir operaciones altamente riesgosas, el informe referido decía que: "Como ocurre frecuentemente con los sistemas financieros que atraviesan por la desregulación, privatización y feroz competencia, los banqueros tienden a volverse menos -en lugar de más- cuidadosos, y responder involucrándose más y concediendo préstamos de alto riesgo con la finalidad de proteger su porción del mercado". (Informe de Moody's. Citado por El Financiero., 1 de julio de 1994: 4).

Las manifestaciones de este tipo de ineficiencias fueron a través del incremento de la cartera vencida derivado del aumento mas que proporcional de los préstamos en relación al crecimiento del producto interno bruto. El citado informe de Moody's agregaba que: "Si bien la actual generación de ganancias es relativamente alta, los gastos para hacerle frente a los malos activos y la feroz competencia contribuirán al descenso de ganancias", la situación tiende a agravarse debido a "la inexperiencia relativa de los banqueros mexicanos en el área de concesión de préstamos al sector privado, por la falta de sistemas sofisticados de información administrativa, riesgos de divisas, métodos de contabilidad turbios y leyes de bancarrota hostiles al prestamista"

Desde noviembre de 1993, el Sr. Roberto Hernández en su discurso de toma de posesión como presidente de la Asociación Mexicana de Bancos (AMB) expresaba que

la expansión del crédito otorgado por la banca a partir de su privatización había aumentado más de tres veces su valor nominal entre fines de 1991 y julio de 1993, aunado a la tendencia decreciente de las tasas de interés que habían llegado a fines de 1993 a alrededor del 20%. Consideraba que estos éxitos, "...en lo fundamental no son atribuibles a los bancos. Derivan del saneamiento macroeconómico, de la desregulación, de la confianza nacional e internacional que ha despertado la actual administración" (Hernández, R. 1993).

Sin embargo, también analizaba uno de los efectos de la explosión crediticia: el crecimiento de la cartera vencida. El Sr. Roberto Hernández señalaba que: "Varias son las causas de su incremento reciente. Una, sin duda, es una evaluación deficiente del riesgo del crédito por parte de los operadores o un esfuerzo de cobranza poco eficiente. Sin embargo, hay otros factores. Se heredaron vicios administrativos de años anteriores. Los costos de capital han sido sumamente elevados. La desaceleración económica se ha extendido". El Sr. Hernández agregaba su perspectiva sobre la tendencia futura de la cartera vencida al decir que: "...el problema de la cartera vencida persistirá en el corto plazo. Es algo coyuntural, de transición, que con el tiempo irá desapareciendo"

En la discusión llevada a cabo en la Cámara de Diputados sobre el Tratado de Libre comercio, también se planteaban advertencias sobre la cartera vencida, se decía que debían reconocer los problemas existentes en los bancos, por ejemplo, el de la cartera vencida que se había convertido en algo más que la moratoria de unos cuantos, alcanzado magnitudes nunca antes vistas en el país, tanto por su cuantía acumulada como por el origen de sus deudores. (Morquecho, H. 1993)

Desde una perspectiva semejante, a finales de 1993, el Sr. Stefano Natella, Director de Análisis para América Latina del First Boston corporation, señalaba el crecimiento del 28% en términos reales de la cartera de crédito de los bancos mexicanos durante 1989 a 1992. Sin embargo consideraba que: "No cabe duda que uno de los factores que han acompañado al crecimiento del crédito bancario ha sido el aumento de la cartera vencida...El análisis nos lleva a concluir que la situación en términos de cartera vencida de la banca mexicana no es mortal, sino que se trata de un simple resfriado".(Natella. S. 1993)

El Sr. Manuel Somoza, entonces Director General del Banco Mexicano afirmaba para marzo de 1994 que: "La cartera vencida es, sin embargo, el principal problema que enfrenta la banca. En promedio, para el conjunto de los bancos, el índice del renglón se ubica en alrededor de 7% de su cartera total, nivel por arriba del observado en la crisis financiera de principios de los 80...Los orígenes de la cartera vencida en el caso de la banca mexicana son complejos y diversos; sin embargo, de las causas que han contribuido a su magnitud destacan: anquilosamiento de la capacidad y análisis en el otorgamiento de crédito, el cambio estructural, y la desaceleración en el crecimiento de la actividad económica" (Somoza, M. 1994).

Al desagregar las causas que dieron origen al crecimiento de la cartera vencida destacaba el Sr. Somoza que a partir de 1989, "...las instituciones bancarias enfrentaron una inusual demanda de crédito, la que tuvieron que afrontar con sistemas inadecuados de evaluación y seguimiento que derivó, en muchos casos, en una mala asignación de los recursos".(Somoza, M. 1994).

Como hemos señalado anteriormente, a partir del proceso de reprivatización, se generó en el país una expansión del crédito ante las expectativas de un crecimiento que

finalmente fue muy lento, por lo cual los créditos vencidos se fueron incrementando. Los análisis llevaban solamente a señalar el crecimiento de la cartera vencida sin prever sus reales dimensiones en el futuro y otras advertencias provenientes de algunos sectores académicos fueron dejados de lado.

Lo anterior lo podemos corroborar si relacionamos la cartera de crédito vencida de todos los bancos con el total de su capital contable cuyos datos presentamos en el cuadro No. 4

CUADRO No. 4
Razón de cartera de crédito vencida/ capital contable
Banca Múltiple
Millones de nuevos pesos
1991-1995

| Años | Cartera Vencida (CV) | Capital Contable (CC) | CV/CC |
|-------------|-----------------------------|------------------------------|--------------|
| 1991 | 7,487 | 21,336 | 35.1 |
| 1992 | 18,083 | 27,851 | 64.9 |
| 1993 | 29,057 | 36,008 | 81.9 |
| 1994 | 41,383 | 43,099 | 96.0 |
| 1995* | 66,492 | 55,538 | 119.7 |

Fuente: Elaboración del autor con base en datos del Boletín Estadístico de Banca Múltiple. CNBV

- datos al mes de junio

De acuerdo a los datos del cuadro anterior la razón cartera vencida/capital contable fue incrementándose a partir de 1991, pasó al 64.9 al 96.0 en diciembre de 1994. Para junio de 1995 la cartera vencida superó al capital contable de los bancos, alcanzando un valor de 119.7, ya no podían hacer frente a la cartera vencida con su capital, es decir, se presentaba la quiebra técnica, los bancos se quedaban sin capital propio. Sin embargo, es importante observar que aun antes de la crisis iniciada en diciembre de 1994 la tendencia de la cartera vencida fue creciente.

Hay que hacer notar que en el Boletín Estadístico de Banca Múltiple editado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de junio de 1995 no se incluían las cifras de los bancos intervenidos, como el Unión, Cremi, Banpaís y Obrero, de ahí que la magnitud de la cartera vencida del total de bancos era mayor a las cifras publicadas en la estadística oficial, por ejemplo, en una nota periodística de Juan Antonio Zúñiga se dio a conocer que según la misma CNBV el saldo de cartera vencida hasta el mes de septiembre de 1995 ascendía a 120,048 millones de pesos, de los cuales 63,620 millones de pesos correspondía a los bancos intervenidos, que a la lista anterior se agregarían Oriente, Interestatal, Inverlat y del Centro.

Se informaba en la misma nota que: "...el índice de morosidad que mide la proporción de la cartera vencida bruta con respecto a la cartera crediticia total, pasó de 9.02 por ciento en diciembre de 1994 a la alarmante cifra de 17.22 por ciento en septiembre de 1995...Hasta ahora, ni los apoyos gubernamentales, ni los programas de reestructuración, ni la política de adjudicarse en pago propiedades de sus clientes morosos parecen constituir una solución de fondo". (Zúñiga, J. 1995).

Otro de los efectos sociales del crecimiento de la cartera vencida fue el movimiento de deudores agrupados en El Barzón que lograron a principios de diciembre de 1995

instalar una mesa de diálogo en la cual participarían la Secretaría de Hacienda, La Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Asociación Mexicana de Bancos, entre otros, en la cual los barzonistas plantearon una moratoria por cuatro años, tregua jurídica y judicial, reducción de los márgenes de intermediación, tasas de interés para cada sector, etc.

3.2 EL CONTEXTO ECONOMICO: EL BORDE DEL ESTALLAMIENTO DE LA CRISIS FINANCIERA

No estamos de acuerdo totalmente con la interpretación que a posteriori ha realizado el expresidente Salinas respecto a la gestación de la crisis 1994-1995, la sitúa en los llamados errores de diciembre, sin embargo, si revisamos el cuadro No. 1 del capítulo segundo, observamos que la inversión extranjera en cartera ascendió en el año 1993, a 54,600 millones de dólares en el mercado de acciones y 21,800 millones de dólares en títulos de deuda, un total de 76,400 millones de dólares.

El retiro de capitales empezó en 1994 cuando todavía era presidente, pues tan solo en el mercado accionario se redujo a 34,400 millones de dólares, es decir una fuga de más de 20 mil millones en el año y para fines de 1995 se había reducido a 24,500 millones de dólares en el mismo mercado, menos del 50% del existente en 1993 y los títulos de deuda estaban por vencer y no se contaba con los dólares para hacerles frente, considerando que se habían colocado entre inversionistas de estados Unidos y había la posibilidad de que ya no los renovaran como realmente fue. En este mercado de títulos de deuda la inversión se había reducido para fines de 1995 a 3,300 millones de dólares. Aunado al factor que hemos señalado anteriormente de que la quiebra técnica de algunos bancos se presentó de hecho aun antes de que terminara su periodo presidencial.

A los pocos días del cambio gubernamental, en diciembre de 1994, se empezó a mencionar que existían focos rojos en la economía. El 4 de diciembre el presidente de la Asociación Mexicana de Casas de Cambio, el Sr. Jorge Salim advertía que para 1995 tendrían que ingresar al país por lo menos 27 mil millones de dólares para poder garantizar la estabilidad cambiaria, financiar el déficit externo y promover el crecimiento de la economía. Incluso algunos cambistas mencionaron -lo que evidentemente se ocultaba a toda costa por las autoridades financieras- que entre el 14 y el 18 de noviembre de 1994 se fugaron del país 2,400 millones de dólares. Lo anterior sumado a un déficit comercial de 28 mil millones de dólares para 1994, daba clara señal de que la economía se acercaba a un punto crítico.

El capital externo de naturaleza especulativa había empezado a salir de México como lo mencionamos párrafos atrás, de hecho los sucesos de inestabilidad política durante el periodo enero-noviembre de 1994, fueron siempre una amenaza para salidas masivas de capitales. Los hechos políticos continuaron afectando el campo de la economía y de los negocios y el ambiente en el sector financiero empezaba a enrarecerse. La toma de posesión de Eduardo Robledo como gobernador de Chiapas el 8 de diciembre del mismo año y la amenaza del Ejército Zapatista de Liberación Nacional de reiniciar las hostilidades, aparentemente fueron los pretextos para presionar la demanda de dólares afectando el tipo de cambio y de que la Bolsa de Valores iniciara una tendencia a la baja.

A esa situación se sumó un elemento que vendría a acelerar la inestabilidad financiera al elevarse la tasa de interés en los Estados Unidos. Tal decisión iba a afectar el

comportamiento de los inversionistas nacionales y extranjeros que al ver aumentar los rendimientos en aquel país e incrementarse la incertidumbre en México no dudaron en acelerar la salida de sus capitales.

Extraoficialmente trascendió días después que Miguel Mancera, entonces gobernador del Banco de México propuso el día 10 de diciembre poner a flotar el peso y según se comentó en su momento, el Secretario Serra no estuvo de acuerdo, por lo cual el Banco Central que tiene como función regular los cambios, quedaba fuera de la jugada. Se trataba de ganar tiempo con el propósito de dar signos de confianza al capital internacional, pues unos días después el Dr. Serra afirmaba ante inversionistas que no se movería el tipo de cambio.

La opción de modificar el tipo de cambio ya estaba decidida y solamente se requería preparar las condiciones y decidir quiénes iban a ser avisados. Mientras tanto continuaba el discurso de los "herederos" de la política económica y monetaria que continuaban pregonando la necesidad de mantener el tipo de cambio sujeto a las variaciones dentro de la banda de fluctuación, que debían aumentarse más las tasas de interés para reducir la salida de recursos, olvidándose de la historia, pues el capital financiero una vez que inicia su salida la realiza en forma de embestida y aplasta gobiernos, naciones y en nuestro caso particular, al sistema bancario. También olvidaban que en condiciones de incertidumbre ninguna tasa de interés es suficiente para reducir el riesgo y retener al capital especulativo y de que, contradictoriamente, al incrementar los costos del crédito se frenaría la actividad en el sector de la producción y provocarían la imposibilidad de pagar de un gran conjunto de deudores de la banca.

El Banco de México y la secretaría de Hacienda conocían perfectamente la situación de la inversión extranjera en los mercados de dinero y capitales, así como los montos invertidos por nacionales en títulos denominados en dólares, la mayor parte de corto plazo y con una naturaleza altamente especulativa. La composición de los requerimientos de divisas para 1995 era la siguiente:¹⁸

1. Se tenían emitidos alrededor de 28 mil millones de dólares en Tesobonos y estaban por vencer.
2. Se contaba con 34.4 mil millones de dólares invertidos en acciones de la Bolsa por extranjeros, los cuales al percibir el menor rasgo de incertidumbre continuarían su salida masiva.
3. La deuda externa de los bancos comerciales se calculaba en 24,000 millones de dólares.
4. Se calculaba en 23,000 mil millones de dólares la deuda del sector privado con instituciones financieras del exterior.
5. Adicionalmente la deuda gubernamental alcanzaba los 85,000 millones de dólares, por lo cual había que considerar el pago de su servicio.
6. El déficit de la balanza comercial de acuerdo a la tendencia rebasaría los 28 mil millones de dólares para 1995.

De realizarse un retiro masivo del capital especulativo extranjero -como finalmente se presentó- se requeriría un presupuesto de divisas de más de 50 mil millones de dólares para 1995, situación insostenible si agregamos los vencimientos de los créditos

¹⁸ Datos presentado por el Dr. Arturo Huerta en el Seminario de Política Industrial de la Facultad de Economía de la UNAM. 1995

externos a menores tasas que las internas que habían recibido los bancos comerciales para apoyar la expansión crediticia y los créditos de las empresas, y el servicio de la deuda gubernamental y el saldar el déficit de la balanza comercial, todo lo cual sumado representarían requerimientos de alrededor de 90 mil millones de dólares para el mismo año.

Sin embargo, el flujo de capital proveniente del exterior se había reducido y solamente faltaba una señal para continuar la salida a la cual se incorporarían los capitales nacionales. Las reservas de divisas del Banco de México resultaban totalmente insuficientes para enfrentar la situación.

Se perfilaba de una manera contundente una crisis económica y financiera de magnitudes mayores y características diferentes a las de 1982 y 1987. La inestabilidad tanto de la esfera política como de la económica-financiera se sincronizaban para adentrar a México en una fase de efectos entonces insospechados.

Todavía la demanda empresarial que se planteaba en ese momento al presidente Zedillo fue la de "hacer más atractivo al país para poder captar los flujos de inversión foránea que le permitan a la economía crecer a una tasa de seis por ciento desde el próximo año, para poder crear el millón de empleos que exige la estabilidad nacional", según lo expresaba el presidente de la Pequeña y Mediana Industria. (El Financiero. 5/12/1994)

El 9 de diciembre de 1994, se presentó ante el Congreso de la Unión el programa económico del presidente Zedillo para 1995, se plasmó en los criterios generales de política económica en los cuales se plantearon tres objetivos centrales: crecimiento real del 4% en el Producto Interno Bruto; meta inflacionaria de 4% y balanza comercial negativa de -4.6% del PIB

En su presentación ante la Cámara de Diputados, el secretario Serra planteaba que: "las perspectivas del país son favorables, continuará fluyendo la inversión extranjera...Es necesario que el país crezca con estabilidad. Ello equivale a promover nuevas inversiones, a fomentar la innovación tecnológica y la capacitación e incrementar la competitividad general del aparato productivo y aumentar las exportaciones a los mercados a que México tiene acceso. De esta manera será posible aumentar los empleos en la cantidad requerida por la fuerza de trabajo mexicana." (El Financiero. 10/12/1994).

El Consejo Coordinador Empresarial a través de su director, el Sr. Francisco Calderón consideró muy optimista la meta inflacionaria de 4% para 1995, el estimaba que: "la inflación se ubicará entre cinco y 5.5%. En cambio, comentó que la proyección que se ha elaborado para el Producto Interno Bruto (PIB) es conservadora, ya que en 1995 se podrán lograr niveles de crecimiento económico de hasta cinco por ciento" (El Financiero. 10/12/1994). Al respecto es necesario comentar que a pesar de la gran cantidad de información que maneja el órgano cúpula del sector empresarial y de los múltiples análisis a que tiene acceso, su visión del futuro no era optimista, sino de ficción.

De hecho el secretario Serra había hecho una defensa a ultranza del régimen salinista en su presentación en la Cámara de diputados y su discurso tuvo efectos en los representantes de los hombres de negocios, es decir, había credibilidad, pues el presidente del Consejo Mexicano de Inversión señalaba que "México cuenta con el programa de ajuste económico más exitoso de la última década, en la que resalta la apertura en las inversiones, el programa de privatización, la estabilidad

macroeconómica y las menores restricciones al comercio internacional" (El Financiero. 10/12/1994).

A nuestro juicio, en los Criterios se enmascaraba la situación crítica por la que ya atravesaba el país y de la cual la burocracia política conocía su profundidad, sabían del problema del próximo vencimiento de los Tesobonos y que no habría reservas suficientes para su convertibilidad en divisas, tampoco ignoraban que se había dado un crecimiento de la deuda externa bancaria y empresarial cuyo vencimiento a corto plazo ponía en peligro la estabilidad financiera y se comentaba el problema del crecimiento de la cartera vencida, que ya había provocado la quiebra del sistema bancario que hasta entonces se mantenía encubierta.

Otro punto de vista distinto al gubernamental fue el expresado por el director del Centro de Análisis e Investigación Económica del ITAM, advertía sobre una disyuntiva existente en el corto plazo, pues "resaltó la necesidad de reducir el déficit de la cuenta corriente que es resultado natural del proceso de apertura y reestructuración económica que se ha llevado a cabo en el país"

Una visión más analítica la planteó el Dr. Clemente Ruiz Durán al señalar que : "Haciendo caso obvio de la crisis de confianza manifestada desde la muerte del candidato oficial, el nuevo gobierno presentó a mediados de diciembre un paquete de política económica imposible de cumplir, puesto que se suponía que el crecimiento de la economía de 4 por ciento, iba acompañado de un déficit en cuenta corriente de 9.4 por ciento del PIB, con una flotación del tipo de cambio similar a la de 1994. Los mercados respondieron inmediatamente en forma negativa, dando por resultado el colapso de las reservas internacionales que en unos cuantos días se redujeron para llegar a 6 mil millones de dólares" (Ruiz Durán, C. 1995). A partir de este momento la inestabilidad económica se empezó a agudizar y se aceleró la dolarización.

A pesar de la declaración expresa del secretario de Hacienda ante los financieros extranjeros de que no habría una devaluación brusca del peso y también en reunión con diputados del PAN les había asegurado lo mismo, pocos días después, el 20 de diciembre se decide instrumentar una medida "estrictamente económica" que tenía como propósito eliminar el margen de sobrevaluación que tenía el peso mexicano, se trataba de un ajuste técnico, por lo cual se decidió aumentar en 15% el límite superior de deslizamiento. El Dr. Serra explicó que el objetivo de la medida había sido la intención de "hacer frente a las presiones sobre la moneda y, en general, a los efectos negativos a la economía que 'han traído las amenazas de violencia formuladas por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional" (La Jornada. 21/12/1994).

De inmediato le fue corregida la plana al secretario Serra, pues representantes bancarios declaraban que la situación de Chiapas fue más bien "un auténtico pretexto", las causas reales empezaron a aflorar, pues los banqueros hablaban de fuertes presiones sobre las reservas de divisas, tan solo en los primeros 20 días de diciembre se habían fugado más de cuatro mil millones de dólares. (El Financiero. 21/12/1994)

El inicio de una crisis de expectativas favorables en torno al crecimiento productivo, sobre ventas y utilidades seguramente fue uno de los factores determinantes que desencadenaron tanto una tendencia decreciente del Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa como la salida de capitales desde el inicio del gobierno del Presidente Zedillo, probablemente como ya lo hemos apuntado no había credibilidad en su programa concretado en los Criterios Generales de Política Económica del 9 de diciembre.

El presidente Zedillo situaba la decisión de la ampliación de márgenes del tipo de cambio en relación a causas externas e internas. Entre las externas señaló la escasez de capitales en los mercados internacionales y las alzas en las tasas de interés, entre las internas situó los asesinatos de figuras políticas y el conflicto chiapaneco. También reconoció que: "durante 1994 algunos desequilibrios de la economía que hasta hace un año se estimaron como 'sumamente manejables', en el curso de este año tomaron una proporción muy preocupante", también señaló que: "la tensión en las últimas semanas alertó a los mercados financieros, propiciando muy fuertes presiones sobre el mercado cambiario". (La Jornada. 22/12/1994)

La ampliación de la banda de flotación en los hechos no fue tal, ya que el mismo día dejó sin margen de maniobra a las autoridades monetarias y se desencadenó la especulación, la medida fue tomada como una señal de alarma por los inversionistas mexicanos y extranjeros. La misma tarde del día en que se observó el fracaso de haber ampliado la banda de fluctuación del peso y con los ánimos encendidos de los especuladores, se tomó la decisión sobre la libre fluctuación que había sido sugerida por el gobernador del Banco de México desde el 10 de diciembre. La determinación del tipo de cambio fue dejado al libre juego de la oferta y la demanda como resultado del repunte de la especulación, el asalto al mercado de divisas se consumaba y empezaron a conocerse las causas que estaban provocando el desajuste financiero que tenía su origen en las medidas de política económica y financiera del periodo salinista y en graves errores de instrumentación del nuevo gobierno como más tarde sería reconocido públicamente.

En estas condiciones y con reservas insuficientes para hacer frente a las demandas de divisas el tipo de cambio entró a un tobogán, en la reunión de emergencia de los miembros del Pacto (PABEC) se reveló que el secretario Serra "explicó de manera dramática que no había otra alternativa ya que la especulación había provocado que las reservas del Banco de México disminuyeran hasta 6 mil millones de dólares y era urgente evitar que se agotaran". (La Jornada. 22/12/1994). El Secretario agregaba que la decisión había sido tomada por las autoridades financieras y duraría hasta que el mercado de divisas se estabilizara.

La caída del tipo de cambio se había iniciado. Las interpretaciones sobre la crisis financiera empezó a tener visiones más de fondo, como los problemas de carácter estructural de la economía y a la posposición de medidas correctivas durante la administración salinista. La justificación de la crisis dejó de ser Chiapas y se movió desde declaraciones sobre la nefasta herencia recibida, hasta la expresada por el subgobernador del Banco de México, Ariel Buira en el sentido de que "la fuga de capitales nos ganó la batalla" (El Financiero. 23/12/1994).

Serra, en su renuncia del 29 de diciembre a la Secretaría de Hacienda se tornó más objetivo, pues reconoció que: "Ante la crisis financiera por la que atraviesa el país, he concluido que la estrategia gradual que propuse para enfrentar el elevado desequilibrio de la cuenta corriente de nuestra economía no fue la correcta. Los análisis elaborados para plantear el programa económico de 1995 subestimaron la gravedad de la situación" (La Jornada. 30/12/1994). El conflicto chiapaneco que antes lo utilizó como argumento central en la problemática financiera mexicana no mereció una sola letra en el texto de su renuncia, pero reconoció que los criterios de política económica y por lo tanto el presupuesto de egresos en que se plasmaban no respondieron a la realidad del país.

Sin embargo en la Cámara de Diputados la fracción priista siguiendo una vieja práctica los aprobaba a sabiendas de que no servían ya para nada, al respecto León Bendesky expresaba que: "A tan sólo unos días de la presentación de las directrices de la política económica del nuevo gobierno, se vinieron abajo las proyecciones de crecimiento e inflación. Pero las evidencias de la crisis no fueron suficientes para que la fracción priista del Congreso aprobara un documento que nació muerto", sobre la devaluación agregaba que si "fuese competitiva, las empresas habrán de estar ahora produciendo para exportar y no preguntándose cómo pagar las cargas de una deuda cada vez más onerosa por la subida de las tasas de interés".(Bendesky, L. 1994)

El programa de emergencia económica se iba perfilando a la luz de los reconocimientos de los compromisos en divisas que había que afrontar y del origen de los errores financieros que se habían cometido. El Banco de México dio a conocer cifras sobre la inversión extranjera, entre 1989 y 1994, "México percibió casi 90 mil millones de dólares...con los que fue posible compensar alrededor del 88% del déficit de la cuenta corriente observado en el mismo lapso...la inversión extranjera destinada exclusivamente a los circuitos financiero y bursátil fue de 71 mil 731 millones de dólares; mientras que las divisas de capital foráneo destinadas a la esfera productiva fueron de 23 mil 185 millones de dólares. Esto significa que tres de cada cuatro dólares que ingresaron al país por estos conductos tuvieron como destino la especulación bursátil" (La Jornada. 30/12/1994).

Con esta información empezaba a explicarse el carácter estructural de la crisis y sobretodo a interpretaciones más profundas que no se basaban exclusivamente en quién cometió los errores de instrumentación. Se hicieron análisis de largo plazo como el realizado por el Dr. Clemente Ruiz Durán que establecía que: "La crisis financiera que vive hoy la economía mexicana es parte de un proceso de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, el cual lentamente parece concretarse en ciertas variables y en algunas regiones del país. Hoy el pasado se encuentra con el presente, haciendo constar que la desintegración productiva es la causa fundamental de la inestabilidad y la falta de solvencia financiera" (Ruiz Durán, C. 1995)

En el mismo sentido Mario Zepeda Martínez expresaba que: "la situación de insolvencia se perfila con más claridad si se define como la situación en la que una economía deudora no puede crecer a las tasas mínimas necesarias...y cubrir sus compromisos de deuda externa...El problema es que no sólo se subestimó el riesgo de un excesivo déficit en la cuenta corriente, sino también -y ello es tan o más importante- se subestimaron los riesgos de una excesiva dependencia de la inversión extranjera" (Zepeda, M. 1994. 12)

En el caso estrictamente de las formas de financiamiento por las cuales se optó, si bien la crisis estalló en diciembre, ésta emergió violentamente en meses anteriores vinculada a los sucesos políticos y pudo ser contenida, pero nuevamente se actuó en forma tardía. Sin embargo el problema era de fondo, simplemente se posponía la salida masiva de dichos capitales, la raíz se encuentra precisamente en las alternativas de financiamiento elegidas, como dice el citado Dr. Ruiz Durán, "El canto de las sirenas, llamó nuevamente a los responsables de la política económica a financiar los desequilibrios con flujos de corto plazo...No era inversión para construir más plantas, sino inversión de corto plazo que buscaba sacar ventaja de los diferenciales de tasas de interés" (Ruiz Durán, C. 1995)

Adicionalmente al problema de que dicho capital especulativo no incrementaba la planta productiva, el hecho de tener que transferirles gran cantidad de recursos para su permanencia en el país constituía una sangría a las finanzas nacionales, pues por una parte exigían altos intereses en el mercado de dinero, además de una emisión masiva de instrumentos de cobertura cambiaria como fue el caso de los Tesobonos y de brindarles ganancias de capital para que no salieran masivamente los recursos invertidos en el mercado accionario.

Al respecto, el Banco de México en su Exposición sobre la Política Monetaria para 1995 hizo las siguientes consideraciones: "Las reservas internacionales del país se deterioraron fruto de cuatro acontecimientos políticos y delictivos sobresalientes: el asesinato de Colosio le 'costó' al país 10 mil 338 millones de dólares, la renuncia de Carpizo a la secretaría de Gobernación 'costó' otros 2 mil 902 millones de dólares en reservas, las denuncias de Mario Ruiz Masieu tuvieron un 'costo' en reservas de 3 mil 713 millones de dólares y la tensión generada en Chiapas impactó con otros mil 549 millones de dólares. De manera muy general se podría decir que la secuela directa de estos cuatro acontecimientos generaron salidas de dólares por casi 19 mil millones de dólares entre marzo y diciembre...Desde Marzo pasado (1994), se decidió repartir el peso del ajuste en más de una variable de tal manera que no fueran, individualmente las tasas de interés o el tipo de cambio quienes resintieran el ajuste. Por lo anterior, la preferencia de los inversionistas por los títulos indexados al tipo de cambio hizo crecer el monto de Tesobonos en 26 mil 400 millones de dólares durante 1994" (Banxico. 1995)

Ante la señal de alarma, la huida de capital nacional y extranjero no pudo ser contenida a pesar del alto costo pagado. Se llevó a cabo el ataque final contra los que quedaba de divisas y el Banco de México tuvo que retirarse del control cambiario. Los *nuevos* funcionarios "descubrieron" entonces la gran brecha del saldo negativo de la cuenta corriente, que según el presidente Zedillo ¡había sido subestimada!.

En un sentido económico la medida no correspondía a una salida racional, de acuerdo al Dr. Ruiz Durán, "En un acto de desesperación, las autoridades financieras optaron por mover el tipo de cambio, sin que existiera ninguna lógica, puesto que esto no resolvía, sino que agudizaba el problema, puesto que una flotación libre inducía al pánico y no daba como resultado inmediato un flujo adicional de divisas que permitiera enfrentar el problema de la deuda externa...El gobierno mexicano en vez de tratar de compatibilizar las necesidades de divisas con los requerimientos de divisas a futuro, optaron por mover el tipo de cambio, con lo cual no se resolvía nada y en cambio se echaba por la borda todo lo logrado en el esfuerzo de estabilización" (Ruiz Durán, C. 1995)

A partir de que se estableció la libre flotación, el país entró en una etapa de absoluta indefensión, la especulación se volvió incontrolable y ante el agotamiento de las divisas el tipo de cambio tuvo subidas exponenciales a pesar de que las autoridades monetarias en un principio decían que se estabilizaría en \$4.50 por dólar; más adelante que en \$5.00.

Una característica de la crisis de 1995, se destacaba por el Lic. Octavio García Rocha, lo inédito es que: "el marco histórico-económico en el que se expresa la devaluación actual es distinto al de las pasadas. *La actual crisis nacional es la primera en el contexto de una 'economía globalizada'*, es decir, de la internacionalización de la economía mexicana, fenómeno económico contemporáneo que se caracterizó por dos

prioridades, a) la apertura indiscriminada del mercado nacional y b) la promoción de la inversión financiera del exterior a corto plazo, inestable y especulativa" (García, O. 1994: 7)

La crisis financiera mexicana empezó a influir otros mercados y generar inestabilidad, pues el índice Dow Jones se afectaba por la baja vertical de los precios de acciones de emisoras establecidas en México. Periódicos europeos alertaron sobre las repercusiones de la devaluación sobre otros mercados latinoamericanos, por ejemplo Le Monde publicaba a finales de 1994 que las "actuales dificultades de México...podrían contagiarse a los otros países de la región : Argentina y Brasil...La crisis de confianza que afecta a México...no es sólo un desafío para México...en realidad amenaza a todo el movimiento de transformación económica y política en el que entró desde algunos años el subcontinente americano" (La Jornada. 30/12/1994)

Respecto a la crisis que ya se presentaba en los bancos y a fin de que el problema financiero no se agravara más, el Banco de México informaba el 29 de diciembre a los inversionistas y depositantes de bancos y casas de bolsa, que habría garantía para sus recursos, esto seguramente para evitar el pánico y que hubiera un retiro masivo de los recursos, es decir, una corrida bancaria que profundizaría más la crisis. Con esta medida el banco de México asumía de hecho el costo de la inminente quiebra bancaria. Al respecto el economista Octavio García Rocha, expresaba que: "no deja de asombrarnos y nos mueve a meditación la respuesta tan inmediata y amplia que las economías internacionalizadas han tenido para México. este es un hecho desusado, nunca antes habían concurrido tan decididamente a rescatar a una economía devaluada. Miguel de la Madrid sufrió todo su sexenio la falta de apoyo del crédito externo...Esta avalancha crediticia no se debe a una sorpresiva solidaridad del capitalismo salvaje con el simpático México. Más bien las razones las encontramos en los hechos que han sufrido y/o podrían sufrir las economías globalizadas" (García. O. 1994: 10)

Los empresarios industriales y comerciales que ya desde los últimos meses del gobierno salinista expresaban sus críticas respecto a los altos costos financieros y a la desintegración industrial en diversas ramas, percibían la devaluación como una medida que les traería más perjuicios que beneficios, pues el presidente de la CONCANACO, el Sr. Germán González Quintero analizaba el agotamiento de la reserva de divisas y la enorme fuga de capitales como una situación "bastante grave y delicada, que puede echar por tierra el sacrificio de los últimos seis años y que obligará a una profunda revisión de la política económica", también criticaba la política de financiamiento gubernamental para captar divisas, pues "los hechos ...han demostrado que intentar privilegiar a los *capitales golondrinos* que se benefician de coyunturas no puede ni debe ser el eje de la política económica nacional" (La Jornada. 30/12/1994).

A su vez la CANACINTRA demandaba la aplicación de medidas que hicieran frente a la crítica situación de la industria manufacturera, "que en 1994 cerrará con 19 ramas que presentan descenso en su producción y que en conjunto generan cerca del 44% del producto manufacturero". (La Jornada. 30/12/1994).

La polémica continuó incluso desde posiciones extremas, por ejemplo, en el evento organizado por el Colegio Nacional de Economistas sobre los Retos de la Situación Económica Actual, el expresidente de la Asociación de Banqueros, Sr. Carlos Abedrop reconoció que: "no veo por qué era necesario devaluar...la devaluación mexicana fue producto de la falta de confiabilidad en la estabilidad del país y no por desajustes

graves en las principales variables de la economía como ocurrió en 1976 y 1982...ahora lo que se vive es una pérdida de confianza por parte de los inversionistas que no se podrá recuperar ni siquiera aumentando las tasas de interés, pues el miedo de los inversionistas es el más caro de los miedos y es difícil encontrar precio que lo pague". (El Financiero. 24/02/1995).

El presidente Zedillo expresó en diversas fechas y en distintos foros una defensa del acto devaluatorio, el 12 de enero de 1995 afirmaba que: "Nuestra moneda se devaluó, porque esos recursos que tuvimos en años pasados del exterior en nuestra economía y que estaban basados en una perspectiva muy optimista de lo que era el futuro de México, ya no están más con nosotros. Ahora tenemos menos recursos del exterior, y por eso tuvimos que devaluar, ahora tenemos que ajustarnos a la nueva circunstancia, debemos atenernos a nuestros propios medios, a nuestro propio trabajo y a una disponibilidad mucho menor de esos recursos externos". (El Financiero. 13/01/1995). No puso en claro de que si nos íbamos a atener a nuestros propios medios por qué se encontraba negociando aceleradamente líneas de crédito con el FMI y directamente con el gobierno de los Estados Unidos en condiciones bastante desfavorables.

El 24 de febrero de 1995 el presidente Zedillo expresó: De no haberse tomado la medida de devaluar el peso, al siguiente día México habría tenido que declarar la suspensión de pagos y esto hubiera implicado la caída de entre 20 y 30 por ciento del producto interno bruto" agregó en esa ocasión, "que como uno de los resultados de la devaluación de peso, México ahora tiene una posición competitiva extraordinaria, como pocos países del mundo la tienen". (El Financiero. 24/02/1995)

Según mi personal interpretación, en una visión muy general, la crisis de 1995 fue sin duda, producto de las nuevas modalidades que asume el capital financiero en su ortodoxo papel de extraer recursos monetarios de los países "en desarrollo" que han sido integrados a la globalización. De hecho hay que tomar en cuenta que nuestro país no había tenido condiciones sostenidas de crecimiento, a pesar de los cuantiosos recursos financieros especulativos recibidos, pues en el sexenio salinista después de alcanzar en 1990 el 4.4% de crecimiento se fue desacelerando hasta llegar a 0.6% en 1993. En 1994 hubo un "salto" de crecimiento de 3.5% como efecto de la expansión del gasto público, pero con un déficit en cuenta corriente de alrededor de los 28,000 millones de dólares que fue la puntilla de las posibilidades para sostener el desarrollo. El derrumbamiento de las expectativas dio lugar a la agudización de los movimientos especulativos y al retiro masivo de capitales desde 1994.

La dinámica de la devaluación que agudizó la situación de cartera vencida de los bancos y la insolvencia de las empresas, dos caras de la misma moneda se desarrolló, desde mi perspectiva, con las siguientes modalidades: el capital financiero y las autoridades gubernamentales se encontraban en una interacción dialéctica, pues el primero aprovechaba las condiciones especulativas generadas por el propio gobierno ya que creaba condiciones para altas ganancias de capital en la Bolsa y pagaba tasas de interés superiores a las internacionales en el mercado de dinero. A su vez el capital financiero desarrollaba al máximo dichas condiciones creando burbujas especulativas a través de la inyección creciente de recursos, lo cual hacía subir exponencialmente los precios de las acciones y por lo tanto sobrevaluar también el mercado de capitales, donde los precios de mercado de las acciones superaban varias veces su valor en libros. Finalmente llega el momento de la retirada y a órdenes dadas desde las principales casas de bolsa y bancos estadounidenses se venden los títulos obteniendo

grandes ganancias de capital y se inicia las caídas hasta que sobreviene el crac de la bolsa.

El mercado de dinero no puede continuar con la tendencia descendente de la tasa de interés e inicia su ascenso que desestabiliza la esfera productiva, a partir de cierto momento las subidas de las tasas de interés se convierten en una alarma para los inversionistas y en lugar de renovar sus títulos a las nuevas tasas más elevadas optan por su retiro. Las salidas de capital de la Bolsa y del mercado de dinero presionan fuertemente el mercado de divisas, pues de acuerdo a las expectativas, esta es la única inversión segura y ante el acelerado agotamiento de las divisas se impone la devaluación, aun en contra de las opiniones del gobernante, de los empresarios, de los banqueros, etc.,. Finalmente en el mercado de dinero se suben abruptamente los intereses a fin de retener a los capitales que no se han fugado y para buscar el retorno de los que se han ido, lo cual provoca procesos recesivos en la economía al subir los costos financieros y al privilegiar la inversión financiera sobre la productiva y nadie invertirá en activos fijos durante un largo tiempo.

Sin embargo, el cambio gubernamental de diciembre de 1994 agudizó la percepción de problemas que venían profundizándose a lo largo del mismo año. El proceso devaluatorio fue el detonante de esta profunda crisis estructural de la economía mexicana, que afectó aun más la problemática financiera del sistema bancario. Por su importancia, detallamos el entorno, agresivo y hostil en los términos de Mintzberg, que se presentó en los últimos días de 1994 y los primeros meses de 1995, donde tanto la acelerada entrada de capitales en los años previos, como los programas de ajuste o de "estabilización" o de choque impuestos por el FMI, hicieron altamente vulnerable el sistema financiero.

3.3 ALTERNATIVAS DE INTERPRETACIÓN DE LA CRISIS BANCARIA EN MEXICO.

La crisis bancaria que se presentó en México a partir de 1995, de hecho se fue gestando a partir de la llamada reprivatización de los bancos, aunque hay autores que sitúan factores previos y que inició su gestación desde el surgimiento de la banca múltiple. Como lo señalamos anteriormente, existieron factores tanto externos a las instituciones crediticias que hemos presentado en el capítulo segundo a través del análisis del contexto. Muchas de esas causas "externas" como la desregulación, se convirtieron en causas internas, es decir, se transformaron dentro de la organización en un relajamiento de la normatividad existente, la cual sólo se intentaba cubrir superficialmente y dar una imagen de que aparentemente se cumplía.

En relación a los problemas que emergieron con la crisis iniciada en 1994, de acuerdo con Di Costanzo, al analizar el Informe Mackey, los bancos presentaban la existencia de la siguiente situación:

"Inadecuado nivel de reservas: El incremento en el otorgamiento de préstamos en el período posterior a la privatización no contó con una capacidad adecuada de análisis crediticio combinada con una supervisión ineficiente tuvo como consecuencia un importante deterioro en la cartera de crédito. En general los bancos no habían asignado reservas suficientes.

Deficiencias en su nivel de capitalización: Los índices de capitalización estaban sobrestimados cuando en realidad estaban operando por debajo de los estándares internacionales. Esto ocasionó que las carteras de crédito fueran fondeadas con créditos interbancarios de bancos internacionales.

Concentración de los activos (Banamex, Bancomer y Serfin): En diciembre de 1994, de los activos de 26 bancos que eran la totalidad de los activos bancarios, Banamex, Bancomer y Serfin concentraban aproximadamente la mitad de los activos del sistema.

Total de Activos: Con la devaluación se redujo el total de activos, es decir, el tamaño del sistema bancario, al pasar de 202,100 millones de dólares en 1993 a 158,200 en 1994.(Di Costanzo. 1999)

Autoras como Eugenia Correa, que ha participado continuamente en el análisis de la crisis financiera, señalaba que: "No ha sido fácil entender o incluso tratar de explicar por políticos y académicos la historia reciente de los bancos mexicanos...encontramos muchos cambios en los puntos de vista, en la evaluación de la situación de los bancos" (Correa E. 2002: 70-71)

El debate sobre la crisis bancaria lo presentamos en los siguientes temas:

3.3.1 ANTECEDENTES

Existen interpretaciones que sitúan las causas de la quiebra bancaria aun antes de su nacionalización, por ejemplo, Agustín Gutiérrez, del Banco de México, plantea que el origen se encuentra en la transición de banca especializada a banca múltiple que se realizó en 1976, "Podemos decir que precisamente con el surgimiento de la banca múltiple en México se inició la gestación de la crisis actualmente enfrentada por nuestro sistema bancario" (Gutiérrez, A. 1998: 128). Sin embargo, considera que los diversos factores que incidieron en la crisis contribuyeron a la desatención del punto vulnerable de los bancos: *la cartera de créditos*.

Un primer factor al surgir la banca múltiple, fue el agresivo programa de apertura de sucursales que requería personal técnicamente capacitado para su operación eficiente, comenta que:

"Lamentablemente la banca mexicana no estaba preparada para satisfacer este requerimiento, es decir, no existía el suficiente volumen de funcionarios y empleados adecuadamente capacitados, situación de mayor gravedad en los niveles de funcionarios como los gerentes de sucursal...para llegar a la designación de gerente responsable de una sucursal, era necesario haber esperado un lapso de 8 a 10 años de preparación constante, proceso en el que el manejo del crédito tenía una especial importancia" (Gutiérrez, A. 1998: 129).

La improvisación de gerentes se realizó en gran medida, llegando al extremo de que: "...en ocasiones, la contratación de funcionarios con malos antecedentes en alguna otra institución...por operaciones dolosas o bien por incompetencia o negligencia" (Gutiérrez, A. 1998: 129).

Según Gutiérrez, la estrategia de la banca múltiple tuvo una dicotomía pues por un lado se desarrollaron las actividades de captación, que por cierto adquirieron la principal importancia y en mucho menor medida las actividades crediticias, ya que hubo "desatención de las carteras de créditos, mismas cuya importancia pasó a un lugar secundario. La capacitación y el desarrollo del personal especializado en administración de crédito, también reflejó esta pérdida de importancia" (Gutiérrez, A. 1998: 130).

Otras áreas también fueron descuidadas en relación a la actividad crediticia, tal como el desarrollo de sistemas que se atendió para apoyar la captación de recursos, pero dejando al margen "los sistemas de apoyo a la operación crediticia. Resulta lamentable que hasta fines de 1995...la banca mexicana ha carecido de los sistemas operativos de cartera de créditos con niveles mínimos razonables de eficiencia y seguridad" (Gutiérrez, A. 1998: 130). Los nuevos banqueros no hicieron cambios estratégicos

fundamentales como fue el desarrollar toda una estructura de apoyo de la actividad crediticia para una toma de decisiones de otorgamiento de créditos enfocada a no poner en riesgo a la institución.

3.3.2 VISION GENERAL

A fin de tener una visión integral de las causas y efectos de la crisis bancaria en México, hemos elaborado el esquema No. 2. Entre las causas que se presentan, se encuentran la reforma financiera que se tradujo en la desregulación, en la forma en que se llevó a cabo la reprivatización bancaria, en la firma del Tratado de Libre Comercio que generó expectativas de alto crecimiento económico, la apertura financiera que contribuyó en forma determinante a la entrada masiva de inversión extranjera en cartera, creando una gran liquidez que se canalizó a la bolsa de valores, al mercado de dinero a través de la compra de títulos y a la expansión crediticia.

Al respecto, del Villar también considera que una parte del flujo externo de capitales, "...se destinó a financiar proyectos como carreteras, préstamos hipotecarios dudosos, uniones de crédito susceptibles de quiebra, créditos malos y créditos a empresas fantasma" (del Villar. 1997: 72)

Como observamos en este esquema, la crisis bancaria tiene su origen en un complejo de causas de diverso nivel tanto externas como internas. Esto no quiere decir que estén separadas, sino que muchas causas externas se interiorizan en la organización y se potencian con las internas, atentando contra la sobrevivencia de la misma. De acuerdo con del Villar:

"...se puede afirmar que las crisis bancarias no son consecuencia de un fenómeno específico, sino que tienen su origen en distintos factores que ocurren en forma simultánea y se retroalimentan para gestar la crisis. Entre estos factores destacan los choques externos e internos, la implementación de programas de estabilización, la desregulación financiera y la apertura de la cuenta de capitales."(del Villar et al. 1997: 5)

Como punto de partida se plantean las causas que son consideradas en distintas interpretaciones, se continúa con los efectos provocados, con los programas de salvamento y la aplicación de la solución final.

También explicito mi planteamiento central acerca de dos fases, particularmente en el caso de Banca Serfin, en la primera la cartera vencida fue creciendo en mayor proporción al capital contable hasta concretarse la quiebra técnica, tanto por la falta de regulación de los volúmenes crediticios como por la aplicación inadecuada del marco legal del sistema bancario y sus reglamentos, los de inspección y vigilancia, circulares específicas y manuales de crédito vigentes en ese periodo, cuyo análisis se presenta en el siguiente capítulo.

En la segunda fase, a partir de 1995, se profundiza la crisis bancaria por la aplicación de un drástico programa de ajuste y al acrecentarse los obstáculos al proceso de circulación del capital por lo cual se vuelve más difícil la valorización del capital y el sistema entra en insolvencia, por lo cual el Gobierno tiene que reintervenir para llevar a cabo el salvamento y la salida de la crisis.

ESQUEMA No. 2
CRISIS BANCARIA EN MEXICO

| CAUSAS | EFECTOS | PROGRAMAS DE SALVAMENTO | "SALIDA" DE LA CRISIS |
|---|--|---|--|
| <p>PRIMERA FASE 1990-1994</p> <p>1.- REFORMA FINANCIERA *Reprivatización bancaria y asignación a directivos cuyos negocios eran las casas de bolsa y sin experiencia crediticia. * Se promulga un nuevo marco legal con la Ley del Banco de México. la Ley de Instituciones de Crédito, circulares y manuales de crédito. El estado se reserva la rectoría del sistema bancario *Apertura financiera: libre movimiento de capitales *Desregulación *Firma TLC: expectativas de alto crecimiento</p> <p>2.- APLICACIÓN INADECUADA DEL MARCO LEGAL *No aplicación de la regulación de los volúmenes crediticios por parte del Banco de México. *Deficiente aplicación del Reglamento de Inspección y Vigilancia, de la Ley de Instituciones de Crédito, de las Circulares y Manuales de Crédito.</p> <p>SEGUNDA FASE 1995-2000</p> <p>3.- PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN O DE CHOQUE.</p> <p>4.- OBSTÁCULOS AL PROCESO DE CIRCULACIÓN DEL CAPITAL Y DIFICULTADES EN LA VALORIZACIÓN.</p> | <p>Ineficiencia bancaria por directivos improvisados</p> <p>El aumento exponencial de la inversión extranjera se canaliza en gran proporción a la inversión en cartera y la economía mantiene un bajo crecimiento</p> <p>Fuerte expansión crediticia Con sobre endeudamiento público y privado</p> <p>Prácticas bancarias Irregulares y operaciones relacionadas en contra de los "sanos usos" y al margen de la ley</p> <p>Crecimiento exponencial de La cartera vencida en pocos Años</p> <p>Altas tasas de interés en el Mercado de dinero, con lo cual se afectaban los créditos contratados</p> <p>Proceso macrodevaluatorio del tipo de cambio</p> <p>Contracción de la actividad Productiva y suspensión de Pagos.</p> <p>Crisis. Insolvencia bancaria y quiebra</p> <p>Reintervención del Estado</p> | <p>VENTANILLA DE LIQUIDEZ</p> <p>PROCAPTE</p> <p>RENEGOCIACION UDIS</p> <p>MODIFICACION ESTRUCTURA DEL CAPITAL SOCIAL</p> <p>INTERVENCION GERENCIAL</p> <p>FUSIONES BANCARIAS</p> | <p>NUEVA REFORMA DEL MARCO REGULATORIO</p> <p>NUEVAS ATRIBUCIONES A LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES</p> <p>GOBIERNO FEDERAL ASUME EL QUEBRANTO BANCARIO. IPAB-FOBAPROA</p> <p>VENTA DE BANCOS A CORPORACIONES EXTRANJERAS</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en Diagrama 1: Una crisis Bancaria Típica. Del Villar et al. 1997: 5)

Lo que hemos señalado en el anterior esquema como causas, produjeron efectos que hicieron vulnerable al sistema financiero, conduciéndolo a una crisis sistémica con un alto costo económico y social, pues además de lo estrictamente financiero que fue muy elevado, la actividad productiva se contrajo, con aumentos en los niveles de desempleo y reducciones reales en los niveles de ingreso.

Para la primera fase, el evento que tomo como punto de partida es la profunda reforma del sistema bancario que se ha analizado en detalle en el capítulo segundo, que estuvo caracterizada por un proceso de desregulación crediticia que se inició con la desaparición del encaje legal y la liberalización de la tasa de interés, con lo cual se sentaban las bases para reorientar el crédito que había sido absorbido mayoritariamente por el gobierno federal y podría dirigirse fundamentalmente al sector privado.

La reforma permitió la apertura al capital extranjero que tuvo un crecimiento significativo en los mercados de dinero y capitales que como señalé, generó un crecimiento de la liquidez y se canalizó primordialmente a la inversión en cartera como lo presentamos en el cuadro No. 1.

También fue reformada la Constitución a fin de llevar a cabo la reprivatización de los bancos que se encontraban en manos del Estado, bajo un proceso que recibió cuestionamientos, entre otros, por haber sido asignados a directivos que no tenían experiencia en la operatividad crediticia, tal como se analizó en el apartado de la Desincorporación Bancaria y el cuadro No. 3

La reprivatización originó que el gobierno federal elaborara un nuevo marco legal aplicable a las nuevas condiciones de bancos privados, la Ley de Instituciones de Crédito, mediante la cual se establecieron mecanismos de regulación de las actividades crediticias bancarias que fue aprobada por el Congreso de la Unión, asignando funciones de inspección y vigilancia a la entonces Comisión Nacional Bancaria y reservando al Estado la rectoría del sistema bancario.

Como complemento, la Comisión Nacional Bancaria estableció un conjunto de circulares que reglamentaron diversos aspectos de la operatividad crediticia, tales como la calificación del riesgo, el establecimiento de reservas preventivas y la elaboración de manuales que establecen los procedimientos que deberían seguir los bancos para el otorgamiento de créditos.

La nueva Ley del Banco de México al otorgársele la autonomía le ratificó a dicha institución que tiene como función tradicional regular el crédito y la intermediación financiera

Se crearon expectativas de crecimiento de la economía y los negocios, ante la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio, lo cual aunado a la desregulación crediticia, originó una expansión del crédito, que en términos relativos al crecimiento real del producto resultó sobredimensionado.

Si bien las expectativas y la reprivatización tuvieron como efecto la expansión de la cartera de crédito bancaria, la causa determinante de su crecimiento desproporcionado con respecto al incremento del producto interno bruto se debió a que el Banco de México en el ejercicio de sus funciones de regular la intermediación y los servicios financieros, no fijó los montos máximos crediticios que podrían otorgar los bancos en relación al crecimiento esperado de la economía. En el sentido de que los bancos forman parte de un sistema bancario no se puede considerar que autónomamente

determinaran el crecimiento del crédito, lo cual corresponde a una facultad expresa del Banco de México.

Otro factor determinante en el crecimiento de la cartera de créditos fue el relativo a que la Comisión Nacional Bancaria no ejerció adecuadamente la función supervisora de inspección y vigilancia de las operaciones crediticias, de que se realizaran conforme a lo establecido por la Ley de Instituciones de Crédito, en el Reglamento en materia de inspección y vigilancia, en las Circulares reglamentarias y en los manuales crediticios, lo cual habría obligado a reducir el ritmo de crecimiento de otorgamiento de créditos y a vigilar que no se realizaran operaciones irregulares y relacionadas. En este sentido, la citada Comisión no aplicó íntegramente la reglamentación que se había elaborado recientemente o actualizado para cumplir su función supervisora.

Los factores señalados fueron determinantes para el crecimiento de la cartera vencida. Entre 1992 y 1994 existieron voces de alerta que presentamos en el apartado de Cartera Vencida, y sobre su crecimiento desmedido de acuerdo al cuadro No. 4 y la misma Comisión Nacional Bancaria publicó dicha información en su Boletín Estadístico de Banca Múltiple.

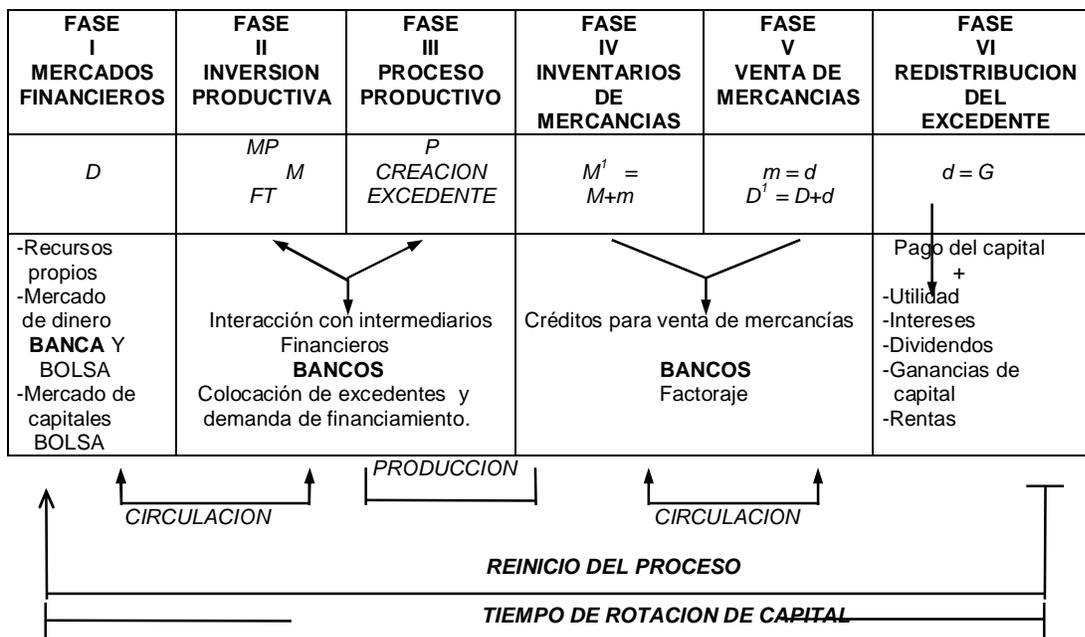
En la Segunda fase, en 1995 se presentó en México la llamada primera crisis de la globalización que tuvo causas estructurales como el crecimiento del saldo deficitario de la cuenta corriente, aunado al endeudamiento en dólares a corto plazo del Gobierno Federal y al agotamiento de las reservas, lo que condujo a una profunda devaluación del peso, a la aplicación de un llamado plan de choque con una subida exponencial de la tasa de interés y de la inflación con contracción del gasto público y la inversión.

Esta situación provocó que el proceso de valorización de capital en los sectores industrial, comercial y de servicios, que ya tenía dificultades por el bajo crecimiento económico, se interrumpiera. Al contraerse dicho crecimiento, el cuantioso volumen de crédito transformado en capital productivo no se valoriza y los deudores no pueden pagar dichos créditos, lo cual al trasladar el efecto al sistema bancario crece exponencialmente la cartera vencida y los bancos agudizan la insolvencia al no poder cobrar una gran cantidad de créditos. Las cifras de cómo la cartera vencida en relación al capital contable del cuadro No. 4, expresan que el deterioro financiero bancario, surge prácticamente a partir de la reprivatización y la quiebra se configura antes del estallamiento de la crisis de 1994-1995.

El capital se valoriza en el proceso de circulación que sigue en la actividad productiva, en el diagrama siguiente se puede observar que tiene diversas fases, el punto de partida consiste en conjuntar los capitales para los proyectos productivos en las diversas fuentes crediticias, que son los bancos, las bolsas de valores y otros intermediarios financieros. El problema surge si el capital sufre interrupción en alguna de las fases, pues en ese caso no podrá valorizarse y transformarse nuevamente en capital dinero para redistribuir la ganancia y el capital original entre los que aportaron los recursos para la producción.

DIAGRAMA DEL PROCESO DE CIRCULACION DEL CAPITAL INDUSTRIAL.

INTERRELACIÓN SISTEMAS FINANCIERO-PRODUCTIVO.



La interrupción de la valorización puede venir en cualquiera de las fases previas a la redistribución del excedente, con lo cual los solicitantes de crédito no podrán recuperar íntegramente ni el capital original ni el pago de intereses, por lo que viene una suspensión de pagos y los bancos no recuperan los empréstitos, provocando su insolvencia y quiebra.

En el caso de créditos irregulares, es decir, que no se sujetaron a la legalidad, el riesgo fue mayor, por lo que desde el momento mismo de su asignación se tenía poca probabilidad de su recuperación, sobre todo cuando las garantías no eran suficientes, automáticamente se convertían en cartera vencida.

A partir de 1995 se inician los distintos programas de salvamento por parte del Banco de México y del Gobierno Federal, partiendo de créditos de emergencia, hasta que se asume el monto del quebranto bancario a través del FOBAPROA-IPAB.

3.3.3 CAUSAS EXTERNAS

Entre las causas, de carácter externo a las instituciones financieras, que con mayor frecuencia se argumenta sobre todo por analistas académicos, han sido las particularidades del modelo neoliberal y la velocidad con que se implantaron las reformas financieras, que afectó por una parte, el riesgo de las instituciones crediticias y por otra la capacidad de pago de los agentes económicos, Mántey comentaba que:

"La política económica neoliberal tendió a elevar el riesgo crediticio de los bancos por dos razones. Una, porque redujo los requerimientos financieros del gobierno...Una segunda...como resultado de la apertura comercial y de la liberalización de las tasas de interés, hizo descender el grado de utilización de la capacidad instalada, afectando adversamente a la tasa de utilidades y la nómina de salarios de las empresas, que son las fuentes primarias...para el pago de los créditos" (Mántey, G. 1997: 137)

Solís considera como antecedente de la crisis el proceso desregulatorio iniciado a finales de los años ochenta y que concluyó con la reprivatización de la banca, plantea que:

"Dicha crisis se presenta en el 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 el más reciente era la reprivatización de los bancos comerciales en 1991-1992" (Solís, R. 1998: 135)

Las expectativas favorables generadas desde que se empezó a negociar el TLC y los llamados cambios estructurales de la economía, originaron el crecimiento de los empréstitos, Arturo Huerta consideró que "El crédito otorgado en el periodo 1990-1994...se dio también por la vorágine especulativa derivada de las expectativas primermundistas de crecimiento, impulsadas por las políticas de privatización, desregulación y liberalización de la economía. En dicha euforia participaron tanto deudores como acreedores, sin analizar la viabilidad de tales expectativas" (Huerta, A. 1997: 3). Seguramente el discurso oficial de baja de la inflación, estabilidad cambiaria y reservas crecientes de divisas, también influyeron para la toma de decisiones crediticias que llevaron al aumento exponencial del crédito bancario.

Otro elemento de la crisis bancaria fue el bajo crecimiento del producto frente a una creciente inundación de mercancías importadas, los inversionistas esperaban un mayor nivel de aumento de la demanda interna y todo se volcaba hacia la posibilidad de exportación aunque esto sólo lo lograran una cantidad relativamente pequeña de empresas. Eugenia Correa señalaba que "Entre 1993 y 1994 la actividad económica perdió dinamismo. Un creciente número de acreditados bancarios fue pasando a la insolvencia y requiriendo del refinanciamiento de sus deudas...ya para el primer semestre de 1994, la cartera vencida de los bancos alcanzó el 100 por ciento del capital contable...Tal situación reclamaba, desde antes del estallido de la crisis financiera, la intervención de las autoridades." (Correa E. 1997: 128-129)

En el mismo sentido se pronunciaba Guadalupe Mántey, "El lento crecimiento del PIB, como resultado de la indiscriminada apertura externa, impidió que las expectativas de ingresos de los agentes económicos -que habían sido la base para solicitar los créditos-pudieran validarse. De 1989 a 1994, el medio circulante (reflejo de la expansión del crédito) tendió a crecer más rápido que la producción bruta total, lo que influyó en el coeficiente de cartera vencida a recursos totales de la banca." (Mántey, G. 1997: 136)

En relación con el entorno, las consecuencias de la apertura comercial empezaron a manifestarse en la estructura económica, comenta Solís que "...en 1993 se registró la primera llamada de atención respecto a la solidez de las bases sobre la cual estaba fincada la expansión crediticia...la demanda agregada se estancó al tiempo que se recrudecía la competencia de los productos importados...bajaron los volúmenes de ventas y los márgenes de ganancia de muchas empresas, justo cuando sus costos financieros se incrementaban" (Solís, R. 1998: 146).

Otra causa fue el sobre endeudamiento en dólares de la deuda pública interna, caso Tesobonos y también de los bancos y empresas, lo cual se convirtió en un severo problema financiero cuando se agotaron las divisas y se devaluó el peso. Un asesor del Banco de México caracterizó la profundidad de la crisis bancaria, pero señalando que la devaluación no fue la causa externa determinante, planteando que de 1995 a 1997:

"...la banca mexicana está enfrentando su peor situación de crisis de los últimos 50 años. Por su ubicación en el tiempo puede resultar fácil y hasta cómodo culpar a la devaluación ocurrida a nuestra

moneda en el mes de diciembre (1994)...de ser la causante directa y principal de esta crisis" (Gutiérrez, A. 1998: 127).

Concluye Gutiérrez en que : "La devaluación ocurrida en diciembre de 1994, solamente obró como detonador y agravante de la crisis bancaria mexicana, en un momento anterior al que de manera natural se hubiera presentado...la crisis se hubiera presentado de cualquier modo" (Gutiérrez, A. 1998: 132)

La desregulación y la apertura financiera con la entrada masiva de capitales especulativos, generaron una crisis bancaria agudizada por los programas de estabilización que fue retroalimentada al interior de las instituciones crediticias, los resultados cuantitativos dan idea de la magnitud de la crisis y sus efectos en la estructura productiva: para 1995 el crecimiento del PIB fue de -6.2%, el tipo de cambio subió de 3.50 a 7 pesos por dólar y la tasa de interés activa alcanzó más del 100 en algunos meses de 1995.

Del Villar caracteriza los efectos subsecuentes del inicio de la crisis señalando que:

"...la tasa de interés interna aumenta de manera brusca. Dicho aumento provoca una caída en la actividad económica que se magnifica cuando el tipo de cambio se devalúa. La devaluación aumenta la severidad de la crisis bancaria no sólo porque generalmente viene acompañada de una contracción de la actividad económica, sino porque los bancos, al haber acumulado una mayor proporción de sus pasivos con el exterior, sufren pérdidas adicionales por el aumento en el valor de los mismos y enfrentan problemas para refinanciar dichos pasivos." (del villar et al. 1997: 7-8)

La contracción económica y el aumento exponencial de la tasa de interés afectaron como ya se ha mencionado, la capacidad de pago de los deudores bancarios, con lo cual se disparó la cartera vencida bancaria. El capital contable fue insuficiente para afrontar su pago. El costo de la deuda subió y relativamente hubo una reducción del valor de las garantías crediticias, por lo que son insuficientes para el pago del capital.

Del Villar sintetizó a dos años del colapso financiero que:

"La crisis finalmente se desató con un ataque especulativo sobre la moneda que desembocó en una devaluación del 23% el 21 de diciembre de 1994. Adicionalmente, de enero a marzo el peso se depreció un 46% y en marzo la tasa de Cetes alcanzó un nivel de 80%. La devaluación y el aumento en las tasas de interés tuvieron como consecuencia una recesión económica sin precedente (el PIB real cayó 6.2% en 1995) y una gran debilidad del sistema bancario" (del Villar et al. 1997: 72)

3.3.4 PROBLEMAS DE REGULACION Y SUPERVISION

La desregulación crediticia la encontramos desde 1989 con la liberalización de las tasas de interés y la supresión del encaje legal que se sustituyó por un coeficiente de liquidez que obligaba a los bancos a invertir el 30% de los depósitos en títulos gubernamentales, el cual se eliminó en 1991. Con estas medidas se quitaban las restricciones para que los nuevos banqueros expansionaran el crédito. Del Villar considera que:

"Una de las principales medidas de desregulación del sector financiero es la eliminación de techos y controles a las tasas de interés con el fin de promover una intermediación financiera más eficiente. Sin embargo, muchas veces no existen las condiciones para garantizar que ello ocurra...la desregulación permite a los bancos incursionar en nuevos mercados, lo que generalmente se refleja en carteras de crédito mas riesgosas." (del Villar et al. 1997: 8)

La aplicación del Reglamento de Inspección y Vigilancia hubiera sido un mecanismo de control de la desregulación de las operaciones crediticias. Al respecto, del Villar consideró que: "La supervisión bancaria fue incapaz de controlar el rápido deterioro de

los activos bancarios a partir de la privatización" (del Villar et al. 1997: 72). Entre el complejo de causas que originaron la crisis bancaria, del Villar destacó que las autoridades financieras llegaron al extremo de la inacción, pues:

"...no se impedía ni se sancionaba algunas actividades grises por parte de los bancos...no existía regulación en materia de control de riesgos y las auditorías internas de los bancos eran deficientes, por lo que no había una vigilancia adecuada de la evolución de su cartera...en este entorno se observa que las autoridades generalmente son incapaces de contrarrestar la creciente vulnerabilidad del sector financiero...es esencial que al dar mayores libertades a los bancos, las autoridades refuercen los controles y la supervisión" (del Villar et al. 1997: 8-9)

Este autor considera que el factor inexperiencia fue otra de las causas de la crisis, tanto a nivel de las autoridades del sistema bancario, como en la administración del proceso crediticio al interior de los bancos, considera que:

"la falta de capital humano y de experiencia no sólo de los reguladores, sino también de los administradores de los bancos para operar en el nuevo entorno...constituyó un factor importante para aumentar la vulnerabilidad...Si a esta situación se agrega la inexistencia de información del historial crediticio de los agentes, no es de sorprender que los bancos hayan equivocado sus decisiones de crédito" (del Villar et al. 1997: 9)

Otros análisis de la crisis bancaria, sitúan las causas en el entorno en el cual actuaron los bancos, Alicia Girón y Eugenia Correa consideraron que "La crisis financiera del invierno de 94-95 es un ejemplo clásico del proceso de desregulación del sistema financiero y de cómo se manipularon variables de orden macroeconómico. Los antecedentes...fueron dándose paulatinamente en un ambiente de recesión económica y poco crecimiento, hecho que se constata en el incremento de la cartera vencida de los principales bancos que empezó a mostrar incrementos desde 1992 y 1993" (Girón, A. y Correa, E. 1997: 11).

En la interpretación de los propios bancos, las causas de la quiebra bancaria fueron externas, la responsabilidad de las instituciones crediticias no figura entre los elementos de interpretación de lo que ellos llamaron la crisis del sistema de pagos. Fundamentalmente en su enfoque, esas causas fueron problemas de regulación y supervisión de los bancos, plantearon que "El objetivo principal de la regulación y la supervisión bancarias es evitar una crisis del sistema de pagos de la economía. Por este motivo, la supervisión se debe enfocar a la asignación de los activos financieros (crédito otorgado), el capital requerido para garantizar la solvencia de las instituciones y la constitución de reservas que amparen los riesgos en que incurre cada banco."

"A raíz de la crisis de 1995 se hicieron evidentes deficiencias en los tres elementos arriba mencionados las cuales agudizaron la contracción de la actividad productiva en el país, el aumentó en la inflación y tasas de interés, la caída en los salarios reales y, finalmente, en problemas de capitalización de los bancos al reducirse la capacidad de pago de empresas e individuos."

"En particular, la crisis evidenció problemas en la regulación y la supervisión preventiva y de atención a quebrantos bancarios, en especial en lo que se refiere a los riesgos de crédito o de no pago. De igual forma, se hizo patente una cultura de incumplimiento de obligaciones contractuales amparada por las deficiencias en el estado de derecho." (Bancomer. 2000)

Nótese como no hay ninguna mención al relajamiento de las reglas internas y el no cumplimiento de los ordenamientos de los manuales de crédito, tampoco a los múltiples créditos irregulares y relacionados que sacó a la luz el Informe Mackey.

3.3.5 CRECIMIENTO DE CREDITO Y CARTERA VENCIDA

Se ha señalado que durante el periodo 1991-1994 se realizó un crecimiento exponencial del crédito, acelerado por la desregulación de la actividad crediticia. Mientras duraron las expectativas de crecimiento económico, el crédito bancario fue expansivo, tal como lo señala del Villar:

"La desregulación del sistema financiero, la privatización de los bancos y una fuerte entrada de capitales tuvieron como consecuencia un crecimiento importante de la cartera de crédito (277% en términos reales de diciembre de 1988 a noviembre de 1994). En 1988 el crédito de la banca comercial al sector privado era equivalente al 14.2% del PIB, mientras que en 1994 alcanzó el 53.3%." (del Villar. 1977: 72)

La expansión del crédito derivada de la puesta en operación de las reformas enumeradas, también puede constatarse con las siguientes cifras: "El crédito otorgado por la banca al sector privado creció en 1992 mas de 40% en términos reales, acumulando de 1988 a 1992 una expansión de 317% en términos reales" (Grupo Financiero Bancomer., 1992)

La expansión crediticia, dada su magnitud, no fue regulada por las autoridades financieras, ni contenida por la administración bancaria, de acuerdo a Solís: "La crisis...bancaria de 1994-1995 interrumpió el boom crediticio que había comenzado en 1989 y cuyo gran beneficiario había sido el sector privado. Al observar el financiamiento interno como porcentaje del PIB...el financiamiento interno pasó al...50% en 1994...el sector público concentró en 1988 el 65% del financiamiento, en 1994 ese porcentaje bajó al 5%" (Solís, R. 1998:143).

Ante este crecimiento exponencial del crédito, surgen algunas de las explicaciones de la quiebra bancaria, pues no consideramos que la estructura interna de las instituciones financieras estuvieran preparadas para la toma de decisiones de volúmenes tan cuantiosos y de una gran cantidad de solicitudes atendidas. Al respecto Di Costanzo considera que:

"Muchos bancos buscaban incrementar su participación en el mercado otorgando créditos de manera agresiva y, en muchos casos, de manera imprudente y la expansión de créditos se dio en paralelo con la política del Banxico que en 1993 y 1994, trajo como consecuencia la expansión de créditos al sistema bancario a una tasa creciente y los prestamos interbancarios a través de líneas de crédito con bancos extranjeros a grandes bancos nacionales financiaron el crecimiento de la cartera crediticia y estaban denominados en moneda extranjera. (Di Costanzo. 1999)

Podemos considerar que incluso la misma economía no podía absorber en tan corto plazo un crecimiento de los recursos crediticios destinados a las actividades productivas en función de la capacidad de pago de las empresas. Del Villar considera que el crecimiento del crédito "contribuyó a un sobreendeudamiento privado y a la existencia de una burbuja de precios de activos (bienes raíces y bolsa). Así, el índice de precios de terrenos para la ciudad de México pasa de 2,423 en 1988 a 31,934 en el primer trimestre de 1993 (un crecimiento de 1,218%) (del Villar et al. 1997: 72)

Para Solís, la fragilidad bancaria se expresaba en el crecimiento de la relación cartera de crédito vencida/cartera total que, "...corresponde a créditos concedidos directamente por las administraciones designadas por los nuevos propietarios" (Solís, R. 1998: 148).

Esta situación se presentó en la mayor parte de los bancos, así como en las formas de captación basada en nuevos instrumentos que implicaban financiarse a mayor costo, ambas, a su juicio, reflejaron fallas de estrategia de los nuevos directivos bancarios.

"Estos dos problemas, entre otros, se agudizaron con la crisis monetaria. En particular, los bancos resultaron duramente afectados por el alza en las tasas de interés que precedió y acompañó la devaluación del peso...como a lo concerniente a la recuperación de la cartera de créditos" (Solís, R. 1998: 135)

En relación al problema de cartera vencida, Solís consideró que los nuevos directivos bancarios descubrieron que:

"...en vez de disminuir, sus carteras vencidas crecían en monto y como proporción de la cartera de crédito total, en comparación de lo que habían recibido de los bancos nacionales. De representar el 2.4% en 1990, la relación entre carteras vencidas/cartera total había pasado al 7.4% a mediados de 1993. La expansión crediticia iba acompañada de una morosidad creciente". (Solís, R. 1998: 141)

Este hecho no podía pasar desapercibido por las autoridades financieras, pues estas cifras las proporcionó la Comisión Nacional Bancaria en sus Boletines Estadísticos de Banca Múltiple, sin embargo, la expansión del crédito continuó todavía durante 1994. El índice de morosidad crecía al aumentar los volúmenes de crédito, en ningún momento se planteó su disminución para revisar los mecanismos de otorgamiento de crédito en condiciones de menor riesgo.

Como causas del crecimiento de la cartera vencida, de acuerdo con Solís, entre las más importantes estarían:

"la ausencia de un sistema eficaz de control de riesgos y de personal con la experiencia y el profesionalismo necesario para evaluar y administrar los créditos. Como consecuencia, parte de los recursos se destinaron a proyectos de baja rentabilidad y a empresas de dudosa solvencia. Algunos de esos proyectos habían sido promovidos por personas allegadas a los nuevos propietarios, administradores o consejeros de los bancos. El caso extremo que explica las carteras incobrables fue el fraude, sancionado con la intervención de las instituciones afectadas" (Solís, R. 1998: 141)

Si bien para fines de 1993 la cartera vencida ya constituía un serio problema para los bancos, el deterioro de dicha cartera vencida:

"adquirió una nueva dimensión con los acontecimientos de 1994, que en abril tomaron la forma de un alza en las tasas de interés y en diciembre se tradujeron en una devaluación drástica...La desconfianza...y las medidas de ajuste...se confabularon para provocar un (nuevo) aumento drástico de las tasas de interés. Este aumento...se convirtió en muy poco tiempo en el detonador de la crisis bancaria" (Solís, R. 1998: 141-142)

Aun cuando las decisiones crediticias se hubieran tomado dentro del marco de la legalidad, la tasa de interés jugó un papel adverso en la recuperación de la cartera crediticia, aumentando aun más el índice de morosidad, para fines de los años de 1994 y 1995, puesto que ante la insolvencia se capitalizaban intereses, creciendo en forma mas que proporcional la deuda en relación a los bienes en garantía de los empréstitos. El Barzón y muchos deudores interpusieron recursos legales contra el anatocismo que finalmente fue considerado como práctica legal. Solís planteó que:

"...muchos proyectos que hasta entonces eran viables dejaron de serlo con los nuevos costos financieros, Aquellos que estaban en duda se convirtieron...en créditos prácticamente irrecuperables. Buena parte de los deudores, empresas y familias hasta entonces solventes, se enfrentaron a dificultades crecientes para cubrir oportunamente sus adeudos bancarios...La situación se hizo particularmente delicada cuando el monto de las carteras vencidas amenazó la integridad del capital del sistema bancario" (Solís, R. 1998: 142)

Entre las causas internas de las instituciones de crédito, Huerta también consideró que "Los bancos cometieron una serie de irregularidades en su comportamiento. Con el afán de ganar ante las expectativas de crecimiento, otorgaron créditos indiscriminadamente...sin garantía o sin tener asegurado el reembolso de los mismos" (Huerta, A. 1997: 8-9)

Otra de las causas internas, se deriva de la deficiente administración bancaria, que provocó "...que los banqueros corran riesgos excesivos...que haya una mala evaluación de las solicitudes de crédito y una deficiente gestión de la cartera de crédito de la banca" (Castaingts, J. 2000: 341)

En relación con la deficiente evaluación de las solicitudes de crédito y por lo tanto no acordes con lo estipulado en los ordenamientos, existieron como hemos visto toda una serie de factores como la negligencia, la corrupción y la ineficiencia. Castaingts consideró al respecto que "...la competencia es tan aguda que los bancos no tienen tiempo de realizar una adecuada evaluación de los créditos que otorgan o bien, para mantenerse en el mercado, simplemente realizan evaluaciones superficiales e incluso mal hechas; en este último caso, las carteras vencidas tendrán que hacerse presentes" (Castaingts, J. 2000: 343)

La contraparte de esas decisiones, al margen de la reglamentación o con pronósticos que resultaron equivocados, se encontraban en las expectativas de los empresarios solicitantes de crédito, basadas en apreciaciones dominantes de crecimiento futuro de la economía y de los negocios que no se concretaron, Castaingts, los llama los graves errores de anticipaciones simbólicas, "...proliferaron las anticipaciones que preveían periodos largos e importantes de crecimiento económico y por eso eran fuertes solicitantes de crédito y los bancos estaban dispuestos a otorgarlos sin fijarse demasiado en la capacidad de pago de las empresas...Todo esta hubiese sido imposible...si las autoridades encargadas de vigilar los circuitos bancarios, no hubiesen sido demasiado lanzas e incluso, corruptas" (Castaingts, J. 2000: 345)

Del lado de los demandantes de crédito, particularmente de los empresarios, no se consideraron escenarios donde la producción no creciera conforme los pronósticos oficiales.

Sin embargo, al no crecer la economía en relación a las expectativas que se tuvieron al solicitar los créditos, implicó que las ventas y utilidades se mantuvieran por debajo de lo previsto durante 1993 y 1994 y ya en 1995 gran parte de empresas enfrentarían pérdidas al contraerse sustancialmente la demanda. No obstante, las empresas incrementaron su nivel de apalancamiento, lo que, de acuerdo con Huerta, "...aumentaba la amenaza de quiebra, debido a que el endeudamiento se daba en un contexto de liberalización económica y de tipo de cambio antiinflacionario que configuraba competencia adversa a los productores nacionales, y todo ello impedía asegurar el crecimiento de ingresos para convalidar futuros pagos". (Huerta, A. 1997: 10)

El final de la etapa de expansión crediticia, el crecimiento fuera de control de la cartera vencida y la quiebra técnica de la mayor parte de los bancos, resultaron de la interacción del sistema bancario con el sistema productivo, de este último, señala Huerta que "La situación de iliquidez e insolvencia que se presenta en la esfera productiva se irradia rápidamente hacia el sector financiero...Se origina una reacción en cadena de mayores carteras vencidas, mayor número de bancos en quiebra e

intervenidos, caída del valor de los activos de capital de las empresas, mayor quiebra de éstas y mayores problemas de insolvencia" (Huerta, A. 1997: 56)

Los bancos ante la creciente demanda crediticia, "...aprovecharon la desregulación y liberalización financiera y las expectativas de crecimiento configuradas, para tomar decisiones y llevar a cabo acciones de alto riesgo, que las condujo a incrementar su endeudamiento en dólares en el corto plazo, y a la imposición de obligaciones para hacer frente a la demanda de créditos que enfrentaban y así ganar en dicho proceso" (Huerta, A. 1997: 3)

Un elemento importante destacado por Solís, es el relativo a la subvaluación de las carteras vencidas, el concepto de cartera vencida se limitaba a considerar solamente aquellos segmentos no pagados de un crédito y no como se modificó posteriormente, considerando la totalidad del crédito.

De acuerdo con José Luis Calva, la cartera vencida de los bancos, desde 1991 empieza su nivel crítico, "...cuando el *índice de morosidad*" (cartera vencida/cartera total) rebasa los límites considerados aceptables en las prácticas bancarias internacionales y, en especial, según los *Acuerdos de Basilea* se establece un índice de morosidad del 3.5% como máximo aceptable" (Calva, J. 1997: 21-22)

La liberalización acelerada de los mercados financieros, provocó según Calva, "El crecimiento explosivo del grado de apalancamiento financiero de las empresas y de los consumidores que...generó un alto grado de vulnerabilidad...frente a los choques acaecidos en la economía real o en la esfera financiera" (Calva, J. 1997: 30).

Las cifras de expansión crediticia fueron exponenciales, Calva señala que "...en la industria manufacturera el grado de apalancamiento financiero pasó del 17.3 por ciento del PIB en 1988 al 75.1 por ciento del PIB en 1994...la situación era tan crítica que la Consulta Nacional...realizada por la Cámara Nacional de la Industria de Transformación entre sus agremiados, en agosto de 1995, arrojó como resultado que...el 43 por ciento de las empresas estaba en serias dificultades financieras" (Calva, J. 1997: 32)

Las instituciones de crédito entraron en una fase de insolvencia generalizada, es decir, presentaron una caracterización de riesgo sistémico, en el sentido en que lo plantea Rafael del Villar, "...el sistema de pagos en conjunto corre peligro de colapso debido al efecto en cascada que se genera por la incapacidad de uno o varios bancos de cumplir con sus obligaciones interbancarias" (del Villar et al. 1997: 3).

No contaban con recursos suficientes para devolverlos a los depositantes en caso de que los requirieran, los bancos habían asignado créditos que no se habían recuperado, el proceso ya se encontraba en otra fase donde los acreditados también habían entrado en insolvencia y no podían pagar los créditos contratados a los bancos, con la posibilidad de generarse una reacción en cadena, probablemente las autoridades consideraron que el estado de cosas era tan grave, que incluso podría haber tenido efectos que implicaran hasta escenarios de ingobernabilidad política, poniendo al país en un alto grado de inestabilidad.

En este sentido la crisis bancaria se estaba gestando años antes de su estallamiento, Solís considera en torno al crédito que "...la expansión se interrumpió ante la incertidumbre generada por la devaluación, la volatilidad de los mercados financieros, la política económica de contención de la demanda y las nuevas reglas que impusieron los bancos a partir de 1995...Este colapso del mercado crediticio es uno de los elementos de la crisis bancaria...y el canal a través del cual se comunica con los demás sectores productivos de la economía" (Solís, R. 1998: 146-147).

Los efectos de la crisis en el sector productivo se manifestaron profundamente en 1995 con la caída de la producción, a partir de ahí, en lo general, los volúmenes de créditos tuvieron una tendencia descendente.

3.3.6 BANQUEROS IMPROVISADOS

Otro aspecto de relevancia que planteamos en las hipótesis se refiere a que una de las raíces del problema de quiebra bancaria fue el proceso muy cuestionado de asignación de los bancos en la privatización, a personajes con procedencia de las casas de bolsa y con un historial discutible por la quiebra bursátil de 1987. La nula experiencia bancaria de los nuevos directivos buscaban:

a) obtener utilidades expandiendo sin control la cartera de créditos aprovechando el control del Consejo de administración, obteniendo créditos para los propios directivos sin considerar los procedimientos establecidos. Los ejecutivos de cuenta y los comités de crédito eran simples operadores de los directivos y no se podían negar a procesar los créditos sin cumplir con la normatividad.

b) pagar el costo de adquisición de los bancos que en algunos casos fue a través de préstamos irregulares por el propio banco adquirido.

Del Villar la considera también como una de las causas internas de la crisis bancaria:

"la falta de experiencia de los nuevos banqueros y la inexistencia de información del historial crediticio de las personas que propició malas decisiones de crédito...algunos banqueros...resultaron de poca o nula honorabilidad y experiencia, además de una falta de capacidad de supervisión por parte de la autoridad, contribuyó a que...incurrieran en prácticas grises y fraudes. " (del Villar et al. 1997: 72)

Ante la desregulación de operaciones se promovió una intensa canalización de recursos vía crédito al sector privado, que a pesar de ser una función esencial, la banca no "...estaba preparada para cumplir adecuadamente su función crediticia" (Gutiérrez, A. 1998: 131). Este autor consideró que las siguientes causas llevaron a la crisis bancaria:

La profesionalización de los nuevos banqueros, comenta que: "...los adquirentes, la gran mayoría de ellos (eran) financieros del sector bursátil, mas no del sector bancario". (Gutiérrez, A. 1998: 132). Se agrava la situación si consideramos que algunos de ellos habían sido partícipes en el crac de la Bolsa Mexicana de Valores en 1987, donde se documentaron múltiples irregularidades, gran parte de las cuales quedaron impunes, con lo cual se pone en tela de juicio el carácter "moral" y el nivel técnico de los nuevos directivos bancarios.

Los ajustes de personal que realizaron los nuevos banqueros para reducir gastos de administración, Gutiérrez considera que se registró "...una nueva pérdida de funcionarios bancarios con experiencia, principalmente en los niveles directivos de la banca" (Gutiérrez, A. 1998: 132).

Los nuevos banqueros expandieron sin control los volúmenes crediticios, al respecto Gutiérrez considera que "...hay que señalar la casi generalizada ambición de crecimiento en el corto plazo y...el sensible incremento del riesgo al fondear una elevada proporción de la cartera de créditos con recursos de captación de corto plazo o del mercado de dinero". (Gutiérrez, A. 1998: 132) Tal fue el caso del aumento en la emisión de aceptaciones bancarias para financiar créditos empresariales.

En relación a la calidad en la gestión crediticia, Gutiérrez considera que se realizaron múltiples irregularidades por parte de los directivos bancarios:

"...se cometió el error de no respetar y cumplir las reglas o sanas prácticas del manejo del crédito, se registraron graves deficiencias por descuido y negligencia, en la instrumentación legal de los créditos; la administración adecuada de las carteras de créditos se volvió cosa del pasado; se excedieron las capacidades crediticias de la clientela; se propició una diversificación poco razonable de las actividades productivas de empresas y empresarios" (Gutiérrez, A. 1998: 133)

Los nuevos directivos bancarios resultantes de la privatización tuvieron una alta cuota de responsabilidad, del Villar considera que:

"Las crisis bancarias también han sido propiciadas por la posibilidad de que los nuevos dueños de los bancos, que surgen del proceso de privatización, lleven a cabo operaciones altamente riesgosas e inclusive fraudulentas; tal fue el caso de México (1994)." (del Villar et al. 1997: 9)

Los directivos bancarios subestimaron la calificación de las carteras crediticias como factor sustancial en la gestión de la operatividad crediticia, Gutiérrez considera al respecto que:

"Aun cuando a principios de los años 90's se instrumentó la calificación obligatoria del riesgo de la cartera de los bancos, la falta de cultura crediticia¹⁹ y la rigidez de la legislación fiscal en lo relativo a la constitución de reservas preventivas, no permitieron la adecuada aplicación de las disposiciones legales relativas y por ende, se nulificó el valor de un importante instrumento de apoyo en la administración de crédito" (Gutiérrez, A. 1998: 134)

El estallamiento de la crisis reveló la fragilidad bancaria provocada por una deficiente administración del crédito, Gutiérrez considera que:

"La inflación, el desempleo, la pérdida de capacidad adquisitiva y todos los efectos de la crisis económica, se reflejan de manera directa en las carteras de créditos de los bancos, y si estos no estaban preparados para tal eventualidad...el resultado es devastador...(se) hizo evidente la grave problemática derivada del manejo descuidado y hasta negligente de la operación crediticia" (Gutiérrez, A. 1998: 134)

Silva Herzog, secretario de Hacienda en el sexenio de López Portillo calificó de "conmociones" lo sucedido en el sistema bancario, cuestionando severamente la transparencia de los procesos operativos, abdicando el gobierno a muchas de sus facultades, no tomando en consideración en el proceso de la privatización el "cuidar quiénes podían cumplir mejor con el servicio público" por lo que es "altamente cuestionable", dado que "muchos de los nuevos banqueros adoptaron actitudes irresponsables" y el rescate de la banca se realizó con un "alto grado de discrecionalidad" (Avilés, Karina. Participación de Jesús Silva Herzog en el seminario "La inversión extranjera en el sector financiero mexicano" Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. La jornada. 4 de marzo de 2004).

Una vez conocido el Informe Mackey, el vocero de la Secretaría de Hacienda, Marco Provencio reconoció que en la privatización de la banca participaron "...uno que otro delincuente, que terminaron por adjudicarse las instituciones...los bancos se vendieron, como todo activo público, al mejor postor". Provencio expuso que las autoridades hacendarias reconocen que hubo fallas en el proceso de privatización, y admitió que

¹⁹ Este autor considera que: "La cultura crediticia se dio a través de muchos años del ejercicio de la banca, en el curso de los cuales la capacitación, la preparación, la experiencia y toda la atención, que se daba a la operación crediticia, sensibilizaban y hacían conscientes a los funcionarios bancarios, de la importancia y la trascendencia de la calidad del crédito" (Gutiérrez, A. 1998: 133)

esa crítica del auditor es 'ciertamente certera'. " (Castellanos, Antonio. "Reconoce Hacienda que hubo fallas en el proceso de privatización". La Jornada. 21 de julio de 1999.

La nueva institucionalización del sistema bancario con instituciones de crédito privatizadas se enfrentaron con estructuras que los banqueros no adecuaron a las nuevas condiciones, porque una de las explicaciones de la quiebra, es que los nuevos directivos estarían al frente de la gestión mientras vencían las salvaguardas que los protegían de los bancos extranjeros y mientras harían predominar sus intereses canalizándose créditos con procedimientos irregulares.

3.3.7 TASA DE INTERES Y SOBRE ENDEUDAMIENTO

En relación a los cambios en las tasas de interés, existen otros enfoques de interpretación sobre la crisis bancaria que parten de la generación de un problema de sobreendeudamiento de los usuarios del crédito, Enrique Pino señalaba que "...es evidente que la capacidad de pago de los prestatarios ha sido ampliamente rebasada. Las altas tasas de interés y la capitalización acelerada de los réditos colocaron a las empresas y particulares en una situación de insolvencia" (Pino, E. 1997: 108)

Considero que la evaluación sobre el crédito cambia cuando se tienen tasas de un dígito a cuando la tasa de interés alcanza niveles de alrededor del 50%, como llegó a estar a fines de 1995, el sobreendeudamiento existía antes de estallar la crisis y se agravó por el aumento exponencial en la tasa de interés y por la capitalización de intereses al suspenderse los pagos, concluyendo como muchos analistas de que los créditos se volvieron impagables. Eugenia Correa analizaba que "Los deudores...veían crecer los montos adeudados aun cuando se mantuvieran al corriente de sus pagos, muy pronto la suma del crédito fue rebasando su capacidad de pago y el valor de las garantías" (Correa E. 1997: 128)

Sobre los efectos de la tasa de interés en el desencadenamiento y profundización de la crisis bancaria existen interpretaciones en el sentido de que predominó una alta tasa de interés que no era la del mercado productivo, es decir, en términos de necesidades de la producción de bienes y servicios, estando determinada por causas internas como el servicio de la deuda interna, la inflación, la ineptitud bancaria, la corrupción y el monopolio bancario, entre otras y externas como la incertidumbre, la volatilidad del tipo de cambio, el servicio de la deuda externa y la prima de riesgo, todo lo cual hizo que se redujera la inversión productiva y por lo tanto que la tasa de interés fuera mayor que la tasa de crecimiento y por lo tanto que crecieran las carteras vencidas. (Castaingts, J. 2000)

El modelo de desarrollo implicaba la entrada masiva de capitales, incluso para atraer al capital a invertirse en cartera en el mercado de dinero, implicaba que para atraerlo se fijara una alta tasa, que como señalaba Castaingts, "...la tasa de interés que se paga por el flujo de capitales que se necesita para el servicio de la deuda es superior a la que se establecería en su mercado interno de bienes y servicios". (Castaingts, J. 2000: 339) La desregulación bancaria permitió "...que la banca cobre desproporcionados márgenes, lo que lleva a que las tasas de interés activas...sean de tipo monopolístico...provocan que los deudores personales y empresariales, no tengan capacidad de pago...por lo que las carteras vencidas crecen y se extienden a todas las ramas de la actividad económica" (Castaingts, J. 2000: 340)

La dinámica de interacción crisis financiera-crisis productiva la describe Castaingts al señalar que

"...la crisis conduce a una baja en el ahorro de familias y empresas y por ende, aumentan los intereses vencidos que van cobrando una proporción mayor sobre los intereses totales vigentes, es decir, que cada vez más van siendo meros intereses de papel. El problema de pagos se generaliza a toda la economía...la banca busca salir del mismo aumentando sus márgenes, pero sólo logra hacer más grande el problema y entonces sus utilidades se van a pique" (Castaingts, J. 2000; 340)

La fijación de la tasa de interés obedecía a otros lineamientos de política monetaria y económica más amplia que ajustar oferta y demanda crediticia del sector productivo, al respecto Eugenia Correa, planteaba que "Las tasas de interés activas en moneda local se fueron estableciendo, no sólo en función de los requerimientos de rentabilidad bancaria, sino también en relación con las elevadas tasas ofrecidas por el papel gubernamental a los inversionistas extranjeros, cuyo aporte de divisas se convirtió en fundamental para sostener la apertura comercial" (Correa E. 1997: 128)

Los márgenes de intermediación siguieron siendo altos durante los primeros años de la reprivatización bancaria, pues la diferencia entre tasas activa y pasiva no disminuyó como se esperaba debido a que fue un argumento de peso para su venta a particulares, ante la expansión crediticia, esta era una vía de rápida recuperación de la inversión, de acuerdo con Solís, "Los elevados márgenes de intermediación eran muy importantes para los nuevos administradores en la medida en que los dividendos resultantes confirmaban que la compra de los bancos, había sido correcta" (Solís, R. 1998: 141)

Lejos de disminuir los márgenes de intermediación como se había prometido con la reprivatización bancaria, estos tendieron a ampliarse, "...no sólo consecuencia del creciente riesgo crediticio, sino también por la necesidad de constituir mayores reservas para cumplir con los requisitos mínimos de capitalización bancaria acordados internacionalmente" (Mántey, G. 1997: 137)

Aunque es un complejo de causas lo que provocó la suspensión de pagos de las empresas a los bancos y por lo tanto el crecimiento de la cartera vencida, Calva le da gran importancia a la subida de la tasa de interés y al llamado anatocismo, señalando que "*Los desmesurados costos financieros...provocaron la creciente insolvencia de las empresas...el crecimiento vertiginoso de las carteras vencidas se vio fuertemente alimentado por la práctica bancaria...de cargar sobre los deudores morosos penas extraordinarias en forma de una tasa de interés moratorio capitalizable, práctica contraria a la de otros países que establecen cargos moratorios como un porcentaje fijo de los saldos insolutos*" (Calva, J. 1997: 25).

3.3.8 REINTERVENCION GUBERNAMENTAL

En 1995, al gobierno del entonces presidente Zedillo le correspondió enfrentar la crisis bancaria, en distintas ocasiones declaró que el costo menor para el país había sido el rescate bancario en lugar de que se realizara la quiebra generalizada del sistema. Seguramente se dio cuenta de los efectos que podría tener sobre su gobierno, por lo que de inmediato surgieron programas de salvamento, hasta llegar a la "solución final", el FOBAPROA-IPAB, de tal manera que no se presentaron corridas bancarias que evidenciaran en los hechos la insolvencia que existían en los estados financieros y en las cajas de seguridad bancarias.

El Gobierno Federal y el Banco de México empezaron a canalizar recursos en el corto plazo para intentar salvar a los bancos. Finalmente estos programas iniciales fueron insuficientes y se instrumentó una "salida final" al absorber el gobierno federal la cartera vencida de los bancos a cambio de documentos que ha estado pagando con intereses. Los programas de apoyo gubernamental a los bancos se fue definiendo sobre la práctica a medida que se profundizaba la crisis y la aplicación de un plan lo volvía limitado y era superado por la magnitud del quebranto, así el Gobierno fue diseñando diversos aspectos de sus programas que se fueron estableciendo por etapas. Di Costanzo resume la primera fase que fue instrumentada en 1995:

"Inicialmente los bancos requirieron de asignación inmediata de fondeo de liquidez a corto plazo, para lo cual se creó el "Programa de Ventanilla de Liquidez". Como algunas instituciones empezaron a enfrentar problemas para renovar sus pasivos en moneda extranjera, se otorgaron créditos en dólares a corto plazo (7 días), lo cual les permitía hacer frente a sus obligaciones y reducía presiones sobre el tipo de cambio. Es importante mencionar que en una segunda fase de este programa el plazo se extendió a 28 días con una tasa de 23%. No hubo costo fiscal porque los bancos pagaron todo y con intereses." (Di Costanzo. 1999).

Desde el principio de la crisis el gobierno tomó la decisión de apoyar a los bancos, Solís comenta que "el eje de la solución debía...provenir del gobierno...la decisión gubernamental de apoyar a los bancos se explica...por el peligro de que se generara una situación de pánico entre los ahorradores" (Solís, R. 1998: 142)

Se abandonó abiertamente lo que el discurso oficial se empeñaba en hacer creer que funcionaba, los mecanismos del mercado de haberse dejado funcionar hubieran provocado que la mayor parte de los bancos quebraran, el gobierno lo sabía, de ahí que, como señala Zebadúa: "Irónicamente, el gobierno decidió proteger a los banqueros de las fuerzas del mercado en que ambos tanto confiaron. Aun antes de la devaluación del peso mexicano de diciembre de 1994, muchos bancos se encontraban en una situación delicada...a pesar de que uno de los sectores mas protegidos durante la apertura de la economía...fue, precisamente, el bancario" (Zebadúa, E. 1997:45)

La evaluación que deja los resultados de la privatización la plantea Zebadúa en los siguientes términos:

"A unos cuantos años de la venta de los bancos la gestión privada ha sido un desastre...La secretaría de Hacienda ...permite a los accionistas recapitalizar sus instituciones en términos muy favorables: el gobierno pone dos pesos y los banqueros prometen poner uno. Mientras tanto pueden seguir manejando las instituciones como mejor convenga a sus intereses. Esto da lugar a que se formalicen varias irregularidades. La vigilancia y regulación del sistema bancario es parcial e insuficiente...Existe el riesgo de...incumplimiento de disposiciones reglamentarias o, peor aún, la comisión de ilícitos. Se crea un serio conflicto ético cuando el gobierno permite a un banquero que se haga cargo de la administración de su propia institución después de que sus acciones perdieron todo valor" (Zebadúa, E. 1997:45)

Estamos plenamente de acuerdo con Zebadúa en el sentido de que los banqueros quebrados no tenían porqué seguir al frente de las instituciones crediticias, el caso Serfin es el mas ilustrativo, pues debió habersele intervenido gerencialmente, se quiso prolongar la gestión de Adrián Sada y el costo del rescate se multiplicó para el año 1999 en que finalmente se intervino.

La mayor parte de estudiosos de la crisis bancaria consideraron que los banqueros siempre tuvieron en cuenta, como también lo planteó Castaingts, que "...cualquier problema que ellos tuviesen por carencias de liquidez o incapacidad de pagos, tendría que ser cubierto por el gobierno federal. Parafraseando a Krugman se puede decir que

los banqueros lanzaban una moneda al aire y decían: águila: pagan los deudores; sol: pagan los contribuyentes" (Castaingts, J. 2000: 345-346)

Las necesidades de salvamento empresarial a través de refinanciamientos explican el paradójico incremento de la demanda de crédito a pesar de las elevadas tasas de interés, como señalaba Castaingts "...a medida que las tasas de interés aumentaban, las empresas (ahogadas en sus deudas) estuviesen dispuestas a pagar altas tasas de interés con tal de tratar de ganar tiempo y tratar de salir del problema en que se encontraban". (Castaingts, J. 2000: 344)

En los casos de mayor fragilidad financiera, las autoridades optaron por la intervención gerencial, de acuerdo con Solís, "Se estimó seguramente que, con todo, la situación habría sido más grave si la administración permanecía en las mismas manos. Al intervenir los bancos más frágiles se hizo cargo, implícitamente, de las pérdidas que no pudieran cubrirse con el capital existente". (Solís, R. 1998: 142-143).

Sobre la existencia del Fondo Bancario de protección al Ahorro, FOBAPROA, que gestionaba el Banco de México, incorporado a la Ley de Instituciones de Crédito desde antes de la crisis, se entendió por lo banqueros como una garantía gubernamental de los depósitos, en este contexto, los directivos no tomaron el riesgo como un elemento determinante de sus decisiones crediticias, tal como señala del Villar, los bancos podían:

"...destinar dichos recursos a actividades excesivamente riesgosas y poco productivas...la garantía gubernamental subsidia la toma de riesgos. El banco se lleva todas las ganancias si el proyecto resulta redituable, mientras que el fisco absorbe las pérdidas en caso contrario...esta garantía constituye un factor importante que distorsiona gravemente las decisiones de los bancos, genera ineficiencias y aumenta el costo de las crisis bancarias" (del Villar et al. 1997: 10)

La conciencia de la profundidad de la crisis no fue inmediata, se pensó como señalaba el entonces secretario de Hacienda que sería transitoria, por lo cual se consideraba que con canalizar recursos a través del Banco Central se solventaría el problema, de acuerdo con del Villar:

"Estos créditos tienen como objetivo el que los bancos puedan cumplir con sus obligaciones de corto plazo para evitar corridas bancarias y el colapso del sistema de pagos...En México...en enero de 1995, el Banco Central establece una ventanilla de liquidez en dólares para los bancos comerciales a efecto de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en moneda extranjera" (del Villar et al. 1997: 12)

En función de estas medidas, se permite a algunos bancos insolventes, como fue el de Banca serfin, seguir realizando operaciones crediticias ineficientes y riesgosas y hasta ilegales como ha demostrado el informe Mackey, las autoridades del sistema bancario se enfocan a salvar a las instituciones crediticias, mientras se sigue con una cartera vencida que tiende a crecer exponencialmente después de que la crisis ha estallado.

Las autoridades financieras tuvieron una información suficiente acerca de la situación real del sistema bancario, el problema no era de falta de liquidez transitoria, sino de insolvencia, existieron indicadores y signos de alarma sobre el crecimiento de la cartera vencida desde antes del estallamiento de la crisis, por lo cual la canalización inicial de créditos por parte del Banco de México constituían subsidios o incentivos a la administración bancaria ineficiente.

La intervención gerencial solamente se aplicó a bancos pequeños y no a los grandes bancos que constituían la gran parte del problema de cartera vencida, quizá como señala del Villar, no se consideró que fuera:

"...administrativa o políticamente viable intervenir, liquidar o dejar quebrar a los bancos. Los recursos humanos del gobierno son limitados y el costo político es elevado. Además se considera que la intervención o quiebra de los bancos importantes puede poner en riesgo el funcionamiento del sistema de pagos...en México, entre 1995 y 1997 la CNBV intervino 12 bancos medianos y pequeños que representan el 16.5% de los activos bancarios totales". (del Villar et al. 1997: 14-15)

Después de la intervención gerencial, el Gobierno absorbió la cartera vencida y lo dejaba "limpio" para su fusión o su venta, tal como ocurrió en gran parte de los bancos mexicanos. No solamente no pudo retirarse de la actividad económica, sino que el mismo FMI y el Departamento del Tesoro lo involucraron nuevamente en la misma, primeramente como canalizador de los fondos públicos para resolver la quiebra bancaria, operar la solución en el Congreso y finalmente involucrar a toda la sociedad al transferirle el costo del "rescate bancario".

Posteriormente se le involucró en la llamada *nueva arquitectura financiera*, diseñada también por el FMI, llegando a asumir un papel más intenso de regulación a finales de los noventa ue antes de la desregulación de principios de la misma década, se convierte en el factor determinante de supervisión a fin de prevenir una nueva crisis bancaria.

El objetivo de la intervención gubernamental en el salvamento nunca implicó que el gobierno asumiera nuevamente la gestión de los bancos, transitoriamente los intervenía para traspasarlos a agrupaciones financieras internacionales. El modelo de desarrollo con todas sus implicaciones ideológicas y políticas hacía irreversible la privatización y la venta a extranjeros fue dar un paso adelante.

Mackey consideró en su informe que la intervención gubernamental fue tardía, considera que los intereses de los depositantes se hubieran protegido desde 1994, con lo cual "El costo asociado al cierre de los bancos hubiera sido menor que su rescate; los depositantes hubieran podido ser protegidos a pesar de las fallas de los bancos; se hubiera establecido una disciplina de mercado que disminuyera los incentivos para que otras instituciones cometieran las mismas irregularidades; debido a que el sistema bancario no se encontraba en un estado de crisis sistémica en ese momento...las causas de la crisis bancaria se remontan a la privatización de las instituciones...un proceso en que el objetivo del gobierno fue obtener el precio más alto por las ventas en lugar de asegurar que se estableciera en el largo plazo un sistema financiero sólido...La Secretaría de Hacienda pareció no reconocer las necesidades de regulación y supervisión requeridas en un sistema de bancos privatizados" (Pérez, Ciro, González, Roberto. Intervención inadecuada y tardía del gobierno incrementó el Fobaproa. La Jornada. 20 de julio de 1999).

Académicas como Eugenia Correa considera que desde la privatización los nuevos dueños tenían dentro de sus objetivos la venta de los bancos a extranjeros, considerando que su gestión sería temporal. Parecería irracional que esta perspectiva la tuviera también el gobierno de privatizar y quiebra la banca para luego venderla a extranjeros, aunque el fundamento se basa en que a mediano plazo no tenían posibilidades reales de expansión internacional, es decir, convertirse en bancos globales. Una posibilidad cuando se planteó la eventual fusión de Banamex y Bancomer, el gobierno se opuso abiertamente. En este sentido los banqueros estuvieron siempre conscientes de que finalmente iban a vender a bancos extranjeros como finalmente sucedió.

El supuesto neoliberal de aligerar de decisiones al gobierno central para hacerlo más eficiente y poder atender mejor los problemas sociales resultó contraproducente, el "mercado" competitivo finalmente provocó una mayor intervención del Estado en el sector financiero, producto paradójicamente de la misma liberalización y transformándose en un hecho sin precedentes de protección a la iniciativa privada, aquí la intervención del gobierno se realizó para trasladar las pérdidas de los banqueros a la sociedad.

Después de ese proceso, todo lo que se hable de privatizar o desregular debiera ser puesto no solamente en tela de juicio, sino que debería encontrar fuerte oposición en la sociedad.

3.4 LA INTERPRETACION GUBERNAMENTAL DE LA CRISIS BANCARIA

En el programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, elaborado en el sexenio zedillista, se realizó un diagnóstico de las crisis financieras y se señalaba que: "En los últimos 20 años, México ha enfrentado crisis recurrentes que han frenado el crecimiento económico. Estos episodios se han caracterizado por un bajo nivel de ahorro interno y una elevada dependencia de ahorro externo."

A fin de verificar el aserto anterior se han tomado los datos agrupados por promedios sexenales desde el año de 1960 hasta el de 1996, comparando las cifras para evidenciar la validez del planteamiento citado en el párrafo previo expresado en los datos del cuadro No. 5

CUADRO 5
AHORRO TOTAL DE LA ECONOMIA
(PORCENTAJES DEL PIB)
PROMEDIOS SEXENALES

| AÑO | AHORRO TOTAL | AHORRO INTERNO | | | AHORRO EXTERNO | |
|---------|--------------|----------------|---------|---------|----------------|----|
| | | TOTAL | PUBLICO | PRIVADO | | |
| 1960-64 | 17.5 | 15.7 | 4.3 | 11.4 | 1.9 | |
| 1965-70 | 19.6 | 17.3 | 3.7 | 13.6 | 2.2 | |
| 1971-76 | 19.7 | 16.6 | 2.8 | 13.7 | 3.1 | I |
| 1977-82 | 22.7 | 19.2 | 4.2 | 15.0 | 3.5 | |
| 1983-88 | 19.5 | 20.7 | 4.8 | 15.9 | -1.2 | |
| 1989-94 | 22.5 | 17.7 | 5.4 | 12.3 | 4.9 | II |
| 1995-96 | 20.2 | 19.7 | 4.5 | 15.2 | 0.5 | |

FUENTE: elaboración propia con datos del PRONAFIDE 1997-2000.

En el cuadro anterior se presentan dos bloques de datos (I y II) sobre el ahorro total de la economía, el primero de ellos relativo a periodos donde se presentaron tasas crecientes del PIB. Obsérvese cómo los datos de promedios de ahorro interno de 1960 a 1982 son ligeramente menores a los correspondientes a los años 1983-1996; sin embargo, las tasas de crecimiento en estos últimos años fueron significativamente menores.

Por otra parte, el ahorro externo del primer bloque se contrataba en su mayor proporción con fines de aplicación productiva y el capital especulativo era básicamente nacional. En el periodo 1983-1988 el flujo de ahorro externo fue negativo, sin embargo en 1987 se presentó una nueva crisis en la economía y en el sistema financiero con caída de la bolsa de valores, subida acentuada de tasas de interés, aceleramiento de la inflación y fuerte devaluación del tipo de cambio. Para los elaboradores del PRONAFIDE 1997-2000, esta crisis nunca existió ni siquiera como episodio. La particularidad de la crisis del periodo 1983-1988 no se debió a la dependencia del ahorro externo, sino a la insuficiencia del mismo.

La internacionalización de los mercados financieros se realizó en el periodo 1989-1994 por lo cual el ahorro externo adquirió una gran relevancia hasta alcanzar el 4.9% del PIB, en su mayor proporción fue destinado hacia fines no productivos, lo cual contribuyó a detonar la crisis de 1994-95.

En el diagnóstico que en el sexenio zedillista se hace de la política financiera del salinismo, se señala que: "Las medidas emprendidas mejoraron las perspectivas de crecimiento del país, lo que propició la entrada de capitales más elevada de la historia de México y estableció niveles crecientes de ahorro externo...el ahorro externo sustituyó al interno y financió mediante la entrada de divisas, el creciente déficit de la cuenta corriente derivado de un aumento excesivo del consumo privado". Hay que aclarar que el ahorro externo creció, pero no llegó a sustituir al interno, pues de acuerdo a los datos del cuadro anterior, el primero llegó a representar hasta el 4.9% del PIB y el segundo representó el 17.7% del PIB como promedios sexenales. En cuanto a las perspectivas de crecimiento, como todos sabemos, fueron finalmente fallidas.

Lamentablemente no se analiza en lo fundamental los efectos provocados porque el tipo de cambio se mantuviera sobrevaluado a partir de 1990, llegando en 1993 a cerca del 21% y en diciembre de 1994 todavía representaba aproximadamente el 17%. Indudablemente afectó, entre otras variables, los volúmenes de importaciones y exportaciones

La interpretación de la crisis de 1994-1995, establece que: "La sobrevaluación del tipo de cambio real y el aumento de las tasas de interés internacionales influyeron en la fuerza con que estalló la crisis, pero ésta también respondió a otros factores, entre los que destacan: el financiamiento del déficit en la cuenta corriente mediante entradas de capital sumamente volátiles, un excesivo crecimiento en la deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera, y, el mantenimiento de una rígida política cambiaria". (PRONAFIDE. 1997). Dejan fuera elementos esenciales del análisis como fueron las causas que provocaron tales efectos, entre otras las siguientes:

- La internacionalización y desregulación de los mercados financieros realizada con las reformas al marco legal desde principios de la década de los noventa y que llevó a un máximo a la inversión extranjera de cartera dejando al país en estado de indefensión.
- El papel determinante que tuvo el Banco de México en la expansión crediticia y la insuficiencia en la aplicación de la regulación por parte del la Comisión Nacional Bancaria.
- La ineficiencia bancaria al no considerar los requerimientos técnicos para evaluar los riesgos de los empréstitos ante expectativas muy favorables, provocando el

sobreendeudamiento de los usuarios del crédito y agudizando el problema de la cartera vencida.

- La incorrecta asignación de los recursos financieros que ingresaban al país, es decir, no poder realizar la conversión real del ahorro hacia la inversión productiva, en el caso mexicano en el periodo previo a la crisis se presentaba una contradicción, pues entre más recursos externos entraban y se otorgaban más créditos por el sistema bancario, el crecimiento del producto se reducía, pagándose altos costos y ganancias a los capitales con lo cual se hacía más difícil el crecimiento de la producción.
- La forma operativa que ha tenido el capital financiero en nuestro país y las particularidades de cómo actúa en los mercados financieros y los efectos perniciosos que ha producido.
- El colapso del crecimiento del producto que provocó abruptamente la insolvencia de múltiples deudores al no poder valorizarse el capital al ser interrumpida su circulación.

Sin embargo, la parcialización del análisis subsiste hasta nuestros días, en un ensayo reciente, el expresidente Zedillo volvió a referirse a la crisis bancaria de la década pasada, expresó que: "La situación se agravó porque la privatización de los bancos comerciales, realizada pocos años antes y que, sin duda, fue una reforma necesaria, no estuvo acompañada de otra que proveyera un sistema eficiente de regulación y supervisión bancaria" (Zedillo, Ernesto: 2003: 39)

En junio de 2002 se presentó el Programa Nacional de Financiamiento del desarrollo 2002-2006, que realiza un escueto diagnóstico del sistema bancario que señala que:

"Al inicio de los noventa, la eliminación de restricciones en la operación del sistema bancario...y el incremento sustancial en el ahorro de los no residentes, propiciaron un fuerte crecimiento del sector. De este modo, para 1994 la participación del agregado monetario más amplio en el PIB se incrementó a niveles superiores al 50%...Asimismo, el financiamiento de la banca comercial al sector privado no bancario...crecieron de manera notable como proporción del PIB en el periodo 1990-1994". (PRONAFIDE: 2002: 51)

La expansión crediticia, que como se ha señalado fue exponencial y en condiciones poco propicias, pues de acuerdo al PRONAFIDE 2002-2006, "...se dio bajo un incipiente sistema de supervisión financiera y en un contexto de reglas contables que propiciaba una excesiva toma de riesgos por parte de los intermediarios financieros...de hecho, sin lugar a dudas, la frágil situación de la banca a partir de 1993 fue un ingrediente indiscutible en la gestación de la citada crisis" (PRONAFIDE 2002: 52)

Oficialmente se reconoce explícitamente la existencia de una crisis profunda en el sistema bancario, pues se señala que:

"A principios de 1995, era evidente el grave problema de solvencia que tenía la banca comercial, así como el riesgo de un colapso generalizado del sistema de pagos y la consecuente parálisis de la planta productiva" (PRONAFIDE. 2002: 52)

Igualmente se destaca el papel que la banca desempeñó desde mediados de la década pasada, ya que se establece que:

"de hecho, en el periodo 1995-2001 el sector bancario no sólo no desempeñó su función como detonador de la actividad económica, sino que tuvo que ser apoyado con recursos fiscales para proteger a los ahorradores y para evitar la quiebra de las propias instituciones...las instituciones

bancarias continuaron presentando problemas de cartera vencida, mismos que no se revirtieron de manera importante sino hasta que se implementó el programa 'punto final'." (PRONAFIDE. 2002: 54)

Acerca de las reformas bancarias que se realizaron hasta el año 2000, en el PRONAFIDE 2002 se consideran insuficientes, ya que se critica que:

Si bien...se llevaron a cabo reformas urgentes al marco regulatorio y de supervisión del sistema bancario, éstas no pretendían ser suficientes para inducir la modernización del sector y, sobre todo, para reducir sustancialmente las posibilidades de una nueva crisis bancaria" (Pronafide. 2002: 55)

De acuerdo con el diagnóstico del sistema financiero que presenta el PRONAFIDE 2002-2006, la función bancaria de intermediación crediticia no se ha restablecido, pues consideraba que todavía en el año 2000, "alrededor de dos terceras partes de la inversión total se financió a través de fuentes alternativas, entre las que destacan créditos de proveedores y clientes, reinversión de utilidades y préstamos de la oficina matriz en el caso de empresas multinacionales" (PRONAFIDE. 2002: 49)

3.5 LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION: EL OJO DE LA CRISIS

Los efectos devaluatorios y su impacto en la estructura productiva dieron lugar a sucesivos programas de estabilización, que se ponían en marcha y rápidamente resultaban obsoletos y las medidas adoptadas profundizaban la crisis. El 4 de enero de 1995, después de largas jornadas de discusión entre los principales representantes gubernamentales, empresariales y del sector de trabajadores, finalmente se daba a conocer el *Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, que contenía la estrategia para revertir la crisis creada por la "significativa y abrupta" devaluación de diciembre. En este documento se sintetizaba el diagnóstico oficial de la crisis económica, se reiteraba el alto déficit en cuenta corriente, el financiamiento de corto plazo, la subida de la tasa de interés en los Estados Unidos, disminución del flujo de capital externo hacia México, los acontecimientos políticos y de violencia y las pérdidas cuantiosas de reservas.

También se reconocía que había fallado la corrección paulatina y gradual del déficit en cuenta corriente, hasta que, se dice en el programa citado: "Esta estrategia no pudo sostenerse...el margen de acción para desactivar lenta y progresivamente el problema se agotó". La reducción de dicho déficit se convirtió en el eje central de la política económica. Siempre ha estado presente el optimismo en los planteamientos del gobierno, pues desde este Acuerdo se declaraba que tanto el déficit como los efectos inflacionarios serían transitorios, se requería de una manera "ordenada que, aunque con sacrificios considerables, permita restaurar en breve plazo la estabilidad y el crecimiento".

Se propusieron las reformas legales a fin de que pudieran privatizarse los ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos y aumentar el capital extranjero en las instituciones financieras. Los puntos del Acuerdo fueron, entre otros, los siguientes:

- 1 Ratificar el aumento salarial del pasado 20 de diciembre.
- 2 Disminuir el gasto público en 1.3 puntos porcentuales del PIB.
- 3 Contención del crédito en la economía.

Los comentarios críticos se generalizaron, pudiendo sintetizarse en que el costo del ajuste recayó sobre los asalariados, que fue un programa que restringió la demanda y

el crédito, no hubo política industrial ni agropecuaria, por lo tanto se provocó una mayor recesión económica. Destacamos una propuesta hecha por Marcos Chávez, que demandaba entonces: "Proponer un nuevo tratamiento de la inversión especulativa".

El 26 de enero de 1995 se enviaba al FMI el Memorandum de Política Económica donde se describía el programa para 1995, "para hacer frente a las causas fundamentales de la actual crisis financiera, para minimizar sus consecuencias inflacionarias y para retomar rápidamente una trayectoria de crecimiento económico sostenido con baja inflación". (SHCP. 1995. b). En el documento citado se estipulaba que México solicitaría un crédito contingente de 18 meses por 7,575 millones de dólares. Se expresó también la convicción de que: "Las autoridades creen firmemente que la adopción de las políticas expuestas en esta carta, combinadas con el considerable respaldo de la comunidad financiera internacional, pronto restablecerán la confianza del mercado en las políticas macroeconómicas de México"

Ante "una historia que parece no terminar" como expresó El Financiero en su edición del 27 de enero de 1995, sintetizaba el contenido del *nuevo* acuerdo que tendría vigencia para 1995:

- crecimiento de 1.5% en 1995.
- superávit del sector público de 0.5% del PIB.
- profundizar el programa de privatizaciones.
- inflación de 19%.
- restricción crediticia.
- estabilizar el mercado de divisas y lograr un tipo de cambio promedio de \$4.50 por dólar.
- reducción del déficit de cuenta corriente a 14,000 millones de dólares.

Observando la inestabilidad del tipo de cambio y los efectos que se presentaban en otros mercados, nadie pensó que este programa fuera a estabilizar la economía, se repetían las medidas de tipo draconiano que siempre ha recetado el FMI sin resolver nada, pero originando procesos recesivos que redujo sustancialmente en 1995, tanto la producción como el consumo global de la sociedad.

Ante la falta de efectividad de los programas de estabilización anteriores y con el problema esencial del pago de vencimiento de los Tesobonos para lo cual no existían los recursos en dólares, el gobierno del presidente Clinton impuso el Plan de Rescate Internacional que incluía un llamado Acuerdo Marco, donde se expresó el juicio del gobierno de México en torno a las medidas suscritas: "Estamos convencidos que dicho programa económico integral provee los fundamentos para superar la actual crisis financiera. Reiteramos nuestro compromiso para adoptar las políticas descritas en el citado memorándum, y cumplir con todos los compromisos adquiridos". (SHCP. 1995. b)

En dicho documento no deja de reconocerse la crisis financiera en el sector bancario, por lo cual, señala que se actuará por etapas mientras se restablece la estabilidad, en tanto se logra, el Memorandum establece que: "...el Gobierno Federal y el Banco de México instrumentarán medidas para enfrentar problemas de liquidez y solvencia en el sector bancario. El Gobierno tiene la determinación de proteger a los depositantes, pero esto no obsta para que tome acciones en forma oportuna...incluyendo intervenciones gerenciales para enfrentar efectiva y eficazmente los casos de insolvencia" (SHCP. 1995. b)

El anuncio del presidente Zedillo de que habría un nuevo ajuste al anterior *Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, causó expectativas y aceleró la especulación cambiaria, pues el 9 de marzo se alcanzó una relación peso-dólar de \$8.00, lo que prácticamente se volvía incontrolable. El gobierno aceleró la presentación del *PROGRAMA DE ACCION PARA REFORZAR EL ACUERDO DE UNIDAD PARA SUPERAR LA EMERGENCIA ECONOMICA*, que en sus rasgos esenciales había sido dado a conocer la víspera por el nuevo embajador de Estados Unidos en México. El 9 de marzo, el secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, leyó ante los medios de comunicación el nuevo paquete de medidas que para nadie constituían ninguna sorpresa, que entre otras, fueron las siguientes para el año de 1995: (El Financiero. 10/03/1995)

- Aumentar la tasa general del IVA de 10 a 15 por ciento (excepto en zonas fronterizas)
- Contracción adicional del gasto público de 1.6% del PIB con respecto al presupuesto original.
- Aumentos de precios: gasolina 35%, tarifas eléctricas para consumidores finales 20%. (aumento adicional de 0.8% mensual.
- El superávit fiscal llegará hasta 4.4% del PIB.
- Expansión del crédito limitado a \$10,000 millones.
- Política monetaria más restrictiva en la medida que el peso tenga depreciaciones adicionales.
- Continuar con la flotación del tipo de cambio.
- Crear una unidad de cuenta indizada a la inflación.
- Proveer capital de manera temporal a los bancos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro.
- Establecer un programa de reestructuración de créditos para empresas viables, principalmente pequeñas y medianas.
- Incremento de 10% en el salario mínimo a partir del 1o. de abril. El resto será negociación libre de salarios entre patronos y empleados.
- Inflación esperada cercana al 42%.
- Disminución anual del PIB de 2%.
- Déficit en cuenta corriente estimado en menos de 2 mil millones de dólares.

Si la esencia del programa de enero era recesivo, (reducción del crecimiento), el de marzo condujo a la contracción, (caída de la producción), estuvo basado en una reducción mayor del gasto público y de la inversión en general, pues de inmediato se frenó la actividad bancaria de otorgamiento crediticio, y se empezó a enfrentar la quiebra bancaria, la cual duraría hasta el fin del decenio.

3.6 LAS MEDIDAS DE SALVAMENTO.

Las autoridades gubernamentales aplicaron diversas medidas a fin de enfrentar los problemas derivados del crecimiento de la cartera vencida, es decir, de la imposibilidad de pago por parte de los deudores, los programas de salvamento surgidos desde 1995 fueron los siguientes:

3.6.1 LAS UNIDADES DE INVERSIÓN

A finales del mes de febrero el Banco de México dio a conocer los elementos generales de las Unidades de Inversión, cuyo objetivo según se expresó sería la renegociación de los créditos de las empresas deudoras. La novedad consistió en que dichas Unidades de Inversión parten de un valor equivalente al peso a partir del 3 de abril de 1995 y son actualizadas con el crecimiento inflacionario expresado en el Índice Nacional de Precios

al Consumidor. El objetivo de esta actualización inflacionaria perseguía que el valor de los créditos no se desvalorizara con la inflación y que los deudores pagaran tasas reales positivas.

"El esquema UDIS se diseñó de tal manera que los deudores pagaban una tasa de interés real, mientras que el gobierno absorbería el diferencial entre el valor nominal y valor real que implicaba el arreglo. La idea de las UDIS fue para aliviar la presión de liquidez sobre los deudores ocasionada por la tasa de interés alta y volátil (1995 y 1996). En principio los pagos se redujeron como consecuencia de la tasa de interés fija. Sin embargo, con la inflación a través de los años, los pagos en pesos, subieron como consecuencia del incremento en el valor de las UDIS." (Di Costanzo. 1999)

Al margen de las supuestas bondades que desde un punto de vista teórico puedan tener las Unidades de Inversión, ya que se expresó que en el caso de Chile su aplicación fue exitosa, en nuestro país se empezaron a aplicar en el inicio del segundo trimestre del año de 1995, donde las características de la producción como fue dado a conocer por el propio gobierno, se manifestaron en una reducción de 10% del PIB en dicho trimestre, es decir, una de las reducciones más grandes en los últimos cincuenta años de la actividad productiva, del aumento del desempleo y del colapso de la demanda efectiva, independientemente de que desde entonces las cuentas externas presentaran saldos positivos y de que las cuentas gubernamentales tuvieran superávit. Dentro de este marco, las empresas sujetas a reestructuración crediticia tuvieron que sortear los efectos de la contracción que seguramente les repercutió intensamente con el decrecimiento del producto anual en -6.2%.

Hay que recalcar que a través de las Unidades de Inversión no se trató de otorgar nuevos créditos, simplemente se reestructuraron los plazos de vencimiento y se establecieron programas de gracia a parte de los deudores de los bancos. Se convirtió en un paliativo ante la imposibilidad de cubrir tales adeudos, pues no hay que olvidar que la actividad de los negocios decreció y las empresas no contaban con excedentes financieros, muchas empresas quebraron, hubo pérdidas de operación en muchas de ellas o en el mejor de los casos las utilidades se comprimieron.

El programa contraccionista que impuso el gobierno lo llevó a poner en ejecución la reestructuración crediticia que significó, de acuerdo a la información proporcionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que: "El monto para la reestructura de adeudos será de 76,000 millones de nuevos pesos -65 mil del gobierno federal y 11 mil de los bancos" (El Financiero., 30/03/1995)., es decir, en esta primera etapa del salvamento bancario significaba el equivalente a casi 11 mil millones de dólares al tipo de cambio de esa fecha, cifra nada despreciable si consideramos que el monto de las reservas de divisas a principios de abril, cuando se dio inicio a las Unidades de Inversión fueron de alrededor de 7,800 millones de dólares.

El Vicepresidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Lic. Javier Gavito Mohar dio a conocer que el programa de reestructuración de adeudos beneficiaría a más de 300 mil empresas, de acuerdo a las siguientes opciones: (El Financiero. 30/03/1995).

1. Con 12 años de gracia para el pago del capital.
2. De 10 años con cuatro de gracia para el pago del capital
3. De 8 años con dos de gracia para el pago del capital.
4. Con 10, 7 y 5 años sin plazo de gracia.

La renegociación de adeudos estuvo a cargo de los bancos y solamente se tomaron en cuenta a las llamadas empresas viables, que de acuerdo a los criterios conocidos fueron aquellas que de acuerdo a estudios y análisis específicos tuvieran perspectivas de sobrevivir el periodo depresivo, puesto que los riesgos serían asumidos por la banca. Al respecto el analista Francisco Abarca expresó en los días previos a la aplicación del programa que: "las únicas empresas que saldrán adelante serán aquellas que logren incrementar el flujo de recursos provenientes de las utilidades de operación, lo cual supone un mayor volumen de ventas y una política que permita elevar la productividad" (El Financiero, 31/03/1995).

Asimismo, en la discusión celebrada en la Cámara de Diputados en torno a las Unidades de Inversión, se precisó la necesidad de que se destinaran la mayor parte de fondos posibles a la mediana y pequeña empresa, aunque se aclaró que: "si la economía no responde, cualquier programa o instrumento quedarían superados o serían insuficientes" (El Financiero, 29/03/1995). El programa de ajuste como se ha señalado llevó a la economía a un ciclo recesivo, y las empresas no pudieron tener un continuo flujo de efectivo y muchas de ellas, a pesar de la renegociación, no pudieron pagar el servicio de su deuda a los bancos.

El programa de reestructuración de adeudos no tuvo una aceptación calurosa, al contrario, desde su inicio se hicieron comentarios críticos, tanto empresarios como banqueros llamaron a no echar las campanas al vuelo por los supuestos beneficios que pudieran traer las UDIS, por ejemplo, el grupo Bancomer expresó en su momento que: "Las Unidades de Inversión...aliviarán el flujo de efectivo de los deudores pero no resolverán el problema de insolvencia que provocan las altas tasas de interés reales" (El Financiero, 29/03/1995).

El presidente de la Asociación Nacional de Dirigentes de Empresa, el Sr. Rubén Barrios también opinó que: "Creo que la mayoría de las empresas con deudas se aferrarán a las UDIS, como a una tablita de salvación ante el naufragio inminente" (El Financiero, 2/04/1995). También el columnista Gerardo Flores en la misma fecha y el mismo medio informativo, listó las desventajas de las UDIS, por ejemplo, que hay beneficio sólo para los bancos, que hay discrecionalidad para que los bancos elijan que empresa es viable, exigiendo garantías adicionales para los empresarios que estén arriba del tope de los \$ 400 mil de deuda.

A su vez, el presidente de la Asociación de Industriales de la Industria de Transformación, Sr. Raymundo Artis expresó que en su opinión: "el programa de UDIS es algo 'bonito' que ninguna maravilla realizará en favor de los industriales y, como todos los planes gubernamentales, beneficiará a los bancos privados...en este momento los mexicanos sólo trabajamos para beneficiar esas instituciones" (El Financiero, 31/03/1995).

Ante la ausencia de una política industrial, los recursos que se asignaron al programa de reestructuración de adeudos podrían significar un fuerte desperdicio de fondos públicos, el gobierno no decidió hacia que sectores deberían haberse canalizado los recursos, sino que fueron los bancos los que lo determinaron y por lo tanto la orientación del sector industrial no respondió una vez más a una política coherente, sino a los intereses particulares de los distintos grupos bancarios.

3.6.2 EL ACUERDO PARA EL APOYO A DEUDORES.

El entonces Secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, presentó el Acuerdo para el Apoyo a Deudores (ADE), expresaba que: "...propiciará un círculo virtuoso a partir de la reestructuración de pasivos, continuará con la expansión de nuevos créditos por parte de la banca y se presentará la oportunidad de mejorar la relación con sus clientes para aterrizar en la reactivación de la economía" (Salgado, Alicia. El Financiero 25/08/1995). De hecho este programa también significó una transferencia de recursos públicos a la banca a fin de que pudiera darse una tregua a los deudores pagando tasas fijas de interés por abajo de la de mercado por el plazo de un año.

El Secretario Ortiz informaba en la misma fecha anterior que el costo del ADE sería de alrededor de 30,000 millones de pesos, de los cuales 10,000 provendrían de los bancos y del gobierno 20,000 millones de pesos. Como se recordará la vigencia del ADE se inició el 24 de agosto de 1995 y concluyó el 30 de septiembre de 1996, el sector más beneficiado, de acuerdo con dicho documento fue el empresarial ya que los primeros 200,000 nuevos pesos se les fijó una tasa fija anualizada del 25%.

A los créditos personales y al consumo se les asignaría una tasa fija anualizada de 34% más IVA a los primeros 30,000 pesos de adeudos y en el caso de las tarjetas de crédito la tasa fija sería de 38.5% más IVA para los primeros 5,000 pesos. El subsidio consistió en el diferencial entre la tasa de mercado que era más alta y las mencionadas para cada tipo de crédito que se encontraban por debajo del nivel del mercado, sus propósitos fueron descritos por Di Costanzo:

"Los programas de deudores se crearon principalmente para los pequeños deudores, con el objetivo de ayudarlos en el pago de sus créditos pendientes. Los deudores pequeños sufrieron mucho de la crisis financiera de 1994-1995 por perder su poder adquisitivo a consecuencia de la inflación alta y tasas de interés volátiles. Se aceptó ampliamente que estos deudores no tuvieron papel importante en la crisis financiera y no deberían sufrir enteramente la carga ocasionada por la crisis. Así, se consideró necesario por la Asociación Mexicana de Banqueros y las autoridades financieras crear unos programas de apoyo que proveerían desagravio a tales deudores. Los bancos también se beneficiaron de los programas que proveerían tales descuentos dado que era financiado por el gobierno federal.

Los principios para orientar el apoyo a los deudores eran:

- a) evitar riesgo sistémico;
- b) promover la credibilidad y confianza pública en el sistema bancario;
- c) minimizar impacto fiscal y monetario durante la crisis; y
- d) promover una cultura de pago bajo condiciones existentes de mercado." (Di Costanzo. 1999)

Pese a que funcionarios y analistas no consideraron que el ADE fuera la solución definitiva a las carteras vencidas, si coincidieron en la necesidad de su aplicación, el Secretario Ortiz señalaba que si este acuerdo no se hubiera logrado, el problema de los deudores se hubiera tornado muy grave. Este era otro paliativo que daba respiro a banqueros, empresarios y personas físicas cuando la tasa activa de mercado había estado cercana a los 80%, sobretodo cuando el problema político de deudores iba en ascenso. Los analistas bancarios de Smith Barney y Morgan Stanley expresaron que: "...el ADE no será la solución definitiva al problema bancario en México, aunque reconocen que es una buena idea para aliviar las presiones políticas que ha generado el peso de la cartera vencida". (El Financiero. 4/09/1995). Agregan que "sin la existencia de los programas que se han aplicado para apoyar al sector, los bancos mexicanos hubieran caído ya en la quiebra".

3.6.3 EL PROGRAMA DE CAPITALIZACIÓN TEMPORAL

El programa de Capitalización temporal, PROCAPTE, incorporado también en el "paquete de rescate" se propuso para elevar el nivel de provisiones preventivas. Di Costanzo comenta que:

"...muchos bancos requirieron de capital adicional y se ofrecieron programas de liquidez y capitalización temporal como el ' Programa de Capitalización Temporal' (PROCAPTE)...Para ayudar en el proceso de recapitalización de los Bancos el Congreso aprobó en 1995 modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito eliminando algunas restricciones legales para la inyección de capital a las instituciones de banca múltiple.

El programa duraría 5 años, las instituciones participantes estaban obligadas a emitir obligaciones convertibles. Las obligaciones subordinadas fueron emitidas de acuerdo al artículo 4 de la Ley de Instituciones de Crédito, FOBAPROA adquirió estas obligaciones utilizando recursos del Banco de México. Las obligaciones subordinadas emitidas por los bancos eran obligatoriamente convertibles a capital después de 5 años." (Di Costanzo. 1999)

3.6.4. EL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO. FOBAPROA

El fundamento del Fondo Bancario de Protección al Ahorro se encuentra en la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 y consiste en un fideicomiso que administra el Banco de México y su finalidad de acuerdo a la Ley mencionada: "...será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones" (Ley de Instituciones de Crédito. 1994).

El apoyo preventivo que se otorga a los bancos, de acuerdo con dicha Ley, deberá estar garantizado con acciones representativas del capital social de dichas instituciones o con valores gubernamentales y se establece un comité técnico integrado por la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que determina los términos y condiciones de los apoyos que se otorgan.

El Fobaproa se convirtió a lo largo de 1995 en uno de los instrumentos básicos de capitalización de la mayor parte de los bancos y aunque se destinaban recursos públicos, el gobierno Zedillista declaró expresamente que no se pretendía reestatizar la banca, En el mes de junio el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores informaba que hasta ese mes se habían canalizado \$24,740 millones de pesos a través del mencionado Fondo Bancario.

Una operación a través de Fobaproa que se realizó a principios de diciembre de 1995, fue la del Banco Inverlat por un monto de alrededor de \$1,500 millones de pesos, con el propósito de llevar a cabo su saneamiento financiero previo a la fusión con algún grupo financiero internacional como el Banco de Nova Scotia. (El Financiero. 1/12/1995). Hasta fines de noviembre de 1995 el gobierno federal canalizó \$27,583 millones de pesos a través del FOBAPROA.. (Ver La Jornada., 28 /11/1995).

El costo total del FOBAPROA ha sido necesario ir actualizándolo, pues como señaló Mackey en su informe, que: "...debe observarse que algunos de los pasivos del FOBAPROA son pagarés que generan intereses, de tal forma que los pasivos nominales del FOBAPROA se incrementarán con el paso del tiempo al acumularse dichos intereses" (Mackey, M. 1999: 1)

En este sentido existen distintas cifras del total del rescate bancario, tomando en consideración la fecha. El corte del Informe Mackey lo sitúa al 30 de junio de 1998, el cual estaría integrado por los siguientes rubros:

CUADRO No. 6

FOBAPROA
COSTO FISCAL
30 de junio 1998
millones de pesos

| PROGRAMAS | COSTO ESTIMADO |
|---------------------|----------------|
| APOYO BANCARIO | 493,600 |
| APOYO A DEUDORES | 139,700 |
| CARRETERAS DE CUOTA | 20,000 |
| TOTAL | 633,300 |

FUENTE: Elaboración propia con datos del Informe Mackey.

Hasta diciembre de 1998, antes de oficializarse el IPAB, de acuerdo al Informe Mackey, el Banco de México había proporcionado una parte sustantiva de los recursos utilizados en el rescate bancario, correspondiéndole alrededor del 72%, el 7% lo aportó el gobierno federal y el 11% provino de recuperaciones de cantidades pagadas conforme a los programas bancarios del FOBAPROA. (Mackey, M. 1999: 4)

Una actualización del costo fiscal del FOBAPROA a septiembre de 2002, fue de 85,000 millones de dólares, lo que representa el 13.5% del PIB, comparado con el ingreso por la reprivatización de 12,500 millones de dólares de 1992, pone en cuestionamiento la ideología de que los empresarios privados son mejores que los públicos. También se duda de que el funcionamiento del mercado lleva a la asignación eficiente de los recursos. Para 2002, el 92% de los activos están bajo control de los bancos extranjeros. Se tienen que canalizar anualmente 52,000 millones de pesos para el pago del servicio de esta nueva deuda pública. (La Jornada. 1/09/02: 28)

Patricia Armendáriz, entonces vicepresidenta de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores,

"...admitió que el problema del Fobaproa...Por fortuna...no va a representar más de 15% del producto interno bruto, dentro de un escenario en que no tenemos un déficit alto o presiones de una deuda pendiente". La misma funcionaria aceptó que "...hubo fallas en la supervisión de los bancos en 1994". (Castellanos, Antonio. "Se debe seguir trabajando para estimular a los banqueros". La Jornada. 21 de julio de 1999).

En una síntesis del Informe Mackey, realizada por Di Constanzo, se presentaron los motivos que tomó en consideración la SHCP para optar por la solución FOBAPROA:

"La SHCP tomó la decisión de utilizar al FOBAPROA para respaldar los pasivos de la banca utilizando recursos fiscales para lograr este objetivo. Sin embargo el FOBAPROA no fue creado para manejar una crisis de tales proporciones y sus recursos se agotaron desde la intervención de Banca Unión y Cremi en 1994.

De esta manera los objetivos de la SHCP durante la crisis bancaria pueden resumirse en los siguientes:

1. Reducir el riesgo de una quiebra generalizada del sistema bancario durante la crisis financiera.
2. Proteger los depósitos bancarios y a los acreedores bancarios.

3. Mantener la integridad del sistema de pagos.
4. Apoyar la solvencia y liquidez de las instituciones.
5. Promover la cultura del pago, apoyando a los deudores.
6. Minimizar el impacto fiscal distribuyéndolo a lo largo del tiempo
7. Promover la participación de bancos extranjeros, para incrementar la competitividad del sistema bancario. (Di Costanzo. 1999)

La situación a junio de 1999, dejada por la crisis bancaria, que en esa fecha aún no concluía fue la siguiente:

"Status de los Bancos al 30 de Junio:

Anáhuac: Sin operar y en espera de liquidación.

Atlántico: Operando, está siendo monitoreado muy de cerca por la CNBV, es probable su venta a Bital.

Banamex: Operando normalmente.

Bancen: Adquirido por Banorte.

Bancomer: Operando normalmente.

Bancreser/Banoro: Operando pero con estrecha vigilancia de la CNBV.

Banorte: Operando normalmente.

Banpaís: Adquirido por Banorte.

Bital: Operando normalmente, compró banco del sureste y atlántico.

Capital: En espera de su liquidación.

Confía: Vendido a Citybank.

Cremi: En espera de su liquidación (sucursales vendidas a BBV).

Industrial: Operando con muchos problemas.

Inter estatal: En espera de su liquidación.

Inverlat: Vendido a Scottiabank.

M. Probursa: Vendido y operando como BBV.

Mexicano Somex: Vendido y operando como Santander.

Obrero: En espera de su liquidación, (sucursales vendidas a Afirme).

Oriente: Sucursales vendidas a BBV.

Promex: Vendido a Bancomer.

Pronorte: En espera de su liquidación.

Serfín: Banco intervenido por el IPAB.

Sureste: Vendido a Bital

Unión: En espera de su liquidación." (Di Costanzo. 1999)

Como conclusión consideramos que otra crisis bancaria en México, incluso ahora en manos de banqueros extranjeros, debe evitarse, pues el caso argentino nos ilustra que puede volver a ocurrir, la solución no fue extranjerizar su control y su gestión, las autoridades financieras que con la globalización han perdido parte de su autonomía, deber replantearse su papel de reguladores y supervisores efectivos, aun frente a instituciones de carácter internacional como el City Bank que controla Banamex, el BBVA que controla Bancomer y Santander que controla a Serfin.

3.6.5 DEBATE SOBRE EL INTERCAMBIO DE PAGARÉS FOBAPROA AL IPAB.

En el debate que se ha desarrollado en torno al intercambio de bonos FOBAPROA y sean asumidos por el IPAB, se ha propuesto posponer la revisión de créditos irregulares. "Actualmente, dichos bonos tienen un valor bruto de 220 mil millones de pesos y forman parte de los activos de los bancos...Las cuatro instituciones de crédito

que mantiene esos documentos están interesados en intercambiarlos por bonos avalados por el IPAB, dado que los actuales emitidos por el Fobaproa, no tienen el aval del congreso y existe polémica sobre su legalidad...el IPAB está obligado a auditar esas transacciones antes de hacer el intercambio, aunque los bancos están amparados contra cualquier nueva revisión. Uno de los argumentos de los banqueros para oponerse a la revisión es que las operaciones ya fueron auditadas por el Congreso en 1998, cuando el Legislativo contrató al especialista candiense Michael Mackey" (González Amador, Roberto. "Posponer la revisión de créditos irregulares, plantea el IPAB". La Jornada. 28 de febrero de 2004.

Al respecto la Diputada Dolores Padierna refiere que el informe Mackey "arroja datos sorprendentes de la corrupción que imperó en el programa de capitalización y compra de cartera, muy especialmente en los casos de Banamex y Bancomer". (Becerril, Andrea. "No se puede dar por cerrado el expediente Fobaproa". La Jornada. 21 de enero de 2004). En relación al caso específico de Bancomer, a raíz de la venta total de acciones al grupo BBVA, el informe mencionado "figuran personas que fueron altos funcionarios de Bancomer que se autoprestaron, como Luis Roberto Manzón y Enrique Manzón Rubio, con préstamos por 26 mil 600 millones de pesos...Abraham Silverstein...quien se desempeñaba como asesor de Bancomer y obtuvo créditos para capitalizar siete empresas de su propiedad, las cuales posteriormente se declararon en suspensión de pagos y los préstamos fueron incluidos en la cartera comprada por Fobaproa...A estas operaciones el Informe Mackey las denominó créditos relacionados" (Zúñiga, Juan A. "La venta de Bancomer debe esperar fallo español sobre BBVA" La Jornada. 12 de febrero de 2004.

La decisión del rescate bancario a través del Fobaproa más que una respuesta técnica para evitar la quiebra de los bancos, fue una decisión política para favorecer los intereses de los banqueros, porque los pagarés con intereses que se les entregaban a cambio de los documentos de cartera vencida, lo cual se convirtió a lo largo de los años en una de las principales fuentes de ingreso de las instituciones. En relación a la adquisición total de Bancomer, se considera que "El consorcio español, en caso de concretarse la operación...hará uno de los mejores negocios de todos los que realiza en el mundo. Y básicamente con 'dinero gratis'. El monto que ofrece pagar, los 45 mil 200 millones de pesos, equivale a dos terceras partes de los ingresos por 62 mil millones de pesos que obtendrá cuando venza el pagaré que, para evitar la quiebra durante la crisis de 1995, le entregó el gobierno". González Amador Roberto. "Birlarán al fisco \$13,560 millones de ISR con la venta de Bancomer". La Jornada. 13 de febrero de 2004).

En una confesión de un exvocal de la junta de gobierno del IPAB, Bernardo González Aréchiga, señaló en sus memorias que: "Entre hacer cumplir la ley o reducir el costo fiscal del rescate bancario, la junta de gobierno del Fobaproa, encabezada por Guillermo Ortiz y Eduardo Fernández, secretario de Hacienda y presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de valores en 1995, respectivamente, optó por la ilegalidad" (Intervención de Mario di Costanzo en el foro "El conflicto por los pagarés del Fobaproa" La Jornada-Casa Lamm. Rodríguez, Isabel. La Jornada. 25 de febrero de 2004.). Di Costanzo agregó en el mismo evento que "...en la exposición de motivos de la ley del IPAB se afirma que la asunción de las obligaciones solidarias en los contratos de compra de cartera, al igual que el aval otorgado en los pagarés que documentan tal compra de cartera, y las operaciones derivadas del programa de saneamiento financiero, se hicieron al margen de la Constitución" En este sentido, de ninguna

manera los pagarés de los cuatro bancos que se intercambiarán por bonos IPAB, actualmente en litigio, de hecho no debieron ser incluidos en el programa de compra de cartera, "porque superaban el nivel mínimo de capitalización exigido por las autoridades".

Di Costanzo denunció que en las listas del Fobaproa "aparecen nombres como el de Vicente Fox, Francisco Labastida, además de los grupos económicos más importantes que tenían la solvencia económica para poder pagar, pero no lo hicieron, como fue también el caso de Tv Azteca"

3.7 EFECTOS DE LA CRISIS BANCARIA: REDUCCION DEL CREDITO

La crisis financiera generó una tendencia decreciente en los niveles de créditos otorgados por los diversos intermediarios financieros a las empresas en el periodo 1994-1999, de acuerdo con datos del Banco de México, "...a julio de 1999 el saldo del financiamiento total de la banca comercial equivalía en términos reales al 61% del registrado en diciembre de 1994" (Banco de México, 1999).

En lo relativo al crédito para el desarrollo fue una década perdida, si la función básica del sistema bancario es la de proporcionar los recursos para dicho desarrollo del país, podemos considerar por los resultados, que no se cumplió ese objetivo central sino que su papel fue inverso, ya que se están canalizando recursos equivalentes a más de 85 mil millones de dólares en la estimación de septiembre de 2002, a cubrir las ineficiencias y operaciones irregulares de las mencionadas instituciones.

Los resultados de la encuesta que aplica el Banco de México a los bancos comerciales identificaron en su momento los problemas de la oferta crediticia, los cuales revelaban la problemática real que presentaba la economía mexicana, por ejemplo, los problemas de pago de deudores eran un reflejo de que no existían las condiciones de que los rendimientos sobre la inversión generaran flujos de efectivo suficientes para cubrir los costos financieros y el pago del principal. (Banco de México. 1999). Lo anterior ha querido ser subsanado por el FMI y por las autoridades financieras mexicanas con medidas para ejercer las garantías de los créditos mediante una expedita ley de quiebras.

Las salidas que han encontrado las empresas que requirieron crédito ante la cerrazón bancaria fue el recurrir a préstamos del exterior y al llamado financiamiento no bancario que pueden ser préstamos de tesorería a tesorería o de transferencias de empresas del mismo grupo financiero-industrial, los cuales en conjunto pasaron de 27.1% en 1994 al 38.4% en junio de 1999. El Banco de México señaló que las principales razones por las cuales las empresas habían reducido la utilización del financiamiento bancario son: "...por orden de importancia, las siguientes: i) las elevadas tasas de interés; ii) la reticencia exhibida por la banca para extender crédito; y iii) la incertidumbre sobre la situación económica". (Banco de México. 1999). Si consideramos que las empresas pequeñas y medianas son las principales usuarias del financiamiento interno podemos señalar que son las que resintieron en mayor medida los efectos negativos de la liberalización financiera.

CAPITULO CUARTO

CAUSAS INTERNAS DE LA QUIEBRA BANCARIA

EL CASO SERFIN

En este capítulo se plantea que en un sistema altamente institucionalizado, como ha sido el bancario, se pueden presentar condiciones históricas en que las reglas, normas y procedimientos vigentes no se aplicaron íntegramente en la operatividad crediticia y que por lo tanto, al no instrumentarse adecuadamente el marco legal, se constituyeron las causas internas como formas específicas de internalización de las causas externas que provocaron la crisis bancaria en general y con sus particularidades, también la quiebra de Banca Serfin.

La problemática crediticia debe conceptualizarse dentro de un **sistema** integral como es el bancario, donde interactúan instituciones gubernamentales de regulación y de supervisión con las instituciones operativas que son los bancos, por lo cual, se han establecido mecanismos de control a través de un gran número de circulares específicas, de supervisiones y seguimientos de aspectos concretos de acuerdo con el Reglamento de Inspección y Vigilancia, por lo cual considero que en la toma de decisiones de crédito, Banca Serfin no hubiera podido actuar al margen de la regulación de los montos crediticios, de la ley bancaria y de toda la reglamentación, si el sistema no se lo hubiese permitido.

En este sentido no concuerdo con las interpretaciones de la quiebra bancaria, como la expresada por el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en su comparecencia ante integrantes de la Subcomisión de Seguimiento al Rescate Bancario en la cual señaló que: "La crisis nos mostró que en México no teníamos las leyes necesarias para solucionar este tipo de problemas en cortos periodos de tiempo...nadie estábamos preparados para la magnitud de la crisis, no había experiencia previa, no teníamos un manual, la legislación era inapropiada, arcaica e ineficiente" (Davis, J. 2002)

La reforma financiera, como se ha señalado en el capítulo segundo, implicó una actualización de toda la normatividad sobre la operación crediticia existente a partir de la privatización bancaria, la cual obligaba a la regulación de los montos de crédito al Banco Central y a la inspección y vigilancia a la entonces Comisión Nacional Bancaria, y a ambas la rectoría del sistema bancario, como funciones irrenunciables que se derivaron de la Ley del Banco de México y de la Ley de Instituciones de Crédito.

La ineficiente aplicación del marco legal en materia crediticia debe entenderse como una suspensión del Estado de Derecho en materia financiera para poder cumplir con el proceso de desregulación y del funcionamiento del mercado que debía llevar a los bancos a la asignación eficiente de los recursos, en este sentido, el sistema bancario se caracterizó durante la etapa 1991-1995 como en estado de ingobernabilidad. El querer reeditar al hombre económico para la toma de decisiones racionales que conoce todas las consecuencias de su acción fue una ilusión, ya que como lo plantea Simon en la crítica que se retoma en el capítulo primero, ese hombre no existe. En el caso bancario, se había actualizado la reglamentación, al contrario de la planteado por J. Davis, si había un marco institucional vigente para la toma de decisiones crediticias.

Me propongo realizar un análisis de la estructura formal establecida en leyes, reglamentos, circulares y manuales que estuvieron vigentes en los años de gestación de la crisis bancaria hasta su estallamiento, estableciendo sus alcances en los

mecanismos de regulación, supervisión y control en lo relativo a la operatividad crediticia y poder contrastarla con la realización de múltiples operaciones irregulares que se llevaron a cabo con la tolerancia de los órganos financieros gubernamentales, lo cual nos permite tener un mayor acercamiento a las causas operativas de la quiebra de Banca Serfin. De acuerdo con Mintzberg, es necesario analizar la estructura formal para saber cómo deben hacerse las operaciones, lo que se pretende hacer y por los resultados obtenidos confrontar con lo que realmente se hizo, analizando cómo se llevaron a cabo las operaciones y qué hacían y donde estaban los actores. (Mintzberg, 1999)

El cambio que implicó la privatización de los bancos tuvo un desarrollo correlativo en la reglamentación operativa, existían suficientes mecanismos de regulación y control que no se aplicaron, cuya visión es contraria a quienes consideraron que la crisis se debió a la simple ausencia de reglas y procedimientos, como es el caso de las autoridades financieras gubernamentales.

En el caso de Banca Serfin, de acuerdo a la información financiera publicada por la Comisión Nacional Bancaria, entró en quiebra técnica desde fines de 1992 y procedía su intervención por parte de las autoridades, ya en 1995 había demostrado que no tenía viabilidad con sus directivos, sin embargo, se interviene gerencialmente en forma tardía hasta 1999, lo cual elevó el costo de su rescate. El punto de vista del presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es distinto, pues considera en relación a las intervenciones gerenciales que establece la Ley de Instituciones de Crédito, cuando existen operaciones irregulares de los bancos que: "No entiendo quien me puede decir cuando intervenir o no, la intervención es el peor de los remedios, el costo de intervenir es mucho mayor que mantener el negocio en marcha". (Davis, J. 2002). Este planteamiento realizado después de conocer el alto costo del rescate no concuerda con la realidad, pues el de Banca Serfin fue muy elevado

Mi punto de vista no se opone a que se perfeccione la administración crediticia, que se evalúen los riesgos y que se tengan bancos menos vulnerables ante los cambios de entorno y eviten que se repita una nueva crisis sistémica. Considero que no basta tener las mejores reglamentaciones, lo importante es cumplir lo que señalan, es decir, aplicarlas por las instancias establecidas por la Ley, es decir, por la Secretaría de Hacienda, por el Banco de México y por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. De otra manera diluiremos la responsabilidad como se deriva del planteamiento del presidente de la CNBV quien ha señalado en torno a la quiebra bancaria: "¿Quiénes son los culpables? Yo creo que somos todos, pero las autoridades tuvieron su buena dosis. No había buenos estándares de supervisión". (Davis, J. 2002).

4.1 LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL SERFIN

El 27 de enero de 1992, la Secretaría de Hacienda comunicó que el Grupo Financiero Operadora de Bolsa (OBSA) de Adrián Sada y Gastón Luken fue el ganador de la subasta por Serfin, institución crediticia que ocupaba el tercer lugar en el sistema de banca múltiple en relación a sus activos totales.

El Grupo Operadora de Bolsa, estaba conformado con más de 2 mil empresarios vinculados al grupo Monterrey, Adrián Sada tenía el control del grupo Vitro con empresas relacionadas con la cerveza y el vidrio. Tenían importante participación en Kimber, Celanese y Resistol

Dentro de los proyectos a realizar por parte de este grupo financiero estaban el conjuntar a Serfin con el grupo para ofrecer servicios financieros completos y competitivos a nivel internacional. El grupo OBSA aseguraba que la recuperación de la inversión sería en un plazo no mayor de ocho años, así como que no tenían contemplada la inversión extranjera para el banco. (Serfin. 1992)

El 27 de marzo de 1992 el Grupo Financiero OBSA, S.A. de C.V., cambia su denominación social por la de Grupo Financiero Serfin, S.A. de C.V. designando como presidente del Consejo de Administración al Sr. Adrián Sada González. Cabe destacar que además de éste cargo, también era el presidente del Consejo de Administración de Grupo VITRO. El presidente del grupo financiero no provenía de la rama bancaria sino de actividades empresariales. Este cambio de nombre tomó en cuenta la amplia base de clientes, cobertura, imagen y arraigo institucional que poseía Banca Serfin, que recientemente se había incorporado al grupo financiero. Así quedaba integrado el Grupo Financiero Serfin, S.A. de C.V.

Banca Serfin S.A. y sus empresas subsidiarias .
Operadora de Bolsa, S.A. de C.V.
Seguros Serfin, S.A.
Factor OBSA, S.A. de C.V.
Arrendadora OBSA, S.A. de C.V.
Almacenadora OBSA, S.A. de C.V.

En esa misma fecha, los nuevos directivos del Grupo Serfin reformaron su estructura formal de organización, lo que podríamos llamar el ápice estratégico en la terminología de Mintzberg, integraron lo que se llamó el sistema de dirección, como se observa en el organigrama siguiente:

GRUPO FINANCIERO SERFIN

Sistema de Dirección del Grupo



FUENTE: INFORME ANUAL 1992. GRUPO FINANCIERO SERFIN

Se estableció que el Consejo de Administración se apoyaría en los Consejos Regionales que permitieran adecuar las decisiones en función de las necesidades de las distintas regiones donde el Grupo tuviera presencia.

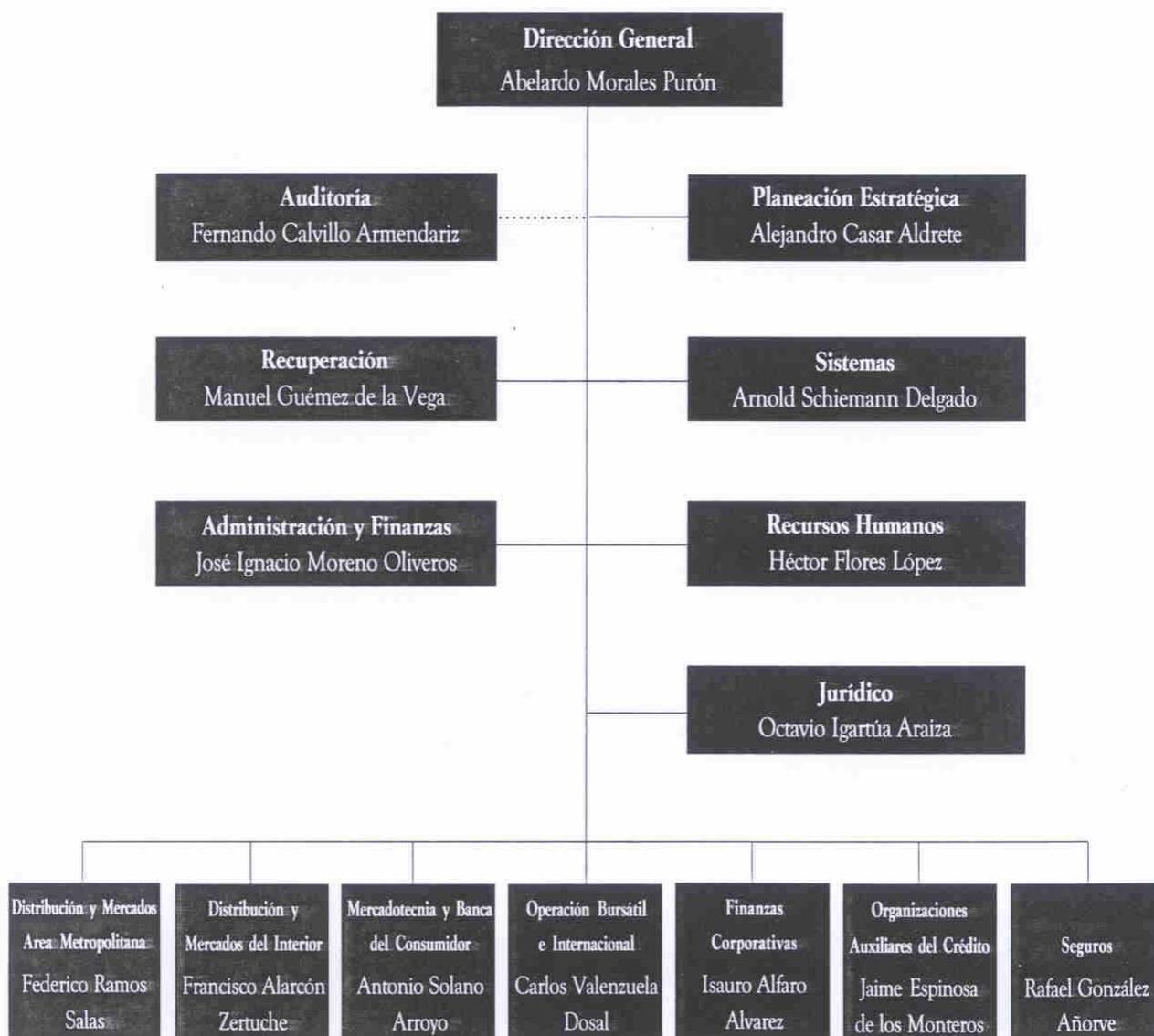
El Comité Ejecutivo se encargaría de revisar y proponer al Consejo de Administración las distintas estrategias y tuvo a su cargo la aprobación de las estructuras de organización y las estrategias de imagen institucional

Los Comités Estratégicos se encargarían de definir las acciones prioritarias para hacer efectivo el proyecto institucional. Uno de los Comités Estratégicos que se establecieron fue el llamado de **Recuperación**, enfocado a atender la cartera vencida, evidentemente se percibía el problema y lo que representaba su magnitud, pues para fines de 1992, la relación cartera vencida/ capital contable alcanzó el 112%, es decir, ya era un hecho la quiebra técnica del banco.

En la siguiente estructura de organización se presentaba dentro de la Dirección General el área de Recuperación y se señalaba en el Informe Anual que "Durante 1992, se creó el área de recuperación, cuya función principal es la de apoyar al Grupo y a sus empresas en la resolución de los problemas de crédito ubicados en cartera vencida". (Serfin. 1992: 67)

GRUPO FINANCIERO SERFIN

Estructura de Organización



FUENTE: INFORME ANUAL 1992. GRUPO FINANCIERO SERFIN

4.2 VISION INTERNA DE LA CARTERA VENCIDA

Existe evidencia de que la cartera vencida fue percibida como un grave problema por los directivos de Banca Serfin al grado de establecer un comité estratégico destinado a la recuperación. En los sucesivos informes al Consejo de Administración, de 1992 a 1994, revelan preocupación y conocimiento sobre su magnitud.

El problema de cartera vencida era de tal magnitud que las acciones tomadas internamente fueron simples paliativos frente a su crecimiento, situación que se

arrastraría hasta que se tomó la decisión de intervenirlo. Los directivos consideraron que durante 1992, el año de su adquisición: "Se tuvo amplia participación en los Comités de Riesgo vigilando los índices de cartera vencida del Grupo por rama, sector y zona geográfica. Se trabajó estrechamente con las áreas que vigilan la cartera vencida a nivel regional coordinando acciones para su control, seguimiento y apoyándolas en su recuperación. Entre las actividades realizadas...sobresalieron también las orientadas a reestructurar empresas deudoras de nuestro grupo para así facilitarles soluciones en sus problemas financieros". (Serfin. 1992: 67)

Para 1993 continuaron realizando acciones a fin de atenuar el problema, desarrollaron "...la metodología y el correspondiente sistema automatizado para la recuperación de cartera vencida...a pesar de los esfuerzos...los índices de cartera vencida se vieron incrementados durante el año, por lo que se continuó con una agresiva creación de reservas preventivas" (Serfin. 1993: 53-56)

Los directivos de Banca Serfin consideraron que el año de 1994 presentó:

"...un entorno complejo y de grandes desafíos...El comportamiento de las acciones del Grupo financiero Serfin, al igual que la mayoría de las acciones inscritas en la Bolsa de Valores, se vieron afectadas por la alta volatilidad de los mercados, y cuyo precio no es representativo de la condición económica del país, ni de la situación financiera de la empresa" (Serfin. 1994: 8)

La evaluación de sus acciones en esta materia para el mismo año, la percibieron de la siguiente manera:

"La prioridad del Grupo Financiero se centró...en cuidar los intereses de nuestros clientes tanto acreditados como inversionistas...las altas tasas crediticias, aunadas a un menor crecimiento de la economía, afectaron la liquidez de las empresas, agravando el problema de la cartera vencida de la banca mexicana...se ha buscado el manejo individualizado de cada acreditado, la instrumentación de oportunos programas de reestructuración de cartera, y la búsqueda conjunta de soluciones innovadoras, acordes a las características particulares de cada cliente. Durante 1994, Banca Serfin se constituyó como el banco que apoyó con mayor decisión los programas de reestructuración de cartera vencida promovidos por fondos de fomento e instituciones gubernamentales...a tasas fija y variable con NAFIN y los programas de BANCOMEXT." (Serfin. 1994: 8).

La interpretación que hacían de las causas, aunque fue parcial, si reconocen la afectación de la liquidez de las empresas como un agravante de la cartera vencida, sus orígenes se encontraban para ellos en las altas tasas de interés y en el bajo crecimiento de la economía. Mientras la cartera vencida de Serfin crecía, los directivos bancarios consideraron que con la definición de reglas internas podría frenarse, En el Informe Anual del Grupo, en el prelude de la crisis financiera, planteaban que:

"El nuevo proceso de crédito, iniciado durante 1993, se vio consolidado en este año (1994) con la publicación de un nuevo Manual de Crédito para el Grupo que contiene, en un solo documento, todos los cambios implementados por la nueva administración. El manual toma en cuenta los diferentes segmentos del crédito que maneja el Grupo, así como las actividades de negocios con toma de riesgos en los que participa bajo el modelo de banca universal" (Serfin. 1994: 36)

De acuerdo al informe anual del Grupo Financiero Serfin de 1994, se había establecido un sistema único para el proceso crediticio, que abarcaba desde las solicitudes de crédito, el análisis financiero, la implantación de un sistema de control de disposiciones, consolidando la sistematización de la función crediticia, al respecto señala el mencionado Informe que: "Esta tarea se vio enriquecida con la incorporación de módulos de consulta al nuevo Manual de Crédito y a los estudios sectoriales e

información económica preparados por la Dirección Ejecutiva de Análisis Económico y Bursátil" (Serfin. 1994: 36).

En dicho Informe nuevamente volvió a plantearse la cartera vencida como un grave problema y se continuaron las acciones para reducirla, señalaban que:

El esfuerzo de recuperación de cartera vencida continuó como prioridad para el Grupo. En este rubro se alcanzaron muy buenos resultados al lograr reducir la cartera vencida a través de los programas de reestructura y esquemas de pago, mostrando una tendencia decreciente...A pesar de estos esfuerzos, la cartera vencida neta al cierre de 1994, se ubicó en \$7,137 millones...La creación de reservas preventivas, prioridad para el Grupo, continuó a fin de balancear el crecimiento de la cartera vencida. De esta forma, las reservas preventivas alcanzaron \$2,855 millones, 51% superior del año anterior" (Serfin. 1994: 36)

Entre los intentos por recuperar parte de la cartera vencida, el periódico El Financiero da cuenta de cartas con amenazas hacia los deudores por parte de bufetes de abogados contratados por los bancos para el cobro de créditos, como en el caso de Banca Serfin:

"Hemos recibido instrucciones de parte de nuestro cliente de iniciar los trámites de demanda para recuperar por la vía judicial el adeudo que tiene para con esta institución. En el cumplimiento de dichas instrucciones hemos iniciado los medios preparatorios de embargo...El procedimiento de embargo da origen a una serie de grandes gastos y molestias, ya que la ley señala embargar bienes hasta por tres veces el importe de la deuda para garantizar la recuperación del mismo y en caso de ser necesario solicitar al juez competente dicte medidas de apremio como son multas e incluso arresto" (El Financiero. 11/06/95. Citado por Calva, J. L. 1997: 35)

En relación al planteamiento de que otros factores que pudieron haber influido en la eficiencia bancaria y por tanto, en forma indirecta en el crecimiento de la cartera vencida fue el despido de personal calificado, Serfin redujo su personal de 12,795 que tenía en 1991 a 10,996 en 1992, es decir, una reducción de 14.3 %. (Serfin. 1992: 31). Es evidente que tuvo afectación, pues mientras las operaciones crediticias crecían al aumentar la cartera, el personal se redujo.

4.3 LA REGULACION BANCARIA

En este apartado se presentan evidencias de la vigencia durante el periodo 1991-1994 de un marco regulatorio de la actividad crediticia que no fue íntegramente aplicado, para lo cual se realiza un análisis de las disposiciones existentes en materia de regulación crediticia en los diferentes niveles, a fin de relacionarlas posteriormente con una operatividad que no se ajustaba totalmente a la reglamentación formal, haciendo notar la falta de aplicación de normas existentes y que deliberadamente se renunció a su instrumentación en clara violación a los distintos ordenamientos. A partir de la crisis de 1995, se hicieron modificaciones a los diversos ordenamientos, los cuales analizamos.

Como señala del Villar, en relación a las reformas a la regulación bancaria:

"Las crisis bancarias generalmente han propiciado una revisión del marco regulatorio y de supervisión...estas reformas...han ocurrido sólo varios años después del estallido de la crisis. El objetivo que se persigue...es resolver de manera definitiva la crisis, así como evitar que ésta pudiera repetirse. Se busca que los bancos administren adecuadamente los riesgos y que sean menos vulnerables a cambios en el entorno económico interno y externo que pudieran acelerar el deterioro de la cartera de los bancos y poner en riesgo la salud del sistema financiero en su conjunto". (del Villar et al. 1997: 22)

En esquema No. 3 describimos las relaciones funcionales entre las distintas instituciones y los instrumentos con que contaba cada una, de acuerdo a su función,

para regular, supervisar o llevar a cabo la operatividad crediticia. Este análisis se referirá particularmente al marco normativo y a la operatividad crediticia y su toma de decisiones, siguiendo como modelo el esquema planteado por Mintzberg y que he presentado en el primer capítulo, relativo al flujo de la autoridad formal, como fluyen de arriba hacia abajo las regulaciones, la supervisión, inspección y vigilancia sobre las instituciones operativas. En este sentido es una responsabilidad de las autoridades del sistema financiero la aplicación sin excepción de la legislación existente.

Este enfoque nos lleva al planteamiento de la figura No. 7 del continuum del control que establece Mintzberg sobre los procesos de decisión, que nos conduce a definir el cómo deben hacerse las operaciones, lo que se pretende hacer y por los resultados, confrontarlo con lo que de hecho se hace. En este sentido, el esquema de Mintzberg sobre el flujo de la actividad regulada, tal como lo señalamos en el primer capítulo, que una vez ejecutadas las operaciones viene un proceso inverso de revisión y evaluación de cómo se llevó a cabo la ejecución en el núcleo de operaciones, ascenderíamos a la revisión de las acciones de la línea media e igual con el ápice estratégico, donde en forma agregada se tiene la evaluación del funcionamiento del sistema y sus probables desviaciones de la normalización existente. (Mintzberg, H. 1999). De llevarse a cabo estos flujos funcionales en forma continua, los problemas pueden ser detectados oportunamente y permiten su corrección antes de que se vuelvan irresolubles.

Aplicaremos dicho esquema en un nivel macro de lo que denominamos el sistema bancario, considerando las partes fundamentales de la organización: I Apice estratégico; II Tecnoestructura; III Línea Media y IV Núcleo de operaciones, tal como los presentamos en el siguiente esquema:

ESQUEMA No. 3

INSTITUCIONES, FUNCION PRINCIPAL E INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL SISTEMA BANCARIO

| INSTRUMENTOS NORMATIVOS | INSTITUCIONES | FUNCION |
|--|--|---|
| PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO | I SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO | DEFINICION DE LA POLITICA MONETARIA |
| LEY DEL BANCO DE MEXICO REGLAMENTO CIRCULARES | II BANCO DE MEXICO | REGULACION CREDITICIA |
| LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO REGLAMENTO DE INSPECCION Y VIGILANCIA CIRCULARES | III COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES | SUPERVISION INSPECCION Y VIGILANCIA |
| MANUALES | IV BANCA SERFIN | OPERATIVIDAD CREDITICIA |

El primer nivel corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el definir la política financiera a través del Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo, el cual se elabora sexenalmente. En el segundo nivel, el Banco de México tiene como función el regular el sistema crediticio a efecto de que exista congruencia con el ritmo de crecimiento de la economía. En el tercer nivel, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene como facultades expresas la vigilancia y supervisión del cumplimiento de las leyes específicas como la de Instituciones de Crédito y establecer disposiciones a través de circulares que permiten un mayor nivel de reglamentación sobre los bancos. En el cuarto nivel la operatividad crediticia se rige por lo establecido en los manuales de crédito, que detallan políticas, procedimientos y la estructura organizativa para llevar a cabo el otorgamiento de créditos.

Es importante hacer notar, de acuerdo a lo anterior, que las autoridades tuvieron a la mano un marco de reglas y procedimientos que hubieran evitado el crecimiento desmesurado de la cartera vencida. Surge el cuestionamiento de que si con las nuevas reformas que se han hecho al marco regulatorio y al reforzamiento de la autoridad supervisora, se podrá evitar otra crisis bancaria, mi respuesta es que mientras no exista la voluntad política de aplicar estrictamente los ordenamientos legales, por muy perfectos que estos sean, siempre existe el resquicio de que pueden violarse o simular que se cumplen.

4.4.- BANCO DE MEXICO, LA INSTITUCION REGULADORA DE LOS BANCOS.

La Ley del Banco de México establece las finalidades y funciones que tiene esta institución específicamente sobre el crédito, en su artículo 2º y 3º señala:

"Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero...

ARTICULO 3o.- El Banco desempeñará las funciones siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia...
- IV Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera" . (Ley Banxico. 1993: 1)

En estos artículos se destaca primeramente un objetivo central de *promover el sano desarrollo del sistema financiero*, también la función de *regular la intermediación y los servicios financieros*, es decir, el sistema financiero incluye a los bancos que realizan la función de intermediación y de prestar los servicios financieros que de acuerdo a esta ley deben estar regulados por el Banco de México. En este sentido, aunque los bancos sean privados, no pueden gozar de autonomía total en la operatividad crediticia, ya que esta es materia de regulación que constituye una facultad irrenunciable del Banco Central.

Nótese cómo dicha ley establece también la operación con las instituciones de crédito en función de banco de reserva y acreditante de última instancia, relativo a esta atribución, corresponde al Banco de México establecer los montos crediticios máximos con los cuales deberá operar la banca y respaldar dichas operaciones, para lo cual cuenta con todo un sistema de regulación. Recuérdese que la operatividad crediticia implica creación monetaria y en ese sentido la Ley del Banco de México, le otorga a éste todas las facultades regulatorias, incluyendo la propuesta a la Secretaría de Hacienda de cancelación de la autorización de la institución de crédito que, utilizando situaciones fraudulentas, se aparte de las sanas prácticas bancarias.

Su asesoría en materia financiera es directa al Gobierno Federal, a la Secretaría de Hacienda y es miembro de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Los bancos no podían autónomamente determinar sus límites de otorgamiento de crédito, de ahí que el Banco de México en su función reguladora debió establecerlos y darse cuenta si eran rebasados, sobre todo al presentarse los primeros indicios de cartera vencida y dictar medidas correctivas inmediatas a fin de que el fenómeno no creciera y se generalizara, al respecto el Artículo 25 de la Ley del Banco de México establece que:

"Las características de las operaciones activas...que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto...se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central" (Ley Banxico. 1993: 4)

La naturaleza de lo que manejan los bancos, dinero y crédito, no les permite tener autonomía total, sino que de acuerdo al artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito, sus operaciones se sujetarán a lo que determine en esa materia el Banco de México, pues se establece que:

"Las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas, y de servicios, así como las operaciones con oro, plata y divisas, que realicen las instituciones de crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible, se sujetarán a lo dispuesto por la Ley del Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia." (CNB. 1994: 36)

La regulación crediticia se establece conforme a todo un sistema de información con que cuenta el Banco de México con base en el cual elabora informes que envía al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión,²⁰ el Artículo 51 de la Ley del Banco de México lo obliga a que presente, en enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir y en abril y septiembre, informes sobre la ejecución de dicha política monetaria, "y en general sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional" (Ley Banxico. 1993: 8)

Existe el problema acerca de la predicción en las condiciones de incertidumbre ante una visión de que la economía seguiría creciendo y los créditos podrían ser recuperados al margen de cómo se hubieran otorgado. Sin embargo, no se consideraba un problema el cómo se habían tomado las decisiones crediticias, dentro o al margen de la ley y si se cumpliría el pronóstico en caso de que el entorno fuera dinámico, complejo y hostil, situaciones en las cuales habría dificultades en la recuperación.

El Banco de México tenía todos los elementos para detectar el peligroso crecimiento de la cartera vencida y de ahí irse para atrás como plantea Mintzberg y detectar el cómo se estaban asignado los créditos y sus montos en los bancos (recuérdese que el Banco Central era miembro de la Junta de Gobierno de la entonces Comisión Nacional Bancaria) y tomar medidas regulatorias inmediatas, incluso declarando una situación de franca alarma y emergencia. Para tal efecto, el artículo 24 de la Ley mencionada, lo faculta para expedir normas y sanciones que tengan como propósito, entre otros, el

²⁰ **ARTICULO 62.-** El Banco de México podrá:

I. En coordinación con las demás autoridades competentes, elaborar, compilar y publicar estadísticas económicas y financieras, así como operar sistemas de información basados en ellas y recabar los datos necesarios para esos efectos.

sano desarrollo del sistema financiero y algo que me parece muy trascendente "la protección de los intereses del público". (Ley Banxico. 1993: 4).

Con la aparición y crecimiento de la cartera vencida, que era la fase final de un proceso iniciado desde el Banco de México, continuado con la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y concretada en los bancos a nivel operativo en la toma de decisiones de otorgamiento de créditos, por la insuficiencia del capital contable para cubrir el monto de cartera vencida en Banca Serfin desde 1992, se manifestaba como un proceso erróneo, se estaban poniendo en riesgo los depósitos bancarios del público y por lo tanto había que proteger sus intereses. De acuerdo a la Ley las disposiciones emitidas por el Banco de México "deberán ser de aplicación general". Establece sanciones en caso de incumplimiento, las cuales "deberán tener como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente Ley" (Ley Banxico. 1993: 4).²¹

Específicamente el artículo 26 señala que: "Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito...se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central" (Banxico. 1993: 4). En el caso particular de esta investigación se refieren a las actividades de depósito y de otorgamiento de créditos o financiamientos.

El Banco De México esta facultado expresamente para conocer la información de todas las instituciones operativas del sistema financiero, pues el artículo 36 establece que:

"Los intermediarios financieros estarán obligados a suministrar al Banco de México la información que éste les requiera sobre sus operaciones incluso respecto de alguna o algunas de ellas en lo individual, los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquélla que sea útil al Banco para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones supervisoras del sistema financiero, a solicitud del Banco de México, realizarán visitas a los intermediarios, que tendrán por objeto revisar, verificar y evaluar la información que de conformidad con el párrafo anterior hayan presentado. En dichas visitas podrá participar personal del propio Banco." (Ley Banxico. 1993: 5).

La Ley le otorga facultades para haber utilizado las funciones de supervisión de la entonces Comisión Nacional Bancaria.

El Reglamento del Banco de México establece la existencia de una estructura de análisis del sistema financiero que le permitió conocer la evolución de las operaciones de los intermediarios, particularmente los bancos comerciales, dado que se establecieron las siguientes atribuciones, en una Dirección de Análisis y otra de Información sobre el sistema financiero:

"Artículo 25.- La Dirección de Análisis del Sistema Financiero tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Realizar diagnósticos de los intermediarios financieros;
- II. Participar en la expedición de disposiciones, así como en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones relativas a los intermediarios a que se refiere la fracción I de este artículo;

²¹ **ARTICULO 27.-** El Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios, que realicen en contravención a la presente Ley o a las disposiciones que éste expida, hasta por un monto equivalente al que resulte de aplicar, al importe de la operación de que se trate y por el lapso en que esté vigente, una tasa anual de hasta el cien por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes o meses de dicha vigencia y que publique en el Diario Oficial de la Federación.

El Banco fijará las multas a que se refiere el párrafo anterior, tomando en cuenta:

- I. El importe de las ganancias que para dichos intermediarios resulten de las operaciones celebradas en contravención a las disposiciones citadas;
- II. Los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios por la celebración de tales operaciones

III. Evaluar la eficacia de los sistemas de administración de riesgos de los intermediarios financieros mencionados en la fracción I de este artículo, y

IV. Mantener relaciones con organismos e instituciones nacionales e internacionales, en el ámbito de la regulación y supervisión de los intermediarios financieros.

Artículo 25 Bis.- La Dirección de Información del Sistema Financiero tendrá las atribuciones siguientes:

I. Desarrollar y mantener el sistema de información de la Dirección General, para la atención de los requerimientos planteados por el Banco y demás autoridades;

II. Requerir a los intermediarios financieros, así como a las sociedades controladoras de aquéllos, la información necesaria para evaluar su funcionamiento;

III. Desarrollar, en coordinación con otras Direcciones del Banco y demás autoridades integrantes del Sistema Financiero, métodos, sistemas y estructuras de información, y

IV. Publicar información de carácter financiero." (Ley Banxico. 1993)

Al estar facultado para realizar diagnósticos de los intermediarios, evaluar los sistemas de administración de riesgos, contar con un sistema de información y poder presentar iniciativas de disposiciones de regulación y control sobre los bancos, considero que el Banco de México contaba con todos los instrumentos legales y operativos para evitar una expansión incontrolada del crédito de acuerdo con expectativas reales de la economía y de los negocios.

4.5 LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO.

De acuerdo a la Ley de Instituciones de Crédito, a la entonces Comisión Nacional Bancaria le correspondía supervisar la operatividad crediticia, otorgándole funciones de inspección y vigilancia de los bancos y contiene las disposiciones que deberían haber seguido las instituciones crediticias a partir de 1990, estuvo vigente durante el tiempo en que las autoridades señalan reiteradamente que no se había actualizado la legislación. El análisis en este capítulo se enfoca sobre la reglamentación en materia crediticia. Para tal efecto, revisamos la ley vigente en el periodo 1990-1994, y cómo fueron introduciéndose reformas a medida que la crisis se profundizaba y transcurría a partir de 1995.

La exposición de motivos con la cual fue enviada al Congreso por el entonces presidente Salinas, consideraba que: "...las instituciones de banca múltiple continuarán diversificando sus riesgos, tanto en operaciones pasivas como las activas. Igualmente, se mantiene el principio de que la banca múltiple invierta los recursos que capte del público y realice aquellas operaciones que originen un pasivo a su cargo, en términos tales que le permitan mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez" (CNB. 1994: VI)

La exposición de motivos hace hincapié en dos principios básicos en materia crediticia, por un lado la diversificación de riesgos y por otro mantener condiciones de seguridad. Una de las operaciones crediticias que mas problema pueden causar son las otorgadas a personas relacionadas con la institución y que podrían no cumplir con los requisitos establecidos por los ordenamientos existentes, al respecto en la exposición comentada se señala que se establecería un régimen estricto para evitarlas. Este tipo de operaciones constituyen un serio peligro para la recuperación de créditos y una de las causales puede ser el tráfico de influencias, que permitan tener acceso a créditos

utilizando el poder y que no se realice una objetiva evaluación del riesgo y posteriormente, de asignarse, no se puedan cobrar.

Otro aspecto a destacar en la exposición de motivos es la referente a la "...prohibición general de celebrar operaciones...en términos que se aparten de manera significativa, de las condiciones del mercado prevalecientes en su momento". (CNB. 1994: VII). Ya vimos en el apartado anterior que el Banco de México tiene como atribución determinar y regular los volúmenes crediticios a operar de acuerdo a previsiones de mercado. Aquí lo relacionamos con el problema del entorno y las condiciones de incertidumbre que afectan a las condiciones de dicho mercado.

En la citada exposición de motivos, se establece "...un estricto mecanismo para el otorgamiento de créditos a los accionistas de la institución, a sus consejeros, a los parientes más cercanos a ellos y a las sociedades en que participe la propia institución o las referidas personas". (CNB. 1994: VI). Se refiere a establecer controles a los llamados créditos relacionados.

A fin de evitar riesgos de concentración crediticia en un mismo deudor, se considera que el Banco de México administrará un sistema de información sobre operaciones crediticias, el cual puede notificar la situación a los bancos.

Desde 1990, es decir, años antes de la crisis de 1995, se planteó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "...estaría facultada para dictar...las bases para la calificación de cartera de créditos de las instituciones, incluyendo la constitución de reservas preventivas". (CNB. 1994: VII).

No obstante la gran cobertura de riesgos que se estipulan en la exposición de motivos, señalan una cobertura adicional para los depositantes y público inversionista de los bancos, transformando el Fondo de Apoyo Preventivo que se establecía en la anterior legislación de bancos estatales, por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, "...para salvaguardar los derechos de quienes resultan acreedores de alguna de estas instituciones". (CNB. 1994: VIII)

La exposición de motivos concluía con un planteamiento que vale la pena analizar: "Tenemos frente a nosotros una verdadera oportunidad histórica, para adecuar nuestra legislación financiera a la dinámica interna y a la de los mercados internacionales; asimilando experiencias y erradicando vicios del pasado, en beneficio de las mayorías". La iniciativa de Ley de Instituciones de crédito fue discutida y finalmente aprobada por el Congreso y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990. Señalé anteriormente que esta Ley fue parte de una reforma profunda al sistema financiero y particularmente a toda la operatividad crediticia de los bancos, al pasar de la operatividad en manos del Gobierno a las privadas mediante los mecanismos de subasta que ya hemos comentado. A la luz de los planteamientos teórico-conceptuales de la teoría de la organización que analizamos en el capítulo primero, puede considerarse como un discurso legitimador de las instituciones con un articulado nuevo y propietarios privados.

Como punto de partida se define el objeto y los alcances en su Artículo 1º.:

"La presente Ley tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano" (CNB. 1994: 1)

La corriente ideológica de sectores gubernamentales, empresarios y nuevos banqueros, de que todo debería desregularse entraba en contradicción con este ordenamiento de carácter regulador del servicio de banca y crédito. Sin embargo, estos agentes en la práctica se comportarían como si los ordenamientos reglamentarios y la ley no existieran, pues en su artículo 1o. nos da una gran cobertura regulatoria sobre las instituciones bancarias en relación a su organización y operatividad destacando la rectoría del Estado sobre el servicio de banca y crédito.

El concepto de servicio de banca y crédito se encuentra definido en la propia ley en su artículo 2º, como " la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados." (CNB. 1994: 1)

La rectoría del Estado se ejercería a través del marco regulatorio a fin de que los bancos orientaran sus actividades, tal como lo plantea en el artículo 4º., "...a apoyar y promover...el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana...con apego a sanas prácticas y usos bancarios". (CNB. 1994: 2).

De acuerdo al esquema del sistema bancario, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otorgar la autorización para operar como institución crediticia, tal como lo establece la Ley que analizamos, en su artículo 8º: "Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles." (CNB. 1994: 4). Es necesario volver a reiterar, que tal autorización de ninguna manera es una renuncia a las facultades de regulación crediticia que tiene entre sus funciones el Banco de México, la autorización es para la operatividad, pero la definición de la política financiera, la regulación y la supervisión de los bancos queda como atribuciones de los órganos gubernamentales y autónomos del sistema financiero.

En este ordenamiento legal se establecen las bases generales de la estructura bancaria, en lo relativo a las características de los miembros del consejo de administración, del director general y los principales funcionarios. Se señala en el artículo 21 que: La administración de las instituciones de banca múltiple estará encomendada a un consejo de administración y a un director general, en sus respectivas esferas de competencia. (CNB. 1994: 13)

Es hasta junio de 2001, varios años después de la quiebra bancaria que se adicionaron algunas medidas de control. Obsérvese que transcurrieron casi 10 años para establecer disposiciones sobre el control interno, el agregado a este artículo estableció que debería constituirse un comité de auditoría con carácter consultivo para el Consejo de Administración, si la argumentación gubernamental de las causas de la crisis bancaria fue que no existían medidas adecuadas de supervisión, esta adición es muy superficial, pues se establece que dicho comité tiene un carácter meramente consultivo:

"El consejo de administración deberá contar con un comité de auditoría, con carácter consultivo. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores establecerá, en las disposiciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 22 de esta Ley, las funciones mínimas que deberá realizar el comité de auditoría, así como las normas relativas a su integración, periodicidad de sus sesiones y la oportunidad y suficiencia de la información que deba considerar." (CNBV. 2001: 14)

En relación al director general de cada institución de crédito, se agregó un señalamiento sobre la función específica:

"El director general deberá elaborar y presentar al consejo de administración, para su aprobación, las políticas para el adecuado empleo y aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de la institución, las cuales deberán considerar el uso racional de los mismos, restricciones para el empleo de ciertos bienes, mecanismos de supervisión y control y, en general, la aplicación de los recursos a las actividades propias de la institución y a la consecución de sus fines."

"El director general deberá en todos los casos proporcionar datos e informes precisos para auxiliar al consejo de administración en la adecuada toma de decisiones." (CNBV. 2001: 14)

Tardíamente, por lo menos para atenuar o evitar la crisis bancaria, se establecían funciones para un comité de auditoría que hubiera alertado al consejo de administración sobre el crecimiento de la cartera vencida y el director hubiera estado acotado por políticas sobre los recursos humanos que estuvieron vinculados a las áreas de crédito y a la toma de decisiones y establecer sus propios mecanismos de supervisión y control. Durante los años 1992 al 2001 la ley no estableció obligatoriedad en estos rubros, por lo cual se entiende que el funcionamiento fue discrecional. Mi punto de vista es que aun sin el comité de auditoría, el Consejo de Administración, en el caso específico de Banca Serfin, conoció oportunamente el problema de cartera vencida, pues en los informes a dicho Consejo se estipulaba como uno de los mas graves de la institución.

Las características de los miembros del consejo de administración y del director general de cada institución de banca múltiple se establecieron en la ley desde el momento de la privatización, su nombramiento requería aprobación por la Junta de Gobierno de la entonces Comisión Nacional Bancaria, los consejeros deberían ser "...personas con reconocida honorabilidad y que cuenten con amplios conocimientos y experiencia en materia financiera o administrativa". También en una iniciativa tardía fue enviada una reforma que precisa mas las características de los consejeros:

"Los nombramientos de consejeros de las instituciones de banca múltiple deberán recaer en personas que cuenten con calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio, así como con amplios conocimientos y experiencia en materia financiera, legal o administrativa." (CNBV. 2001: 16)

Acerca de los directores se estableció desde 1990, que además de tener una reconocida calidad moral, debería: "Haber prestado por lo menos cinco años sus servicios en puestos de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requiera conocimiento y experiencia en materia financiera y administrativa". (CNB. 1994: 15). El cambio para el 2001, agregó especificaciones del director general y de los funcionarios bancarios de alto nivel:

"Los nombramientos del director general de las instituciones de banca múltiple y de los funcionarios que ocupen cargos con las dos jerarquías inmediatas inferiores a la de éste; deberán recaer en personas que cuenten con elegibilidad crediticia y honorabilidad" (CNBV. 2001: 17)

Se agregan al director los niveles de director de área y gerentes para que llenen también los requisitos establecidos por la ley, en relación a los requerimientos iniciales de la privatización.

Las autoridades financieras y el Ejecutivo en la reforma a la ley mencionada en junio de 2001, seguramente al considerar un elemento importante el que se cumpliera con el ordenamiento anterior, adicionó con un artículo bis, a fin de que se integrara formalmente un expediente con los datos y documentos especificados, esta reforma seguramente fue motivada por la experiencia bancaria derivada de la reprivatización.

Con esta medida, la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tendría los expedientes para poder aprobar las designaciones de funcionarios y consejeros, se estableció que:

"ARTICULO 24 Bis.- La institución de banca múltiple de que se trate, deberá verificar que las personas que sean designadas como consejeros, director general y funcionarios con las dos jerarquías inmediatas inferiores a la de este último, cumplan, con anterioridad al inicio de sus gestiones, con los requisitos señalados en los artículos 23 y 24 de esta Ley. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá establecer, mediante disposiciones de carácter general, los criterios mediante los cuales se deberán integrar los expedientes que acrediten el cumplimiento a lo señalado en el presente artículo." (CNBV. 2001: 18)

Si bien los agregados tienen cierta importancia, era evidente que si el director de la institución crediticia al designar personal de nivel ejecutivo improvisado, como se realizó en muchos casos, lo que hacía era comprometer la subsistencia de la propia organización. La modificación a la legislación en este aspecto específico, en el fondo puso en cuestionamiento la decisión gubernamental tomada en la reprivatización bancaria de asignar los bancos a directivos poco calificados en la operatividad crediticia, revelaban la insuficiencia que presentaba la ley vigente hasta 1994 para poder afrontar una situación de crecimiento expansivo de cartera crediticia, de tal forma que se elaboró una iniciativa en el 2001 que permitía la designación de personal formado para la operatividad bancaria.

Sin embargo, a pesar de las bondades indiscutibles de los agregados, la ley vigente en 1994, permitía un gran margen de maniobra a la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria en relación a la evaluación de consejeros, directores y principales funcionarios hasta el nivel de gerentes, ya que en el artículo 25 se establecía que :

"La Comisión Nacional Bancaria, con acuerdo de la Junta de Gobierno...podrá en todo tiempo determinar que se proceda a la remoción o suspensión de los miembros del consejo de administración, directores generales, comisarios, directores y gerentes, delegados fiduciarios y funcionarios que puedan obligar con su firma a la institución; cuando considere que tales personas no cuentan con la suficiente calidad técnica o moral para el desempeño de sus funciones...o incurran de manera grave y reiterada en infracciones a la presente Ley o las disposiciones de carácter general que de ella deriven" (CNB. 1994: 16)

La evaluación de las adiciones mencionadas son desde mi punto de vista meramente superficiales, pues la ley vigente en ese periodo permitía a la Comisión Nacional Bancaria la remoción o suspensión de los principales funcionarios, lo que debió haberse aplicado oportunamente, cuando se detectó que se otorgaban créditos sin seguir los ordenamientos legales y no se tenían las garantías, poniendo en riesgo el capital de los depositantes y que fue una de las causas de que la cartera de crédito empezara a crecer de manera explosiva.

Igualmente, ya en un caso extremo como el que presentaron diversos bancos y particularmente Banca Serfin, el artículo 28 faculta a la secretaría de Hacienda para poder revocar la autorización para prestar el servicio de banca y crédito, pues establece que:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando en su caso, a la institución de banca múltiple afectada y oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, podrá declarar la revocación de la autorización en los casos siguientes:

...III. Si la institución arroja pérdidas que afecten su capital mínimo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá establecer un plazo que no será menor de sesenta días para que se reintegre el capital en la cantidad necesaria para mantener la operación de la institución dentro de los límites legales;

IV. Si a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria, la institución...no mantiene las proporciones legales de activo y capitalización, no se ajusta a las previsiones de calificación de cartera de créditos o constitución de las reservas previstas en esta Ley, altera los registros contables, o bien, si a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no cumple adecuadamente con las funciones de banca y crédito para las que fue autorizada, por falta de diversificación de sus operaciones activas y pasivas de acuerdo con las sanas prácticas bancarias o por poner en peligro con su administración los intereses de los depositantes o inversionistas;

V. Si la institución proporciona información falsa, imprecisa o incompleta, dolosamente a las autoridades financieras;

VI. Cuando por causas imputables a la institución de banca múltiple no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que haya efectuado, y por tanto no reflejen su verdadera situación financiera;

VIII. Si la institución transgrede en forma grave o reiterada las disposiciones legales o administrativas que le son aplicables

La declaración de revocación se publicará en el Diario Oficial...y pondrá en estado de liquidación a la institución de banca múltiple" (CNB. 1994: 17-19)

Procedía la revocación de la autorización de Banca Serfin, pues arrojó pérdidas muy cuantiosas durante los años 1996, 1997 y 1999, superando el monto de su capital contable, que afectaban su capital mínimo para enfrentar la cartera vencida. La secretaría de Hacienda no le pidió la reintegración del capital para que la operación bancaria se mantuviera dentro de los límites legales, de otra manera la cartera vencida se hubiera ido cubriendo con nuevas aportaciones de capital, lo cual no sucedió.

El no haber mantenido las proporciones legales de activo y capitalización, no se ajustó a las previsiones de calificación de la cartera de crédito, ni constituyó las reservas previstas, con todo lo cual no cumplía adecuadamente con la función de banca y crédito, poniendo en peligro, como fue, los recursos de depositantes e inversionistas. De Acuerdo a la Ley, Banca Serfin debió haber sido liquidada o intervenida desde varios años atrás, cuando se entraba en un proceso de rescate que finalmente no resultó.

Una característica importante establecida por la Ley, se refería a que los bancos, a partir de su autorización, no podrían repartir dividendos "durante sus tres primeros ejercicios, debiendo aplicarse las utilidades netas a reservas". (CNB. 1994: 5) Fueron tan bajas las utilidades (ver cuadro No. 9) que poco influyeron en el crecimiento de las reservas para la cobertura de la cartera vencida.

A pesar de que Banca Serfin revelaba problemas profundos en su administración, particularmente la crediticia con el crecimiento exponencial de su cartera vencida, así como pérdidas sustanciales de operación durante varios años, la Comisión Nacional Bancaria en su momento y posteriormente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en ningún caso ordenó suspender la publicidad dirigida al público depositante, que de acuerdo con el artículo 94 de la Ley de Instituciones de Crédito que señala:

"La Comisión Nacional Bancaria podrá ordenar la suspensión de la publicidad que realicen las instituciones de crédito, cuando a su juicio ésta implique inexactitud, obscuridad, o competencia desleal

entre las mismas, o que por cualquier otra circunstancia pueda inducir a error, respecto de sus operaciones y servicios." (CNB. 1994: 58).

En lugar de tal suspensión de la publicidad, se adoptó una tendencia que incluso pretendía dar imagen de eficiencia y de que no pasaba nada, incluso días antes de la quiebra e intervención final por parte de las autoridades financieras, nunca quisieron tomar una medida que revelara la magnitud del problema, hasta que no pudo ser ocultado.

4.5.1 REQUERIMIENTO DE INFORMACION FINANCIERA

De acuerdo a la Ley, las instituciones de crédito tienen obligación de proporcionar información y documentación, entre otras, las relativas a las operaciones crediticias, que si se cumple dentro de los plazos establecidos por las propias autoridades, les permitirán conocer oportunamente la problemática específica de cada banco, así lo establece el artículo 97 de la mencionada Ley, que señala:

"Las instituciones de crédito deberán presentar la información y documentación que en el ámbito de sus respectivas competencias, les soliciten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, dentro de los plazos que las mismas establezcan.

Dichas instituciones proporcionarán a la citada Secretaría, en los términos y plazos que ésta determine, la información institucional... respecto de sus programas operativos y financieros, los presupuestos de ingresos y gastos, e integración de indicadores y demás información financiera, que permita evaluar el comportamiento y desarrollo del Sistema Bancario Mexicano." (CNV. 1994: 59)

Esta perfectamente establecido que las autoridades financieras evaluarían el comportamiento y desarrollo del Sistema Bancario Mexicano, al respecto existieron las circulares donde se especifica la información que los bancos tenían que remitir a la entonces Comisión Nacional Bancaria, que precisamente permitía detectar la problemática crediticia, particularmente el problema de la recuperación de la cartera.

Las disposiciones sobre la contabilidad y registro de las operaciones posibilitaban que los informes y documentos tuvieran mecanismos de control y que por lo tanto pudieran ser remitidos a las autoridades financieras, al respecto, el artículo 99, establece que:

"Todo acto o contrato que signifique variación en el activo o en el pasivo de una institución de crédito o implique obligación directa o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad el mismo día en que se efectúen. La contabilidad, los libros y documentos correspondientes y el plazo que deban ser conservados, se regirán por las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión Nacional Bancaria." (CNB. 1994: 60).

No podía existir retraso en la información proporcionada a la Comisión Nacional Bancaria, puesto que se tenían los registros al día, para tal efecto se emitieron las circulares que detallan los plazos y los procedimientos a efectuar. No se puede argumentar ausencia de reglamentación en materia de los reportes que cada banco debe proporcionar a los distintos niveles de gestión de las autoridades gubernamentales, puesto que se encontraba especificada claramente la obligatoriedad de suministrar información financiera, dentro de plazos determinados, para evaluar el comportamiento de cada institución.

En términos operativos la misma Ley establece el procedimiento de microfilmación o en disco ópticos, u otros sistemas adecuados, de los libros, registros y documentos en general de los actos de la institución crediticia, de acuerdo con las disposiciones de la entonces Comisión Nacional Bancaria.

En relación a los estados financieros, se establecen en la Ley las bases a las que se sujeta su manejo y aprobación y el papel de los auditores, en el artículo 101 de la Ley de Instituciones de Crédito se señala que:

"La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, mediante disposiciones de carácter general, señalará las bases a que se sujetará la aprobación de los estados financieros mensuales y del balance general anual por parte de los administradores de las instituciones de crédito...así como el procedimiento a que se ajustará la revisión que de los mismos efectúe la propia Comisión.

El balance general anual deberá estar dictaminado por un auditor externo independiente, quien será designado directamente por el consejo de administración de la institución de que se trate.

Los mencionados auditores deberán suministrar a la Comisión Nacional Bancaria los informes y demás elementos de juicio en los que sustenten sus dictámenes y conclusiones. Si durante la práctica o como resultado de la auditoría encontraren irregularidades que afecten la estabilidad o solvencia de las citadas instituciones, los auditores estarán obligados a comunicar dicha situación a la aludida Comisión.

La propia Comisión, mediante disposiciones de carácter general, podrá establecer las características y requisitos que deberán cumplir los auditores, así como sus dictámenes." (CNB. 1994: 60-61)

Quiero destacar el señalamiento expreso de que el auditor externo debía reportar en forma obligada a la entonces Comisión Nacional Bancaria las irregularidades que afectaran la estabilidad o solvencia de cada banco auditado, no se puede seguir planteando ausencia de legislación como causa de la quiebra bancaria, tampoco se debe argumentar desconocimiento en cada nivel del sistema bancario, todos conocieron oportunamente las irregularidades.

Quizá la inoperancia de los auditores externos independientes, que no lo fueron tanto, llevó tanto a las autoridades financieras como al Congreso de la Unión a reformar dicho ordenamiento, agregando elementos que pretenden un mejor control del auditor mencionado, por lo cual la Comisión Nacional Bancaria y de Valores deberá:

"dictar medidas para asegurar una adecuada alternancia de dichos auditores en las instituciones de crédito, así como señalar la información que deberán revelar en sus dictámenes, acerca de otros servicios y, en general, de las relaciones profesionales o de negocios que presten o mantengan con las instituciones de crédito que auditen, o con empresas relacionadas." (CNBV. 2001: 69)

Por lo pronto, los auditores externos independientes, o no pasaron los reportes sobre irregularidades relativas a la insolvencia de Banca Serfin, con lo cual incurrieron en violación de la Ley de Instituciones de Crédito, o bien las autoridades financieras conociendo dichas irregularidades, no se decidieron a actuar poniendo orden y aplicando la Ley, con lo cual también se situaban en falta grave, no se tuvieron noticias de ninguna de las dos partes a través de denuncias ante las autoridades de la materia sobre incumplimiento de sus funciones.

La evidencia de que los bancos proporcionaron la información financiera al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, fue que publicaron tanto en sus Informes Anuales como en los Boletines Estadísticos de Banca Múltiple, la situación del crecimiento de la cartera vencida. Particularmente se publicó el deterioro financiero de Banca Serfin, lo cual demuestra que las autoridades del sistema bancario estaban enteradas de que los recursos del público inversionista estaban en riesgo desde 1992, año de su privatización.

4.5.2 PROTECCION DEL PUBLICO. ESTABLECIMIENTO DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO.

Con el fin de proteger los depósitos realizados en los bancos por parte del público, la ley de Instituciones de Crédito estableció una disposición para que dichos bancos

participaran en un mecanismo preventivo y de protección al ahorro. Por la función bancaria de intermediación existen riesgos que tienen diversos grados de calificación, en el sentido de recuperación de los créditos, hemos presentado toda la discusión conceptual acerca de la toma de decisiones crediticias. En este sentido es como interpreto el ordenamiento de establecer los fondos preventivos. La citada Ley en su artículo 122 estipuló que:

"I.- El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del Fondo.

La constitución del fideicomiso por el Gobierno Federal no le dará el carácter de entidad de la administración pública federal, y por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades;

II.- Para que las instituciones de banca Múltiple puedan recibir apoyos preventivos, deberá garantizar el pago puntual y oportuno del apoyo, con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida." (CNB. 1994: 77).

Se establece que el Fondo no tiene carácter de entidad pública, pero en los hechos se actuó como si lo fuera, desde su administración y la existencia de un comité técnico integrado por la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la entonces Comisión Nacional Bancaria, cuyas atribuciones eran las siguientes:

"El comité técnico determinará los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al Fondo; los depósitos, créditos y demás obligaciones, así como el importe de éstos objeto de protección expresa, la periodicidad con la que habrán de cubrirse las aportaciones ordinarias..." (CNB. 1994: 78)

Este comité técnico seguramente fue de los primeros enterados del crecimiento de la cartera vencida de los bancos y debió haber dado la voz de alerta cuando aún era tiempo de que el problema no solamente los rebasara a ellos, sino que rebasará al gobierno federal y lo canalizara hacia la sociedad. El fondo tenía entre sus atribuciones, la vigilancia de quebrantos bancarios, para lo cual la Ley mencionada establecía en el párrafo V del artículo 122 lo siguiente:

"Las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a proporcionar al Fondo la información que éste le solicite, para cumplir con sus fines, así como a poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que confronten y que, a su juicio, pueda dar lugar a apoyos del Fondo" (CNB. 1994: 79)

Por múltiples fuentes, como presentamos la evidencia en los propios informes del Banco de México y en los Boletines de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las autoridades financieras del país tuvieron la información de lo que estaba sucediendo en la recuperación de los créditos, no solamente eso, sino que el incremento exponencial de la cartera indicaba que se estaban tomando las decisiones en forma acelerada y sin cumplir con los ordenamientos legales y que había serias dificultades para cobrarlos, convirtiéndose en copartícipes de violaciones a la ley de Instituciones de Crédito al no aplicar las disposiciones preventivas de lo que muchos han llamado un gigantesco fraude.

En los hechos el FOBAPROA siguió funcionando como entidad gubernamental de manera "informal", hasta que se legalizó tal carácter en enero de 1999, cuando se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario y se constituye el IPAB.

4.6 ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA

La entonces Comisión Nacional Bancaria funcionó independiente de la de Valores hasta el 28 de abril de 1995, durante la gestación y los primeros estallamientos de la crisis bancaria. A partir de esa fecha, la iniciativa presentada por el Ejecutivo se transformó en Decreto de la Ley que establece la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Para efectos de análisis, revisaremos la vigente hasta 1995 y señalaremos las reformas que se le hicieron posteriormente.

Durante 1990 a 1995, la Comisión Nacional Bancaria el estatus de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y le fueron asignadas funciones de inspección y vigilancia de los bancos en lo relativo a la prestación del servicio de banca y crédito y desde luego, el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley de Instituciones de Crédito. En el artículo 125 establece las facultades y deberes de la Comisión:

"I.- Realizar la inspección y vigilancia, e imponer las sanciones que conforme a esta y otras leyes le competen;

II.- Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...

III.- Realizar los estudios que le encomiende la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del régimen bancario y de crédito; asimismo, presentará propuestas, cuando así lo estime conveniente, respecto de dicho régimen;

IV.- Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la Ley le otorga y para el eficaz cumplimiento de la misma y de los reglamentos que con base en ella se expidan, así como coadyuvar mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones de crédito, con la política de regulación monetaria y crediticia que compete al Banco de México, siguiendo las instrucciones que reciba del mismo...

IX.- Proveer lo necesario para que las instituciones de crédito cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios concertados con los usuarios del servicio de banca y crédito...

X.- Imponer sanciones administrativas por infracciones a ésta y las demás leyes que regulan las actividades, instituciones y personas sujetas a su inspección y vigilancia..." (CNB. 1994: 80,81).

Considero que este es un artículo clave para determinar los grados de responsabilidad de los órganos de las autoridades financieras del país, en el caso concreto de la Comisión Nacional Bancaria, su función no solamente era de inspección y vigilancia respecto del servicio de banca y crédito, sino también de paralelamente ir imponiendo correctivos en caso de desviaciones de la operatividad bancaria respecto a los ordenamientos establecidos.

Se estipula también en la Ley, una constante interacción entre los diversos niveles de autoridades financieras, de la Secretaría de Hacienda-Banco de México-Comisión Nacional Bancaria, con lo cual todos los funcionarios deberían estar enterados de la problemática surgida en materia crediticia en el sistema bancario, lo que amplía el grado de responsabilidad, en caso de desviaciones a la ley, a los directivos de los órganos de la administración pública.

La Comisión Nacional Bancaria contaba con la aplicación de correctivos, es decir, sanciones que aplicadas oportunamente debieron haber detenido el proceso incontrolable de expansión crediticia de principios de los noventa, sobre todo aquellos de naturaleza irregular.

No se conoce ninguna responsabilidad fincada en contra de funcionarios de la entonces Comisión Nacional Bancaria o de la posterior Comisión Nacional Bancaria y de Valores por no cumplir y hacer cumplir la Ley de instituciones de Crédito, mas bien, los funcionarios fueron ascendidos a otros niveles dentro del mismo sistema financiero o

hacia otras áreas del gobierno. Como señalan los nuevos institucionalistas al respecto de la supervisión, la Comisión Nacional Bancaria, de acuerdo a los resultados del proceso de quiebra, hacía como que inspeccionaba y vigilaba, hacía aparentar que todo funcionaba bien detrás del telón, hasta que todo se derrumbó, como la conceptualización realizada por Meyer y Rowan citada en el capítulo primero. (Meyer y Rowan. 1999).

La integración de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria permite afirmar que todos los niveles de autoridad estaban enterados del problema crediticio que se gestaba desde los inicios de la reprivatización bancaria y que por lo tanto deberían de haber actuado oportunamente para detenerlo y resolverlo, cinco miembros de la Junta eran designados por la Secretaría de Hacienda, entre ellos al presidente de dicha Comisión y tres por el Banco de México, no se puede argüir desconocimiento de la función central de "inspección y vigilancia" y de sus resultados de un órgano que ellos mismos integraban, presidían y operaban.

Las facultades del Presidente de la Comisión no permiten la inacción en relación a las operaciones crediticias, sino mas bien lo comprometen, el artículo 131 establecía sus obligaciones:

"I.- Inspeccionar y vigilar las instituciones de crédito proveyendo en los términos de esta Ley y demás relativas, el eficaz cumplimiento de sus preceptos...

IV.- Elaborar y publicar las estadísticas relativas a las instituciones de crédito y a sus operaciones...

VI.- Informar a la Junta de gobierno, trimestralmente o cuando ésta se lo solicite sobre las labores de las oficinas a su cargo, y obtener su aprobación para la aplicación de las sanciones, así como para todas las disposiciones de carácter general o reglamentario que crea pertinentes;

VII.- Informar al Banco de México de los datos que tenga sobre el estado de solvencia de las instituciones de crédito." (CNB. 1994: 84).

Como evidencias están las estadísticas publicadas por la Comisión Nacional Bancaria en los diversos números del Boletín Estadístico de Banca Múltiple, de acuerdo al cumplimiento del inciso IV, nos permiten hacer un seguimiento del deterioro financiero de los bancos, particularmente en el crecimiento de la cartera vencida desde 1991, de lo que seguramente la Junta de Gobierno estaba enterada por ley, el inciso VII, es contundente porque obliga informar el estado de solvencia de los bancos al Banco de México, que a su vez manifestaba su conocimiento al publicar la situación de deterioro de la cartera vencida en los sucesivos informes a partir de 1992. Nuevamente consideramos que no se puede argumentar falta de reglamentación.

4.7 LA SUPERVISION. INSPECCION Y VIGILANCIA.

EL REGLAMENTO ESPECIFICO.

Cuando se argumenta que no existían mecanismos de inspección, vigilancia o supervisión de la actividad crediticia, no se hace alusión a un instrumento con que siempre contó la entonces Comisión Nacional Bancaria, me refiero Reglamento en materia de Inspección y Vigilancia que había sido actualizado a fines de 1988, meses antes de iniciar el proceso de privatización bancaria y que sin modificaciones continúa vigente.

En su Artículo 8º, se señala el alcance de la inspección aplicada a los bancos que debe realizar la Comisión, que tendrá por objeto:

"...revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio...así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y, en general, todo lo que pudiendo afectar la posición

financiera y legal...a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas en la materia" (CNB. 1988: 2)

Se encontraba plenamente especificada la atribución por parte de la Comisión Nacional Bancaria de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a la operación y funcionamiento de los bancos, con el propósito de preservar sus solvencia y estabilidad, analizar las desviaciones y comprobar su corrección. En relación a las operaciones irregulares, el reglamento establece que:

"Cuando la Comisión advierta en alguna institución...la práctica de operaciones irregulares o que no se ajustan a lo dispuesto por las leyes o disposiciones aplicables, el Presidente de acuerdo con la junta de gobierno, ordenará la liquidación o regularización de dichas operaciones." (CNB. 1988: 3)

Acerca de la vigilancia, su objeto es cuidar que los bancos cumplan con las disposiciones legales y "...prevenir, identificar y en su caso, corregir oportunamente las situaciones que pueden afectar su estabilidad, solvencia eficiencia y productividad" (CNB. 1988: 5). Se agrega que se pondrá en conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del Banco de México...las irregularidades y violaciones a las disposiciones legales en que incurran las instituciones, proponiendo la aplicación de las sanciones procedentes.

Este Reglamento también aborda el procedimiento de intervención administrativa o gerencial de los bancos que incurran en operaciones irregulares, una vez que se haya vencido el plazo para correcciones

También en la Ley de Instituciones de Crédito vigente desde julio de 1990, se ratifican los elementos suficientes de control de las operaciones crediticias, la inspección de los bancos por parte de la Comisión Nacional Bancaria, de acuerdo al artículo 133, debería realizarse periódicamente, con el objeto de:

"revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control...a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones" (CNB. 1994: 86)

La Ley contemplaba la inspección de carácter especial que tendrían por objeto "corregir situaciones especiales operativas...aclarar una situación específica" (CNB. 1994: 86). En relación con las disposiciones sobre la vigilancia de las instituciones de crédito, señala el artículo 134 que: "...consistirá en cuidar que las instituciones cumplan con las disposiciones de esta Ley...y atiendan las observaciones e indicaciones de la Comisión, como resultado de las visitas de inspección practicadas" (CNB. 1994: 86).

Los bancos, de acuerdo con dicha Ley, estaban obligados a proporcionar datos, informes, registros, libros de actas, auxiliares, documentos, correspondencia y todos los documentos específicos que les fueran requeridos por los inspectores de la Comisión, los cuales serían personas de notorio conocimiento comprobado por la misma en materia financiera.

De acuerdo a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en su artículo 5, la supervisión de las instituciones de crédito, estaría integrada por actividades de inspección, vigilancia, prevención y corrección y tiene como objeto la evaluación de los aspectos funcionales de la estructura de la organización, tales como:

"...riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas...se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros..."

La inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas...de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.

La vigilancia se realizará por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto.

La prevención y corrección se llevarán a cabo mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades" (CNBV. 1995: 7)

La Ley no deja en el aire los resultados de la inspección y vigilancia, ya que de encontrarse violación a la misma en las operaciones realizadas, se establecía que el presidente de la Comisión con acuerdo de la Junta de Gobierno:

"dictará las medidas necesarias para normalizarlas, señalando un plazo para tal efecto. Si transcurrido el plazo, la institución de que se trate no ha regularizado las operaciones en cuestión, el Presidente, cuando lo estime necesario por su importancia, comunicará tal situación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso al Banco de México, con objeto de que aquélla tome las medidas pertinentes. Sin perjuicio de las sanciones que procedan, el Presidente, con acuerdo de la Junta de Gobierno, podrá disponer que un inspector intervenga la institución, a fin de normalizar las operaciones que se hayan considerado irregulares." (CNB. 1994: 87)

Obsérvese como se involucran los otros niveles de autoridad financiera, tal como el Banco de México y la Secretaría de Hacienda. Incluso cómo se facultaba al presidente de la Comisión y a la Junta de Gobierno, de la cual forman parte las entidades citadas para que se intervenga el banco que haya realizado operaciones irregulares. En este sentido señalaremos que no basta el ordenamiento, sino que tiene que cumplirse, por lo que no se debe señalar que faltaron las reglas, sino que las incumplieron las instituciones y los funcionarios encargados para su aplicación en todos los niveles organizativos.

Incluso en caso de ilícitos del máximo nivel, que de acuerdo al artículo 138, sean irregularidades que afecten la estabilidad o solvencia de los bancos y que pongan en peligro los intereses del público o de los acreedores se faculta a que:

"...el Presidente de dicho órgano podrá proponer a la Junta de Gobierno, la declaración de intervención con carácter de gerencia de la institución de que se trate y designar a la persona física que se haga cargo de la institución con el carácter de interventor-gerente." (CNB. 1994: 88)

El interventor-gerente adoptará las facultades que correspondan al consejo de administración del banco de que se trate y tendrá plenos poderes de administración y no quedará supeditado a la asamblea de accionistas ni al consejo de administración. Dada la situación financiera de banca Serfin, este ordenamiento justificaba su oportuna intervención gerencial, se hubiera evitado complicar todavía más su situación financiera. Las medidas del salvamento bancario de poco le sirvieron, años más tarde, finalmente tuvo que ser intervenido.

El compromiso que el Congreso asignaba a la nueva Comisión en abril de 1995, en relación con la supervisión del sistema bancario era para el futuro, la crisis se encontraba en su punto más álgido. En el caso de Banca Serfin los riesgos continuaron, los sistemas de control no fueron eficientes, pues todavía siguió creciendo la cartera vencida a lo largo de la década y la calidad de la administración no fue la más eficiente, también los años problemáticos se presentaron en el segundo quinquenio hasta 1999 en que fue intervenido.

En reformas que se plantean recientemente se encuentra la propuesta del presidente de la CNBV de fortalecer el sistema de supervisión con auditorías, pues reconoce que "la autorregulación es hasta cierto punto un mito, al no tener ningún organismo gremial

la facultad en ley para sancionar a un intermediario que incumple con reglas que impone la práctica bancaria". Propone Jonathan Davis la estructuración de un sistema de control con auditores internos y externos y calificadores que coadyuven en la prevención del deterioro de las instituciones de crédito, asegurar el cumplimiento de las normas y que se eliminen prácticas de contabilidad creativa, encubrimiento de información financiera relevante y la irresponsabilidad administrativa.

La regulación tiende a reforzarse, incluso Davis señala que se trata de "quitar toda la parte que pudiera ser interpretativa o discrecional en las reglas que estamos concretando". (Salgado, Alicia. 2002). Se cancelaba la desregulación que 10 años atrás formaba parte del discurso gubernamental por una re-regulación que realmente funcionara como mecanismo de prevención y alerta temprana. Mi interpretación, de acuerdo con los ordenamientos vigentes en el periodo de gestación de la crisis, es que no fue solamente un problema de falta de regulación, sino que cualquier regulación que estuviera implantada no se hubiera aplicado por las condiciones coyunturales de los años 1992 a 1994, donde el objetivo fue generar las condiciones para la firma del Tratado de Libre Comercio y nada que pudiera entorpecerlo se iba a aplicar. Se pospuso el problema de cartera vencida hasta que se convirtió en el generador de la crisis bancaria.

Considero que el problema de supervisión, no es solamente un problema de mejoramiento de la regulación, se requieren mecanismos de control sobre los órganos de inspección y vigilancia para que estos apliquen la ley y que la organización informal no se sobreponga a la forma establecida en la reglamentación, se ha recogido en el capítulo primero el planteamiento de diversos autores que mencionaron esta posibilidad, tales como Mintzberg, Simon y North.

4.7.1 INTEGRACION DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.

En el momento en que públicamente se empezaba a reconocer la quiebra bancaria, al inicio de 1995, el Ejecutivo había enviado una iniciativa al Congreso para fusionar la Comisión Nacional Bancaria con la Comisión Nacional de Valores que fue publicada en el diario Oficial en abril del mismo año. El contexto como señalamos en el segundo capítulo estaba determinado por la crisis financiera y productiva gestada en los años del salinismo, el Presidente en turno tenía poco margen de maniobra en el manejo de la crisis, por lo que se impuso el programa del FMI, que incluyó el préstamo del Tesoro de los Estados Unidos, con el crédito Clinton.

Sin embargo las palabras sustituían a los hechos y en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se expresaba que:

"En virtud de los procesos de reforma e integración a nivel mundial que nuestra economía ha vivido en los últimos años, se han aplicado diversas medidas con objeto de desarrollar un sistema financiero más eficiente y competitivo, capaz de responder de mejor manera a las necesidades de nuestro país. Entre estas medidas destacan el restablecimiento del régimen mixto de banca múltiple a través de la desincorporación de las instituciones de banca múltiple...así como la apertura del sector financiero a una mayor competencia, tanto interna como del exterior" (CNBV. 1995: XLI)

Obsérvese la interpretación al margen de la realidad de los resultados de la desincorporación bancaria, mientras la misma Comisión Nacional Bancaria publicaba resultados no positivos del sistema bancario, el Ejecutivo presentaba una realidad distinta, el sistema no había tenido un desarrollo basado en la eficiencia, sino los resultados avizoraban lo contrario, un funcionamiento de ineficiencia.

En forma contradictoria la interpretación gubernamental también presentó evidencias de irregularidades en las operaciones crediticias, en algunos de los señalamientos de los motivos de la citada iniciativa, señalaba que: "Los actos de abuso y corrupción por parte de los administradores de las entidades financieras comprometen la salud de las instituciones que dirigen y dañan el buen nombre de nuestro sistema financiero, por lo que deben ser prevenidos y sancionados" (CNBV. 1995 XLI).

En alusión a irregularidades detectadas, en la misma exposición de motivos se destaca que:

"Recientemente, algunos grupos financieros han sido afectados seriamente por sus propios administradores, lo cual derivó en intervenciones gerenciales por parte de las autoridades, a fin de establecer su correcto funcionamiento y con ello proteger los intereses del público y del sistema financiero en su conjunto. Sin embargo, el saneamiento de dichas entidades trae consigo inevitables costos. Ello obliga a redoblar los esfuerzos de supervisión y a castigar con todo el rigor de la ley a quienes disponen indebidamente de los recursos de las instituciones" (CNBV. 1995: XLI)

Es muy importante el reconocimiento por parte del propio gobierno y ante el Congreso de la Unión, de que existían manejos crediticios al margen de la ley. Sin embargo la acción gubernamental se agotaba en algunos casos con las intervenciones gerenciales, que como ya hemos señalado, en el caso de Banca Serfin fue extemporánea. Admite que el saneamiento traería inevitables costos, como una premonición del FOBAPROA. La última parte nunca fue cumplida, el castigo con todo el rigor de la ley fue pospuesto indefinidamente, a pesar del reconocimiento de irregularidades y se aplicó en contados casos.

En lugar de inspección y vigilancia, la nueva Comisión Nacional Bancaria y de Valores se le asignó un nuevo enfoque: el de "supervisar y regular...a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en la protección de los intereses del público" (CNBV. 1995: XLII).

Otra característica del nuevo enfoque fue el de:

"...establecer programas preventivos y de corrección, de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. A su vez, dichos programas se establecerían cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad...se le darían atribuciones a la referida Comisión para suspender todas o algunas de las operaciones de las entidades financieras cuando por infracciones graves o reiteradas a las leyes que las rigen o a las disposiciones que deriven de ellas sea necesaria dicha medida...la Comisión podría dictar normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios..., entre otras, las que se refieren a diversificación de riesgos, capitalización y creación de provisiones preventivas" (CNBV, 1995: XLII).

Aparentemente, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podría enfrentar con estas disposiciones lo más grave de la crisis, sin embargo, era tarde para establecer programas preventivos, al evaluar el monto de cartera vencida, también era tarde para programas de corrección y empezaron los de salvamento que estuvieron vigentes durante 4 años, hasta que las pérdidas fueron absorbidas por el multicitado FOBAPROA, a eso se redujo la fusión de las dos Comisiones existentes, con el surgimiento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Las medidas prudenciales ya no fueron para la crisis que se vivía en ese momento, sino una futura, puesto que los bancos no tenían solvencia ni liquidez, por lo que peligraba su supervivencia. Había que

diversificar riesgos, capitalizar y crear provisiones, pero para el futuro y una vez que el gobierno asumiera el importe del quebranto.

En las nuevas atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se ampliaron tanto sus facultades como la enumeración de personas susceptibles de violaciones a la ley, en el artículo 4 de la Ley de dicha Comisión se estableció que:

"XIII.- Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios, auditores externos independientes y demás personas que puedan obligar a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen...

XV.- Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las regulan...

XIX.- ...coadyuvar con el ministerio público respecto de los delitos previstos en las leyes relativas al sistema financiero;" (CNBV. 1995: 4)

Del villar destaca las carencias de los organismos de supervisión, por lo cual se les trata de fortalecer con las reformas al marco regulatorio, destaca que:

"Las crisis...muestran las carencias y debilidades de las instituciones de supervisión, por lo que inducen a los gobiernos a fortalecer estas instituciones. No es suficiente fortalecer el marco regulatorio. Es fundamental que la entidad supervisora sea capaz de vigilar y tenga la independencia para sancionar aquellos bancos que no cumplan con la regulación. Por ello resulta necesario proveer a la entidad supervisora de recursos, facultades y responsabilidades para garantizar que vigile y sancione eficazmente a los bancos". del Villar et al. 1997: 24)

No se planteó una transformación de fondo de la institución supervisora de la operatividad crediticia, en el sentido de que se le otorgara la autonomía del ejecutivo para que tuviera independencia en la supervisión y en la aplicación de sanciones a bancos infractores, lo que se realizó fue una fusión entre dos Comisiones y se precisaron algunos alcances de la supervisión. Se requiere la autonomía de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores del poder ejecutivo y que su presidente sea nombrado por el Congreso y que ante éste rinda informes periódicos sobre el estado de la operatividad crediticia bancaria.

4.8 SANCIONES POR VIOLACION A LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO.

En el caso de violaciones a la Ley, la entonces Comisión Nacional Bancaria estaba facultada para la imposición de sanciones que podían ir desde las de tipo administrativo, hasta las de carácter penal. El artículo 110 establece que:

"Las sanciones serán impuestas por la Junta de Gobierno de la Comisión quién podrá delegar esa facultad en razón de la naturaleza de la infracción o del monto de la multa, al Presidente o a los demás servidores públicos de la propia Comisión." (CNB. 1994: 69)

Existía una definición expresa para determinar el tipo de sanciones, sin embargo cuando no se estableciera específicamente se aplicaría de acuerdo al artículo 109:

La infracción a cualquiera de las disposiciones de esta Ley, que no tengan sanción especialmente señalada, se castigará con multa equivalente de cien a cincuenta mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, que impondrá administrativamente la Comisión Nacional Bancaria. (CNB. 1994: 69)

En el supuesto de algunas violaciones específicas, la ley expresamente establece el tipo de sanción, como es el caso del artículo 112:

"Serán sancionados con prisión de tres meses a tres años y multa de treinta a quinientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, cuando el monto de la operación o quebranto según corresponda, no exceda del equivalente a quinientas veces el referido salario; cuando exceda dicho monto, serán sancionados con prisión de dos a diez años y multa de quinientas a cincuenta mil veces el salario mínimo señalado".

Serían impuestas a:

I. Las personas que con el propósito de obtener un crédito, proporcionen a una institución de crédito, datos falsos sobre el monto de activos o pasivos de una entidad o persona física o moral, si como consecuencia de ello resulta quebranto o perjuicio patrimonial para la institución;

II.- Los empleados y funcionarios de una institución de crédito que, conociendo la falsedad sobre el monto de los activos y pasivos, concedan el crédito a que se refiere la fracción anterior, produciéndose los resultados que se indican en la misma;

III. Las personas que para obtener créditos de una institución de crédito, presenten avalúos que no correspondan a la realidad, resultando como consecuencia de ello quebranto o perjuicio patrimonial para la institución;

IV.- Los empleados y funcionarios de la institución que, conociendo los vicios que señala la fracción anterior, concedan el crédito, si el monto de la alteración hubiera sido determinante para concederlo y se produce quebranto para la institución;

V.- Los empleados y funcionarios de la institución de crédito que autoricen operaciones, a sabiendas de que éstas resultarán en quebrantos al patrimonio de la institución en la que presten sus servicios...

e) Que a sabiendas, permitan a un deudor desviar el importe del crédito en beneficio propio o de terceros, y como consecuencia de ello, resulte quebranto o perjuicio patrimonial a la institución;

VI. Los deudores que no destinen el importe del crédito a los fines pactados, y como consecuencia de ello resulte quebranto o perjuicio patrimonial a la institución.

VII. Los acreditados que desvíen un crédito concedido por alguna institución a fines distintos para los que se otorgó, si dicha finalidad fue determinante para el otorgamiento del crédito en condiciones preferenciales." (CNB. 1994: 70-72)

Como se desprende de los señalamientos anteriores y dada la magnitud del quebranto bancario, debieron ser muchas las aplicaciones por violaciones a la Ley, sin embargo solamente se limitó la justicia a proceder contra Lanckenau, Cabal Peniche y el Divino, Isidoro Rodríguez, mientras a otros directivos bancarios, funcionarios y ejecutivos de cuenta no les fue aplicado al artículo mencionado a pesar de encontrar múltiples créditos que fueron otorgados sin cumplir los procedimientos establecidos por la Ley.

En el caso de Banca Serfin, el informe Mackey documentó cerca de mil operaciones irregulares que seguramente requerían la aplicación de las sanciones por estar configurada la violación a la Ley de Instituciones de Crédito. Recientemente ha aflorado el caso de José Madariaga Lomelín que a pesar de que su casa de bolsa presentó irregularidades durante el crack de 1987, le fue asignado pocos años más tarde el Multibanco Mercantil de México que transformó en Probusa. (Ver La Jornada. 30 de abril de 2002)

A pesar de lo drástico de la Ley de listar prácticamente a todas las personas relacionadas con la operatividad crediticia, como lo hemos señalado, son contados los casos en que se procedió, la intervención se dio en situaciones extremas, en todo el proceso de quiebra bancaria más bien se trató de ocultar lo más posible la información y los casos de violación a la ley, muchas veces amparados en el secreto bancario por el tipo de personajes implicados. La coadyuvancia con el ministerio público fue marginal o nula a juzgar por los resultados. En el caso del Divino Isidoro Rodríguez, fue absuelto de una gran cantidad de delitos derivados de ilícitos contra la Ley de Instituciones de Crédito y goza de libertad. Quizá el gobierno del entonces presidente Zedillo previó la

no aplicación de las sanciones pues en una reforma casi al final de su gobierno y en los momentos del destape del FOBAPROA, presentó una iniciativa para reformar dicha Ley:

"ARTICULO 116 Bis.- La acción penal en los casos previstos en esta ley perseguibles por petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la institución de crédito ofendida, o de quien tenga interés jurídico, prescribirá en tres años contados a partir del día en que dicha Secretaría o la institución de crédito tengan conocimiento del delito y del delinciente, y si no tienen ese conocimiento en cinco años que se computarán a partir de la fecha de la comisión del delito. En los demás casos, se estará a las reglas del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. * Adicionado 17-05-99". (CNVB. 2001: 84).

Esta adición a mi juicio fue una especie de ley de amnistía para todos los defraudadores bancarios, pues solo era cuestión de poco tiempo para que todo prescribiera, como resultó en los hechos. Andrés Manuel López Obrador ha insistido en que este tipo de delitos no prescribe, por ser fraudes contra la nación, pero no se ha establecido ninguna acción que pudiera validar su planteamiento.

Después de la quiebra bancaria y para hacer más "severos" los castigos, se reformó en 1999 la ley, seguramente para que no volviera a ocurrir y se aumentaron los años de prisión y la sanción económica, a consejeros, funcionarios o empleados de la institución de crédito, aunque hasta la fecha no han sido aplicados, cuando ha habido un señalamiento específico como el caso de ciertas irregularidades en la adquisición de BBV Bancomer, las autoridades antes de investigar, declaran que todo se ha realizado dentro de la ley:

"Cuando el monto de la operación, quebranto o perjuicio patrimonial según corresponda, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario, se sancionará con prisión de ocho a quince años y multa de doscientos cincuenta mil a trescientos cincuenta mil días de salario." (CNBV. 2001: 78)

Fueron analizados en la auditoría realizada por Mackey, una gran cantidad de créditos que no estuvieron adecuadamente documentados, que las garantías otorgadas no cubrían suficientemente el valor del crédito y se habían alterado los registros. Aun con la legislación de 1994 pudo haberse evitado la existencia de procedimientos ilegales, pues el artículo 113 establece que:

"Serán sancionados con prisión de dos a diez años y multa de quinientos a cincuenta mil días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, a los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito:

Que a sabiendas, presenten a la Comisión Nacional Bancaria datos falsos sobre la solvencia del deudor o sobre el valor de las garantías que protegen los créditos, imposibilitándola a adoptar las medidas necesarias para que se realicen los ajustes correspondientes en los registros de la institución respectiva" (CNB. 1994: 72)

Dada la trascendencia de este artículo sobre el procedimiento de las operaciones crediticias, que como hemos señalado se refieren a documentos que amparan la solvencia y las garantías, tuvo una reforma en 1999, ampliando y detallando los casos de omisión y agregando en las sanciones a los consejeros de los bancos y a quienes intervengan directamente en el otorgamiento del crédito. Por primera vez aparecen sanciones para funcionarios y empleados de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tal como se estableció en las adiciones:

"ARTICULO 113 Bis 2.- Serán sancionados los servidores públicos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con la pena establecida para los delitos correspondientes más una mitad, según se trate de los delitos previstos en los artículos 111 a 113 Bis y 114 de esta ley, que:

a) Oculten al conocimiento de sus superiores hechos que probablemente puedan constituir delito;

- b) Permitan que los funcionarios o empleados de la institución de crédito alteren o modifiquen registros con el propósito de ocultar hechos que probablemente puedan constituir delito;
- c) Obtengan o pretendan obtener un beneficio a cambio de abstenerse de informar a sus superiores hechos que probablemente puedan constituir delito;
- d) Ordenen o inciten a sus inferiores a alterar informes con el fin de ocultar hechos que probablemente puedan constituir delito, o
- e) Incite u ordene no presentar la petición correspondiente, a quien esté facultado para ello.

ARTICULO 113 Bis 3.- Se sancionará con prisión de tres a quince años al miembro del consejo de administración, funcionario o empleado de una institución de crédito que por sí o por interpósita persona, dé u ofrezca dinero o cualquier otra cosa a un servidor público de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para que haga u omita un determinado acto relacionado con sus funciones.

Igual sanción se impondrá al servidor público de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que por sí o por interpósita persona solicite para sí o para otro, dinero o cualquier otra cosa, para hacer o dejar de hacer algún acto relacionado con sus funciones." CNBV. 2001: 81,82)

Salvo esta mención de caso específico, en lo general no se estableció en la Ley quién aplicaría la sanción cuando las violaciones o las omisiones por no actuar conforme a la reglamentación, como me parece que fue el caso general, se realizaran por la propia Comisión Nacional Bancaria.

4.9 CIRCULARES BANCARIAS

Las circulares son el instrumento que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene para reglamentar las disposiciones contenidas en la Ley de Instituciones de Crédito. Permiten detallar procedimientos sobre aspectos puntuales y específicos, aclarando el sentido de la normatividad y se dirigen a los directivos bancarios para que sean puestas en operación dentro de las instituciones, en este apartado analizaremos las que tienen relación con la operatividad crediticia.

4.9.1 CALIFICACION DE LA CARTERA CREDITICIA.

En algunas de las interpretaciones de la crisis bancaria, se ha planteado la insuficiencia de reglas en materia de calificación de la cartera crediticia, sin embargo desde 1990, la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 76, establecía el procedimiento en términos generales acerca de la calificación de la cartera de créditos:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, determinará mediante disposiciones de carácter general, las bases para la calificación de la cartera de créditos de las instituciones de crédito, la documentación e información que éstas recabarán para el otorgamiento, renovación y durante la vigencia de créditos de cualquier naturaleza, con o sin garantía real, los requisitos que dicha documentación habrá de reunir y la periodicidad con que deba obtenerse, así como la integración de las reservas preventivas, que por cada rango de calificación tengan que constituirse." (CNB. 1994: 51-52).

La calificación de la cartera de crédito esta en relación directa con el riesgo y se establece la necesidad de constituir reservas preventivas para enfrentarlo. Sin embargo, la velocidad de los acontecimientos no permitió que se acumulara un fondo preventivo suficiente para cubrir los resultados de los riesgos reales. La cartera vencida fue creciendo exponencialmente, como lo vimos anteriormente en el caso de Banca Serfin.

Existen circulares específicas sobre disposiciones acerca de la cartera por parte de la entonces Comisión Nacional Bancaria. Como resultado del proceso de reprivatización de la banca, se emitieron criterios de calificación de la cartera crediticia que fueron

publicados el 1º. de marzo de 1991, se les denominó: REGLAS PARA LA CALIFICACION DE LA CARTERA DE CREDITO. Su objetivo fue establecer bases para calificar la cartera de créditos en los bancos y adicionalmente establecer los requisitos para el otorgamiento de financiamientos, tales como la documentación e información requerida y las reservas preventivas que deberían constituirse por rangos de calificación. Es decir, se mezclaron otros propósitos diferentes a la *calificación de la cartera*, con lo cual a mi juicio, se diluyó el aspecto relativo a la documentación e información que era necesario establecer en una circular específica, pues aquí lo central fue la calificación de la cartera como el propio enunciado lo estableció.

De acuerdo con esta circular, Se elaborarían manuales donde se estipularían las normas generales, en cuanto a la documentación e información que debería constituirse por acreditado y su actualización durante la vigencia del crédito. En estas Reglas se señaló expresamente que en relación a tales documentos e información que incluyen las garantías crediticias:

"...las instituciones de crédito deberán cerciorarse de la existencia, legitimidad, valor y demás características de las mismas...Para el otorgamiento o renovación de cualquier crédito, las instituciones cuidarán que se hayan satisfecho los requisitos legales procedentes, así como los establecidos en los manuales de las propias instituciones...previo al otorgamiento de los créditos, un responsable de la institución deberá dejar constancia de su conformidad de...la documentación relativa...la suficiencia de garantías...previa verificación de las mismas" (SHCP. 1991: 5)

Sin embargo, en muchos casos señalados en el Informe Mackey y en alusión directa por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de que no se integraban adecuadamente los expedientes de crédito, se hacía en forma circunstancial y cumpliendo formalmente con lo estipulado, pero sin que existiera vigilancia o control respecto al cumplimiento real de los ordenamientos generales.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores reaccionó hasta 1997 y se establecieron precisiones sobre la integración de dichos expedientes, en la Circular No. 1354, considerando que a pesar de haber transcurrido seis años de la emisión de la normatividad, se tenían evidencias por parte de las autoridades de irregularidades que afectaron las decisiones de otorgamiento de crédito, pues aceptaron que:

"En las revisiones que esta Comisión ha practicado sobre la calificación de la cartera de créditos que esas instituciones están obligadas a llevar a cabo, se ha observado que en diversas ocasiones no se integra la documentación e información respecto de cada acreditado en un expediente único, quedando dispersos los elementos de juicio que sirvieron de base para otorgar los financiamientos conforme a lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como para efectuar la citada calificación." (CNBV. 1997: 1)

Obsérvese como la autocrítica que realiza la Comisión Nacional Bancaria y de valores se refieren a una reglamentación publicada desde marzo de 1991. Esta pudiera ser otra de las causas internas que no permitían consolidar la situación de un acreditado y medir el riesgo real que representaba y otra cosa trascendente, podía presentar las mismas garantías para créditos distintos, con lo cual se aumentaba el riesgo de recuperación crediticia por parte del banco.

El *manual de crédito*, de acuerdo a esta circular, debería incorporar normas específicas a la integración del expediente crediticio, señalando expresamente que:

"a) En el otorgamiento, renovación y durante la vigencia de créditos, deberán integrar un expediente único por cada acreditado, en donde se contenga cuando menos la documentación e información que se detalla en el Anexo de esta Circular.

- b) De la información que los acreditados proporcionen de manera periódica a esas instituciones, deberá conservarse en el expediente respectivo, la que corresponda a los dos últimos ejercicios.
- c) En el caso de acreditados que formen parte de un grupo económico, el expediente que se les asigne deberá conjuntarse con los de aquellas personas que integren el referido grupo.
- d) Deberán designar personal responsable de integrar y actualizar los expedientes, así como de controlar el servicio de consulta de los mismos.
- e) Instrumentarán un mecanismo de control y verificación que permita detectar documentación e información faltante en los expedientes de crédito." (CNBV. 1997: 1)

Obsérvese como esta disposición va mas allá de la integración del expediente único por acreditado, Se hace énfasis en que los bancos deberán designar personal específico de actualización, control y verificación de los expedientes, a fin de que se encuentren completos, se precisa el contenido puntual respecto a la documentación mínima que debe contener el expediente, dentro de la cual destacamos:

"Estados financieros dictaminados de los tres últimos ejercicios, incluyendo relaciones analíticas de los principales renglones.

Flujo de efectivo del acreditado que comprenda el plazo del crédito.

Estudios de crédito y, tratándose de créditos de la cartera comercial, estudios de viabilidad económica.

Análisis de la situación financiera del aval.

Copia de los contratos de crédito y/o de los pagarés con los que se haya documentado el crédito.

Avalúos actualizados de los bienes que garanticen el adeudo, y realizados de conformidad con las disposiciones establecidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Certificados de libertad de gravámenes de las garantías.

Reportes de la institución de banca múltiple, sobre la verificación de la existencia, legitimidad, valor y demás características de las garantías." CNBV. 1997: 2)

Comprende documentación sobre la situación patrimonial del acreditado, el estudio sobre la viabilidad del proyecto objeto del crédito, particularmente destaca la situación de los avales, que se encuentren libres de gravamen y que se verifique existencia y valor el de las garantías.

Aun en el caso de expedientes formalmente integrados, se encontraron anomalías tales como valuaciones de los bienes en garantía por encima de su valor de mercado, que se actualizaban con base en la inflación en lugar de su valor real, lo que permitía hacer crecer dicho "valor" y permitir incluso nuevas renegociaciones crediticias.

4.9.2 REGLAS PARA CALIFICACION DE LA CARTERA.

Desde marzo de 1991, la Secretaría de Hacienda estableció las REGLAS PARA LA CALIFICACIÓN DE LA CARTERA CREDITICIA, que como hemos señalado, se diluyó al ser incorporadas conjuntamente con reglas relativas a la elaboración de manuales de crédito y a disposiciones sobre documentos e información crediticia.

En relación a la calificación de la cartera, las Reglas establecen que los bancos deberán realizarla con base en los distintos grados de riesgo a que esté expuesta y con una periodicidad trimestral:

"La calificación de la cartera deberá agruparse de acuerdo con los grados de riesgo siguientes:

1. Mínimo (A)
2. Bajo (B)
3. Medio (C)
4. Alto (D)
5. Irrecuperable (E)

...Para analizar y calificar la cartera de créditos, a efecto de definir su grado de riesgo, se tomarán en cuenta los aspectos siguientes:

- a) Experiencia respecto al cumplimiento de las obligaciones correspondientes al pago del principal e interés del crédito;
- b) Manejo de cuentas acreedoras y deudoras con la propia institución;
- c) Situación financiera del acreditado;
- d) Administración de la empresa;
- e) Condiciones de mercado en relación con el acreditado;
- f) Situación de las garantías;
- g) Situación laboral del acreditado..." (SHCP. 1991: 6).

Corresponde a la Comisión Nacional Bancaria establecer la metodología para esta calificación. Sin embargo, se permitió por parte de las autoridades financieras que los bancos realizaran la calificación de una manera formal y calificaran la mayor parte de los riesgos otorgados en los grados de riesgo mínimo como podemos verlo en el caso de Banca Serfin, pues de acuerdo a la calificación de la cartera nunca debió presentarse la quiebra.

Desde marzo de 1991, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al establecer las Reglas para la Calificación de la Cartera Crediticia de las Instituciones de Crédito, determinó las bases para que los bancos, en función de la citada calificación, establecieran reservas preventivas en función de los grados de riesgo señalando que:

"El monto de las reservas preventivas globales se determinará aplicando a la calificación de la cartera crediticia, los porcentajes que correspondan de acuerdo a los siguiente:

| GRADOS DE RIESGO | PORCENTAJES |
|------------------|---------------------|
| A | 0 |
| B | 1 |
| C | 20 |
| D | 60 |
| E | 100" (CNB. 1991: 6) |

4.9.3 DISPOSICIONES SOBRE LA ACTIVIDAD CREDITICIA

En la etapa del llamado salvamento bancario, se fueron instrumentando medidas de procedimiento, de control y de supervisión en materia crediticia, en este sentido, tanto el Banco de México como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores pusieron en vigor reglas expedidas como circulares, a fin de que las instituciones de crédito, a su vez, incorporaran dichas disposiciones en los *manuales de crédito*.

En las disposiciones de carácter prudencial en materia crediticia, emitidas conjuntamente entre el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a principios de 1998, se considera que la toma de riesgos debe estar sujeta a mecanismos de control a través de políticas y procedimientos, definiendo la función y responsabilidad del personal participante en las diversas etapas de la decisión y operación crediticia, se determina una estructura que incluye fases bien determinadas, órganos participantes en el procedimiento de otorgamiento de empréstitos.

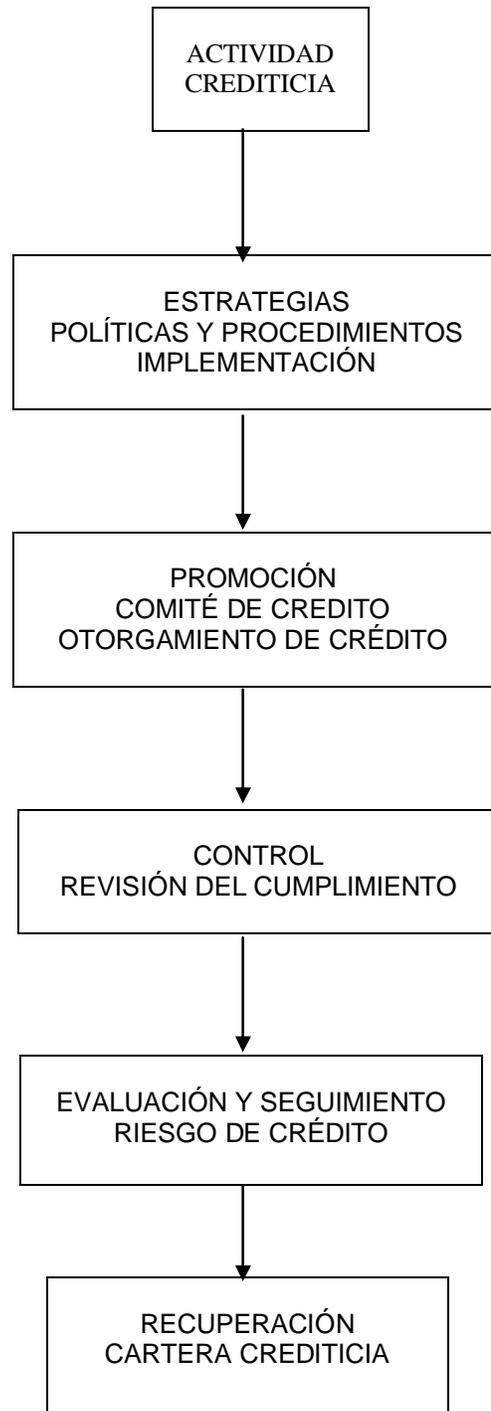
Se consideró necesario por las autoridades financieras establecer lineamientos para el desarrollo de la actividad crediticia, la cual se define como:

"la colocación de los recursos tanto propios como los captados del público, mediante operaciones de préstamo, descuento, aval o crédito en su más amplio sentido, así como cualquier operación bancaria

que genere o pueda generar un derecho de crédito a favor de las instituciones, respecto del cual exista un riesgo de incumplimiento." (CNBV- BANXICO. 1998: 2)

Las fases que establece esta circular para la actividad crediticia se presentan en el siguiente esquema:

ESQUEMA No. 4



FUENTE: Elaboración propia con base en Disposiciones de Carácter Prudencial en Materia de Crédito. CNVB- BANXICO. 1998

Se hace mucho énfasis en la definición de las áreas participantes y en la independencia en el ejercicio de sus funciones. Al consejo de Administración le corresponde definir las estrategias, políticas y procedimientos para el otorgamiento, control y recuperación del crédito, así como las relativas a la evaluación y seguimiento del riesgo crediticio y con todo lo anterior deberá constituirse un *manual de crédito*, que deberá especificar funciones y los órganos, áreas y personal que las ejecutarán, aunque el director general asumirá la responsabilidad de su "adecuada implementación".

Desde mi punto de vista, la liberalidad y la ideología de desregulación vigente con la reprivatización bancaria prácticamente desaparece con la quiebra de 1995, en estas Disposiciones que analizamos la promoción y otorgamiento de crédito, se constituye en el centro donde se toman las decisiones crediticias que se manifiestan como "aprobación de créditos" en el manual respectivo, para lo cual se constituyen los *comités de créditos*, que se integran con funcionarios de las áreas de negocios y de evaluación y seguimiento del riesgo. Las resoluciones de dichos comités se hacen constar con actas de las sesiones, las cuales se ponen a disposición de los auditores interno y externo y de las autoridades competentes, se refiere a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Se elimina una de las prácticas comunes en el corto periodo de la privatización hasta el advenimiento de la crisis, en el cual funcionarios y ejecutivos de cuenta se convirtieron en juez y parte al proponer créditos y también aprobarlos, las nuevas Disposiciones lo prohíben expresamente:

"Las personas que participen en la promoción de crédito dentro de la institución, tales como ejecutivos de cuenta y promotores de las áreas de negocios de crédito o de instrumentos financieros derivados, no podrán participar en la aprobación de aquéllos créditos en los cuales sean los responsables de su originación o negociación." (CNBV-Banxico. 1998: 4)

La toma de decisiones crediticias estarán sustentadas en métodos de evaluación para aprobar los créditos, de acuerdo a lo medular de las Disposiciones, primeramente en la estructuración de los expedientes:

"I. Ningún crédito podrá pasar a la etapa de análisis y evaluación, sin que se cuente con la información y documentación mínima que se haya establecido en el manual de crédito y en las disposiciones aplicables." (CNBV-Banxico. 1998: 5))

Como segundo punto, las Disposiciones establecen la necesidad de realizar evaluaciones sobre la posibilidad de recuperar el crédito y sobre el riesgo existente en las operaciones crediticias, se define que:

"II. La evaluación deberá considerar cuando menos:

- i) La fuente primaria de recuperación del crédito, tomando en cuenta principalmente los flujos futuros de efectivo del probable acreditado.
- ii) La exposición a riesgo por la totalidad de las operaciones de crédito a cargo del posible deudor, así como la experiencia de pago del mismo, revisando para tal efecto información reciente obtenida a través de una consulta realizada a alguna sociedad de información crediticia...
- iii) La solvencia del solicitante de crédito.
- iv) La relación entre el ingreso del posible deudor y el pago de la obligación y la relación entre dicho pago y el monto del crédito.
- v) La posible existencia de riesgos comunes por créditos a cargo de una persona, entidad o grupos de personas que por sus nexos patrimoniales o de responsabilidad constituyan dichos riesgos.
- vi) La determinación de una calificación de riesgo.
- vii) En todo caso y según se trate, la razonabilidad de los estados financieros y sus dictámenes, de la relación de bienes patrimoniales y, en general, de la información y documentación presentada por el posible acreditado.

III. El plazo de los créditos deberá establecerse en relación con el de maduración del proyecto respectivo, y el ejercicio o la disposición de las líneas de crédito se sujetará a los avances del mismo. En todo caso, se procurará tomar en cuenta los plazos de los recursos captados con respecto a los de los créditos.

IV. En los créditos que representen bajo el concepto de riesgo común, más del 10% del capital básico de la institución o más de cincuenta millones de pesos, lo que resulte inferior, se deberá realizar ejercicios de sensibilidad del crédito ante variaciones en los diversos factores de riesgo, como son la tasa de interés y el tipo de cambio, entre otros. El resultado de estos ejercicios deberá ser un elemento a considerar en la recomendación que se haga y, en su caso, en la aprobación del crédito.

V. En las operaciones en que una parte de los recursos para financiar el bien o proyecto de que se trate, correspondan a fuentes distintas a las del propio crédito, se analizará y evaluará si tal parte proviene de recursos propios del posible deudor, o bien, se obtendrán de otro crédito.

VI. En el caso de créditos con garantías reales, se revisará el estado físico, la situación jurídica y los seguros del bien de que se trate, así como las circunstancias de mercado, considerando adicionalmente un avalúo vigente expedido de conformidad con las disposiciones aplicables. Asimismo, tratándose de garantías personales, se evaluará al garante como a cualquier otro acreditado." (CNBV- Banxico. 1998: 5,6)

Acerca del control de las operaciones crediticias, las Disposiciones señalan el establecimiento de una contraloría del crédito, dependiente del mas alto nivel, del consejo de Administración, que verificará que en las operaciones crediticias que realice la institución, se cumplan los ordenamientos establecidos en el *manual de crédito*, que se documenten de acuerdo a las reglas contenidas en el mismo y se les de seguimiento. El funcionario responsable de la mesa de control asume la facultad de autorizar la disposición del crédito. Las desviaciones de las operaciones crediticias con respecto a lo establecido en el citado *manual*, serán informadas oportunamente al Consejo de Administración, a la Dirección general y a la Dirección de Crédito y deberán estar a disposición de las autoridades competentes, se entiende nuevamente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Obsérvese nuevamente como no se desregula, sino que se hacen mas rígidos los mecanismos de control ante lo sucedido en la quiebra bancaria. Dentro de sus funciones la mesa de control vigilará que:

"...la calificación de la cartera crediticia se realice de acuerdo a la normatividad vigente, al manual de la institución, así como a la metodología y procedimientos determinados por el área de evaluación del riesgo crediticio.

Vigilar que la cobranza administrativa y, en su caso, judicial, incluyendo la encargada a prestadores de servicios externos, se realice conforme a las políticas y procedimientos establecidos en el manual de crédito y a la normatividad aplicable.

Comprobar que exista un adecuado control de los expedientes de crédito, dentro del área de la institución designada para tal efecto." (CNBV-Banxico. 1998: 8)

Además de la vigilancia del proceso de la actividad crediticia. se hace hincapié en el seguimiento del riesgo crediticio, vigilando continuamente el valor de las garantías e incluso a los garantes. En el periodo que revisamos, muchas de las garantías se desvalorizaron en relación al monto de crédito otorgado, de tal manera que al tratar de hacerlas efectivas solamente representaban parte del valor.

En relación a la recuperación del crédito

"En el manual de crédito se deberán establecer las políticas y procedimientos de cobranza, abarcando los distintos eventos que internamente habrán de suceder desde el primer retraso de pago, hasta la adjudicación de bienes o el quebranto."

"Los créditos que como resultado del seguimiento permanente o por haber caído en cartera vencida, previsiblemente tendrán problemas de recuperación, deberán ser objeto de una evaluación exhaustiva, con el fin de determinar oportunamente la posibilidad de establecer nuevos términos y condiciones que incrementen su probabilidad de recuperación." CNBV.-Banxico. 1998: 10,11)

La crisis bancaria permitió el cambio de una operatividad crediticia desregulada a una situación donde se tiende nuevamente a regularla. Las decisiones no podían seguir siendo tomadas de acuerdo a las libres fuerzas del mercado, es decir, como planteaba Simon, las decisiones racionales implicarían la ausencia de incertidumbre, por lo tanto era necesario crear un proceso administrativo vigilado por instancias que permitieran la corrección de desviaciones. Si bien he sostenido que los ordenamientos existentes hubieran permitido detectar y controlar oportunamente la crisis bancaria, también se debe reconocer que estos agregados al control crediticio, de realmente aplicarse, permitirán detectar en mejores condiciones y afrontar la siguiente crisis.

4.9.4 RIESGO CREDITICIO

Uno de los aspectos mas importantes en materia regulatoria a lo largo de la década fue en el aspecto del *riesgo crediticio*, observamos anteriormente que las disposiciones emitidas en 1991, acerca de la calificación no fueron cumplidas. La nueva arquitectura financiera propuesta por el Fondo Monetario Internacional en forma tardía, en 1999, a unos meses de la intervención gerencial de Serfin, motivó que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitiera disposiciones de carácter prudencial en materia de administración integral de riesgos.

Analizaremos tales disposiciones con el propósito de revisar una de las medidas que debieron haber existido desde la reprivatización de la banca y que finalmente se incorporarían después de la quiebra a los manuales de políticas crediticias de las instituciones de crédito. Los propósitos de tales disposiciones, de acuerdo a la circular No. 1423 de enero de 1999, fueron el coadyuvar a la operación prudencial de las instituciones y la reducción del riesgo sistémico, estableciendo lineamientos mínimos para que los bancos pudieran tener una adecuada administración integral de riesgos, los cuales tienen diversas connotaciones.²²

Los tipos de riesgos tienen relación con el contexto, como el llamado riesgo crediticio que se deriva de la falta de pago del deudor, no se especifican en este nivel las causas, pero puede tener su origen en un cambio de condiciones para que los empresarios

²² "I.-Administración de riesgos, al conjunto de objetivos, políticas, procedimientos y acciones que se implementan para identificar, medir, monitorear, limitar, controlar, informar y revelar los distintos tipos de riesgo a que se encuentran expuestas las instituciones...

II. Riesgo de crédito o crediticio, a la pérdida potencial por la falta de pago de un acreditado o contraparte en las operaciones que efectúan las instituciones.

III. Riesgo legal, a la pérdida potencial por el incumplimiento de las disposiciones legales y administrativas aplicables, la emisión de resoluciones administrativas y judiciales desfavorables y la aplicación de sanciones, en relación con las operaciones que las instituciones llevan a cabo.

IV. Riesgo de liquidez, a la pérdida potencial por la imposibilidad de renovar pasivos o de contratar otros en condiciones normales para la institución; por la venta anticipada o forzosa de activos a descuentos inusuales para hacer frente a sus obligaciones, o bien, por el hecho de que una posición no pueda ser oportunamente enajenada, adquirida o cubierta mediante el establecimiento de una posición contraria equivalente.

V. Riesgo de mercado, a la pérdida potencial por cambios en los factores de riesgo que inciden sobre la valuación de las posiciones por operaciones activas, pasivas o causantes de pasivo contingente, tales como tasas de interés, tipos de cambio, índices de precios, entre otros.

VI. Riesgo operativo, a la pérdida potencial por fallas o deficiencias en los sistemas de información, en los controles internos o por errores en el procesamiento de las operaciones." (CNBV. 1999: 1)

tengan un continuo flujo de efectivo y el riesgo de mercado, que se expresará relativamente en los montos crediticios y que es originado por variaciones significativas en la tasa de interés, en el tipo de cambio y en los niveles inflacionarios.

El riesgo de liquidez, que como su nombre lo indica se derivaría de la imposibilidad de hacer oportunamente líquidas una gran cantidad de garantías y colaterales frente a solicitudes de retiros de los depositantes que pueden llegar al extremo en una corrida bancaria. Estos tipos de riesgo fueron significativos en la quiebra bancaria la cual no se debió en lo general a una "cultura del no pago", en casos concretos mas bien se configuraban operaciones irregulares, tanto de la institución de crédito por no haber aplicado las normas que estipulaba la ley, como por parte de los acreditados por haber simulado los requisitos conjuntamente con los funcionarios bancarios.

Sin embargo, al final de la década de los noventa, las políticas y procedimientos sobre riesgo formaban parte de los manuales crediticios. De hecho hemos estado haciendo el análisis de los ordenamientos existentes hasta 1995 y el cómo las autoridades financieras plantearon disposiciones sobre aspectos que a su juicio no estaban suficientemente reguladas. La reestructuración se ha realizado bajo la tendencia al predominio del control extranjero como respuesta a la quiebra bancaria y donde los niveles de riesgo se reducen por la administración de los mismos, tal es el espíritu de esta circular, por lo cual los bancos deberán:

"Definir sus objetivos sobre la exposición al riesgo y desarrollar políticas y procedimientos para la administración de los distintos tipos de riesgos a los que se encuentran expuestas, sean éstos cuantificables o no.

- I. Delimitar claramente las diferentes funciones y responsabilidades en materia de administración de riesgos entre sus distintos órganos sociales, unidades administrativas y personal, en los términos de las presentes disposiciones.
- II. Identificar, medir, monitorear, limitar, controlar, informar y revelar los riesgos cuantificables a los que están expuestas, considerando, en lo conducente, los riesgos no cuantificables." (CNBV. 1999: 2)

Cada banco determina su política específica sobre riesgos y establecerá un Comité de Riesgos cuyo objeto será la administración de los riesgos a que se encuentra expuesto, sean éstos cuantificables o no, así como vigilar que la realización de las operaciones se ajusten a los objetivos, políticas y procedimientos para la administración de riesgos, para lo cual se elaborará el manual aplicable.

El nivel del citado comité de riesgos, lo podríamos ubicar en una estructura compuesta, siguiendo la concepción de Mintzberg, por miembros del ápice estratégico, de la línea media y del staff de apoyo, en cada nivel con una función específica:

"...deberá integrarse por al menos dos miembros del consejo de administración, uno de los cuales deberá presidirlo, el director general, el responsable de la unidad para la administración integral de riesgos y los de las distintas unidades de negocio involucradas en la toma de riesgos que al efecto señale el propio consejo, éstos últimos, participando con voz pero sin voto. Dicho comité contará con la presencia del auditor interno de la institución, quien asistirá en calidad de invitado sin derecho a voz ni voto." (CNBV. 1999: 4)

El papel básico del comité de riesgos, de acuerdo a la circular que se analiza, será Informar al consejo de administración sobre la exposición al riesgo asumida por la institución y los efectos negativos que se podrían producir en la marcha de la misma, así como sobre la inobservancia de los límites de exposición al riesgo establecidos y también sobre la aplicación de medidas correctivas. Este tipo de órganos han sido

recomendados por los institucionalistas como medidas de supervisión y control que pueden permitir detectar a tiempo desviaciones y poner en ejecución oportunamente acciones que corrijan el rumbo.

Aspectos novedosos lo constituyen determinadas funciones del comité citado, tales como, la existencia de una metodología para identificar, medir, monitorear, limitar, controlar, informar y revelar los distintos tipos de riesgos a que se encuentra expuesta la institución y también los modelos, parámetros y escenarios que habrán de utilizarse para llevar a cabo la medición y el control de los riesgos, con lo cual nos acercáramos a una concepción racional limitada en la terminología de Simon.

Existirá una unidad operativa del comité citado para llevar a cabo la medición, monitoreo y control de los diversos tipos de riesgo cuantificables, independiente de las unidades de negocios, a fin de evitar conflictos de intereses y asegurar una adecuada separación de responsabilidades la cual deberá:

"Contar con modelos y sistemas de medición de riesgos que incorporen información de mercado que comprenda variables tales como rendimientos, volatilidad y potencial de movimientos adversos, en donde se refleje de forma precisa el valor de las posiciones y su sensibilidad a los diversos factores de riesgo.

Llevar a cabo estimaciones de la exposición al riesgo de la institución, ligadas a resultados o al valor del capital de la misma.

Asegurarse que la información sobre las posiciones de la institución utilizada en los modelos y sistemas de medición de riesgos, sea precisa, íntegra y oportuna, por lo que toda modificación a la citada información deberá quedar documentada y contar con la explicación sobre su naturaleza y motivo que la originó.

Efectuar revisiones periódicas a los supuestos contenidos en los modelos y sistemas referidos en la fracción I de la presente disposición.

Comparar periódicamente las estimaciones de la exposición al riesgo contra los resultados efectivamente observados para el mismo período de medición y, en su caso, modificar los supuestos empleados al formular dichas estimaciones." (CNBV. 1999: 5)

Además de lo anterior, otro aspecto de lo mas relevante de la circular mencionada se refiere a la incorporación de elementos *predictivos* del entorno y de factores de incertidumbre, tales como análisis de la volatilidad y de los movimientos de capitales. Asimismo, el no dejar resquicio acerca de utilización de información no corroborada y también muy importante, la comparación de las expectativas del riesgo con los resultados observados. Otros aspectos relevantes de esta unidad son que debe Investigar y documentar las causas que originan desviaciones a los límites de exposición al riesgo establecidos e identificar si dichas desviaciones se presentan en forma reiterada e informar de manera oportuna sus resultados.

Se agregó a lo anterior la necesidad de realizar ejercicios de simulación en situación de crisis que permitirían conocer el comportamiento institucional en caso de contingencia, lo cual llevaría a:

"Estimar el riesgo bajo condiciones en las cuales los supuestos fundamentales y los parámetros utilizados para la medición de riesgos se colapsen, así como la capacidad de respuesta de la misma institución ante tales condiciones.

Evaluar el diseño y los resultados de las pruebas bajo condiciones extremas, para que a partir de dicha evaluación, se establezcan planes de contingencia aplicables al presentarse esas condiciones en los mercados financieros en que participe la propia institución.

Considerar los resultados generados por las pruebas bajo condiciones extremas en la revisión de políticas y límites para la toma de riesgos.

La unidad para la administración integral de riesgos deberá aplicar pruebas bajo condiciones extremas para la medición de todos los riesgos cuantificables a que está expuesta la institución." (CNBV. 1999: 7)

De aplicarse los ordenamientos de esta circular en forma objetiva, permitirían a las instituciones de crédito predecir las expectativas de la economía y de los negocios y seguir oportunamente las fases del ciclo económico, evitando una de las causantes de la quiebra bancaria de los años noventa.

Del Villar nos da una visión global de las reformas al marco regulatorio:

"En muchos casos se hace más estricta la definición de cartera vencida, se aumentan los requerimientos de capital para que éstos sean ponderados por los riesgos crediticios y por los riesgos de mercado...se adoptan esquemas contables internacionales y se previenen actividades más riesgosas como la excesiva concentración crediticia. Además se restringen los préstamos a funcionarios de los bancos y los préstamos a empresas relacionadas con éstos. Se obliga a los bancos a asignar áreas internas específicas para la vigilancia de su situación financiera, así como a realizar auditorías externas periódicamente...y se implementan sistemas de alerta temprana para detectar bancos con problemas." (del Villar et al. 1997: 22)

Acerca del proceso de desregulación y el necesario control de la actividad crediticia para reducir riesgos, del Villar considera que:

"Las autoridades deben hacer un esfuerzo por identificar en qué situaciones un rápido crecimiento del crédito e incremento en el precio de las acciones y los bienes raíces constituye un riesgo potencial para los bancos y tomar las medidas necesarias para que estos riesgos no se materialicen... Al desregular y dar mayores libertades a los bancos es esencial que las autoridades refuercen los controles y la supervisión para evitar una toma excesiva de riesgos por parte de éstos" (del Villar et al. 1997: 29).

La lección *a posteriori* es que la desregulación en el sistema bancario fue un contrasentido, que no se sustentó en planteamientos como los teóricos de la organización como Simon que planteaba un proceso administrativo como alternativa a la inexistencia del hombre económico, o bien de Mintzberg sobre el estudio de estructuras, o los problemas del cambio organizacional de los nuevos institucionalistas. La operatividad crediticia debe ser controlada y supervisada, habiendo procedimientos que hay que aplicar y vigilar, y en caso de desviaciones se pueda corregir el rumbo. Las autoridades financieras no deben volver a abdicar de sus funciones para las que fueron creadas.

4.10 MANUAL DE CREDITO

el Manual de Crédito podría denominarse siguiendo a Mintzberg como la biblia de la organización financiera, pues se establecen desde las políticas crediticias de la organización, hasta los lineamientos a que deben sujetarse las diversas fases del proceso de crédito, pasando por la integración del expediente, que como hemos señalado, es una etapa donde se conjuntan desde las investigaciones sobre la recuperación del crédito, el riesgo que se asume, las garantías que amparan los préstamos y la toma de decisiones para otorgarlos.

Banca Serfin reestructura su Manual de Crédito en 1994 que contiene según el juicio de los directivos bancarios los cambios implementados por la nueva administración, analizamos dicho documento con el propósito de revisar los procedimientos establecidos de operatividad crediticia.

El propósito del análisis del Manual de Crédito es detectar las disposiciones existentes en materia crediticia, tales como los principios a los cuáles debía sujetarse, la estructura organizativa para instrumentarlos y los procedimientos, es decir, cómo se planteó que deberían tomarse las decisiones de otorgamiento de crédito y comparar con resultados si existieron desviaciones. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores tenía como

función el haber aprobado el Manual de Crédito y además la vigilancia de su cumplimiento.

4.10.1 FILOSOFIA DE CREDITO

La filosofía de crédito se basa en 11 principios básicos que se establecen en el manual, a fin de lograr un objetivo que es uno de los aspectos esenciales que determinan la operación del banco: **la decisión crediticia**. Deberá realizarse tomando en consideración los principios siguientes:

I.- CALIDAD DE CARTERA. La decisión crediticia debe asegurar un portafolio de alta calidad, entendiendo que se asumen solamente riesgos razonables. En el capítulo anterior al analizar el concepto de crédito se estableció que toda operación crediticia implica riesgo, lo importante es como en el manual se llega a establecer su carácter de "razonable"..

El manual establece que debe tenerse la mayor certeza posible de su recuperación, por lo cual "...la decisión no debe basarse en hechos inciertos, especulativos o aleatorios" (Manual de Crédito. 1996: FIL-1), este sería un elemento que definiría el llamado carácter razonable del crédito. En este sentido el ejecutivo bancario no deberá aceptar créditos que caigan en la clasificación de riesgo extraordinario y en caso de duda no debe otorgarse el financiamiento.

El crédito se otorga a empresarios y personas físicas y se destaca mucho la moralidad de dichas personas, se establece que "Por buena que sea una garantía, la instrumentación de un crédito y/o su formalización legal, no nos protegerá de la pérdida que se obtendría de un crédito otorgado a personas de dudosa integridad y honorabilidad". (Manual de Crédito. 1996: FIL-2). Estos son los factores que definen la moralidad. De haberse atendido la decisión crediticia a este principio, seguramente no se habrían otorgado muchos préstamos.

Se plantea en el manual un problema esencial: la rentabilidad de la operación crediticia, pues finalmente se persigue la ganancia como ya lo hemos analizado. Se comenta que "Lo anterior impone límites en cuanto a los recursos que se destinan a la investigación, análisis, operación y demás etapas del proceso de crédito, con el fin de que su costo sea razonable". (Manual de Crédito. 1996: FIL-2). De acuerdo con este planteamiento y por los resultados que se obtuvieron, seguramente se obviaron estudios sobre el solicitante para la toma de decisiones crediticias.

Sin embargo, se aclara en el manual, que "...deteriorar la calidad del riesgo asumido por ahorros mal entendidos en el análisis y en todo el Proceso de Crédito, puede resultar más costoso al tener que erogar diversos gastos en gestiones de cobro". (Manual de Crédito. 1996: FIL-2).

II.- PAGO CONFORME A LO PACTADO. De acuerdo a este principio, el crédito se otorgará solamente "...cuando estamos convencidos de que el acreditado podrá pagar en los términos acordados...y nosotros podremos cobrarlo sin gestiones especiales ni problemas" (Manual de Crédito. 1996: FIL-2). El problema es el significado de estar "convencidos", para tal efecto no solamente habría que seguir los procedimientos al pie de la letra, sino tener definidos escenarios de expectativas de crecimiento de la economía que garanticen la valorización del capital, pues de otra manera se dificulta su cobro como realmente ocurrió. El manual señala que en la etapa de análisis del proceso de crédito, deberá evaluarse la fuente de pago del crédito, ya sea el flujo de efectivo para los negocios o los ingresos ordinarios para el consumidor, obsérvese que esta

afirmación se hace de manera plana, sin referirse a cambios del entorno de la economía y de los negocios, que de manera ex ante, como lo plantea el manual, no pueden preverse. Justamente es parte de la explicación de la quiebra bancaria, una baja significativa en la demanda efectiva y en los niveles de ingreso.

Se destaca en esta fase el papel del ejecutivo de crédito, que "...deben detectar claramente las necesidades de financiamiento de los solicitantes y plantearles en términos generales, el tipo de crédito adecuado y las condiciones bajo las cuales nuestra institución podría apoyarlos" (Manual de Crédito. 1996: FIL-3). Surge el problema de que si las necesidades que detecta el ejecutivo no son las mismas del solicitante de crédito, que ante sus requerimientos financieros aceptará las condiciones, considerando que podrá pagarlo, pero de no cumplirse sus expectativas, indudablemente no podrá hacerlo. En esas condiciones, en el manual se establece que "...no debe quedar ninguna duda al solicitante y a los funcionarios que han de autorizar el crédito por parte de nuestra institución, sobre los términos y condiciones de éste (destino, plazo, garantías)" (Manual de Crédito. 1996: FIL-3).

III.- FUENTE PRIMARIA Y SECUNDARIA DE PAGO. Se establece en el manual que se otorgará un préstamo solamente cuando existan por lo menos dos fuentes de pago: el flujo de efectivo futuro del negocio y garantías colaterales. Las fuentes secundarias se refieren a la conversión en efectivo de los activos de la empresa y la obtención de empréstitos de otras fuentes crediticias. Se plantea un principio cuyo inverso fue en gran medida lo común en la gestación de la crisis bancaria, según el cual el crédito no debe otorgarse "...nunca para financiar actividades especulativas, ya que estas últimas requieren de gran conocimiento y experiencia en su manejo y la posibilidad de cobro es incierta". (Manual de Crédito. 1996: FIL-4).

De acuerdo con este principio, la mejor garantía es la viabilidad del negocio como fuente principal de recuperación, de ahí que la predicción de las condiciones del entorno adquieran un papel relevante.

IV.- POSICION PREFERENTE. De acuerdo a este principio, la institución crediticia solamente otorgará el crédito, si la posición como acreditante es tan buena o mejor que cualquier otro acreedor y adquiere importancia "cuando el cliente no paga de acuerdo a lo pactado...En la fase de análisis, podemos tener una referencia de nuestra posible posición frente a los demás acreedores" (Manual de Crédito. 1996: FIL-5-6).

V.- ESTRUCTURACION APROPIADA. El crédito se otorgará solamente si esta estructurado en función de su destino y la fuente de pago, se señala en el manual que "... un planteamiento erróneo puede ocasionar que el crédito no se pueda pagar. La estructuración ...se realiza más intensamente en la etapa de análisis de crédito y se materializa en la formalización del contrato. " (Manual de Crédito. 1996: FIL -8). Para tal efecto se evalúa el destino que puede ser tanto para activos fijos, capital de trabajo o reestructuraciones crediticias. Se aclara que no deberán otorgarse créditos para un destino que fue muy generalizado en la quiebra bancaria, donde se autorizaron préstamos de corto plazo para inversión en activos fijos, los cuales se volvieron impagables e incobrables, según el lado que se analice,

Otro elemento a evaluar es el plazo y calendario de pagos que parte de un enunciado de que a mayor plazo, el riesgo se incrementa, por lo cual deben analizarse la generación de flujos de efectivo, por lo que en este tipo de créditos se requiere estructurar pagos paulatinos y constantes.

Los elementos anteriores y adicionalmente el importe, la tasa de interés, el plazo y las garantías reales entre otros, son elementos que una vez analizados sirven para estructurar el contrato del crédito.

VI.- COPARTICIPACION EN EL RIESGO. Se establece que para autorizar créditos, el acreditado participará con recursos propios en forma importante. El objetivo es motivar al solicitante de crédito a pagar, pues de otra manera su inversión puede sufrir perjuicios. El banco reconoce su papel de intermediario y por lo tanto los recursos que asigna no son de su propiedad, sino que son depósitos de clientes e inversionistas, "...al otorgar crédito, representa a depositantes y es responsable del dinero de éstos". Se plantea que debe analizarse a fondo la actitud del empresario solicitante, sobre todo "...cuando...están renuentes a incrementar el capital, a otorgar garantías...Esto puede ser indicativo de inseguridad" (Manual de Crédito. 1996: FIL -12). De estos aspectos dependerá la calidad de la cartera. Todavía en los años de vigencia de estos principios, la cartera vencida seguía creciendo, aun cuando se estipulara este principio acerca de la calidad, quiere decir o que bien no se había pedido una adecuada coparticipación, el deudor no podía pagar o había otros factores que impidieron el pago.

VII.- RENTABILIDAD. Este principio se basa en que el banco tiene la función de "...maximizar el patrimonio de nuestros accionistas, mediante el negocio de otorgamiento de crédito...Las utilidades...provienen primordialmente del margen de intermediación" (Manual de Crédito. 1996: FIL -13). La decisión de financiamiento deben combinar riesgo y rendimiento. Vigilando por una parte la calidad de los activos en riesgo o calidad del riesgo, los acreditados deben de seleccionarse en función de la certidumbre de los pagos.

VIII.- CALIDAD DE SERVICIO. Se trata de generar una ventaja competitiva, que perciba el cliente la calidad y la oportunidad del servicio, es decir, "Satisfacer las necesidades de los solicitantes de crédito en cuanto a diseño, agilidad y costo...En crédito a empresas, el ejecutivo que atiende al cliente es decisivo" (Manual de Crédito. 1996: FIL -14). Se agrega que el ejecutivo debe estar en constante capacitación y que todos los funcionarios que participan en el proceso de crédito deben contribuir a la mejoría de la calidad mediante sugerencias, identificación de fallas o deficiencias.

El logro de la calidad se basaba de acuerdo al propio manual en estrategias como "...una clara definición de los mercados...Que apoyemos al cliente para que se adapte y se anticipe a los cambios en el mercado de crédito" (Manual de Crédito. 1996: FIL -15).

IX.- RELACION INTEGRAL DE NEGOCIOS. Se refiere a ofrecer no solamente créditos, sino la mayoría de todos sus requerimientos bancarios, "Con el usuario de crédito nos interesa promover la venta cruzada de productos...y establecer barreras de entrada a la competencia" . (Manual de Crédito. 1996: FIL -16).

X.- RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO. Este principio parte de que "Los funcionarios que participen en el estudio y/o en la concesión de créditos, deben cumplir con la responsabilidad de actuar con estricto apego a las leyes, con conocimiento de las políticas, normas, facultades, procedimientos y estándares vigentes". (Manual de Crédito. 1996: FIL -16).

En esta política se dan elementos que se acercan a lo planteado en la elección racional, pues se pide al ejecutivo conocimiento del entorno y de elementos de incertidumbre al señalar que "Deberá tomar también las previsiones razonables para atenuar el impacto de eventos imprevisibles, que en cierto momento llegasen a ocurrir por diferentes motivos macro o micro económicos, de administración...políticos, cambiarios, etc."

(Manual de Crédito. 1996: FIL -17). Cabe preguntar si las herramientas puestas al servicio del ejecutivo fueron las apropiadas para cumplir esta política, en la cual se necesitaban distintas interpretaciones de la economía y de los negocios, predicciones, correlaciones de variables, etc., frente a la visión predominante en esos años, en el sentido de que la economía tendría un alto crecimiento. El manual planteaba una recomendación basada en aspectos subjetivos: "Cada funcionario que participa en la concesión de crédito debe usar su sentido común, buen juicio, siendo cuidadosamente previsor y perceptivo". (Manual de Crédito. 1996: FIL -17).

XI.- RESPONSABILIDAD SOCIAL. Este principio trata de la responsabilidad: "En la ejecución del Proceso de Crédito, asumimos seriamente nuestra responsabilidad con la sociedad." Consideramos que este principio fue plenamente declarativo, puesto que la gestión bancaria privatizada en lo general fue su negación y podemos señalar que a la luz de la quiebra de Banca Serfin, fue un ejercicio de irresponsabilidad administrativa, pues no se tenía experiencia ya que la mayoría de los directivos provenía de intermediarios financieros no bancarios. Otro tipo de responsabilidad en que incurrieron fue la penal, pues tampoco lograron otro de los enunciados de su política crediticia: "Cumplimos con la letra y espíritu del marco jurídico y en especial de las leyes y demás disposiciones aplicables". (Manual de Crédito. 1996: FIL -18). Se entiende en que no basta que se haga explícitamente tal declaración, sino que es necesaria la supervisión de que la ley realmente se cumpla, evidentemente, como hemos repetidamente señalado, por un órgano autónomo y con independencia del Ejecutivo, pues el que existe tampoco cumplió su función.

4.10.2 POLITICAS

Las definen como disposiciones de carácter obligatorio, "que establecen el marco de actuación de todos los funcionarios relacionados con el proceso de crédito" (Manual de Crédito. 1996: POL-1). Se tiene como objetivo de las políticas que el proceso se apegue tanto a las disposiciones institucionales como al marco jurídico aplicable.

Como se ha señalado, una de las funciones básicas de los bancos es la concesión de crédito, siendo la política específica el requerir "...de un estudio basado en elementos de juicio que permitan medir el nivel de riesgo de la operación en relación con el cliente" (Manual de Crédito. 1996: POL-1). La elaboración del estudio se hará de acuerdo a la Metodología de Análisis de Crédito, contenida en el propio manual y será responsabilidad del ejecutivo de cuenta.

Una política fundamental es que los sujetos de crédito "deberán cumplir con los siguientes requisitos: Demostrar solvencia moral, económica y capacidad empresarial...los accionistas o administradores deberán contar con un mínimo de tres años de experiencia en el ramo" (Manual de Crédito. 1996: POL-2)

Como política también es necesario tomar en consideración el llamado riesgo potencial, que se determina por la suma de los diversos apalancamientos de un solo cliente, pues entre más endeudado se encuentre, menos podrá enfrentar los pagos de nuevos créditos.

En las políticas también se aborda el caso de los créditos relacionados, a fin de que no sean operados por la institución, siendo definidos "De conformidad con el Artículo 73 de la Ley de Instituciones de Crédito y las 'Modificaciones a las reglas para los requerimientos de capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple', publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 1993" (Manual de Crédito. 1996: POL-

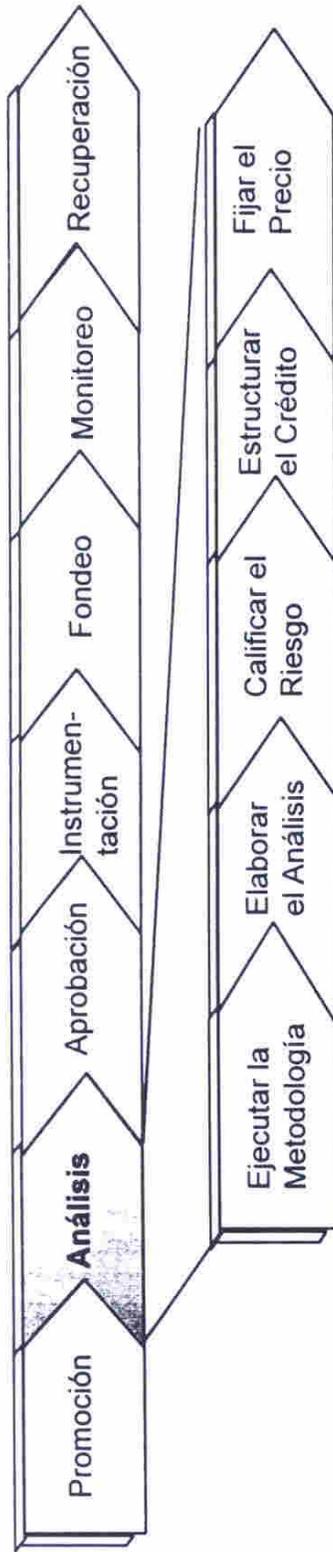
9). Esta es una evidencia que demuestra que tenían pleno conocimiento de la legislación, pues la citan textualmente en el manual, incluso sus modificaciones y a pesar de ello se realizaron múltiples créditos relacionados.

4.10.3 PROCESO DE CREDITO

Apoyada en la filosofía y en las políticas de crédito, el manual aborda las diversas etapas de cómo tiene que desarrollarse el *proceso de crédito*, determinando que: "Los Ejecutivos de Cuenta y sus supervisores son los principales responsables de su realización eficaz ...desarrollará cada etapa según lo establecido y empleará su criterio para generar mejores resultados, en función de los objetivos institucionales, principalmente los de cartera sana y rentable" (Manual de Crédito. PROC-1)

El proceso de Crédito cuenta con 7 fases, en un sentido equivalente al continuum de control planteado por Mintzberg y que hemos analizado en el primer capítulo y que se establece sobre el proceso de decisión que deberá estar sujeto a controles, así como su ejecución y agregaríamos, confrontando dicha decisión con sus resultados. (Mintzberg, H. 1999). Se presenta en el esquema No. 5

ESQUFMA 5



Fuente:
Manual de
Crédito

DEFINICIÓN:

Recabar información de la industria, competencia y del cliente.
 Evaluar todos los factores que afectan el riesgo crediticio (SC's).
 Asignar una calificación al riesgo identificado en el análisis.
 Establecer términos y condiciones del crédito y negociarlos con el cliente.
 Establecer el precio en función del riesgo identificado y de la estructura de crédito negociada.

PARTICIPANTES:

- Ejecutivo de Cuenta
- Servicios de Crédito
- Ejecutivo de Cta.
- Ejecutivo de Cta.
- Asesor de Crédito (En el proceso de revisión de cartera).
- Abogado/Servicios de Crédito.
- Gerente de Promoción.
- Ejecutivo de Cta.

HERRAMIENTAS / PROCESO:

- Metodología de Análisis de Crédito.
- Solicitud de Crédito.
- Lista de Documentación.
- Sistema Gestión Cartera
- SENICREB.
- Pisis
- AFE Integral.
- Expediente de Crédito.
- Guía de Documentación por Producto.
- Esquema de Fijación de Precios.

Como se observa en el esquema, el proceso de crédito se inicia con la etapa de Promoción, que consiste en detectar y seleccionar clientes, es decir, solicitantes de financiamiento de acuerdo a la filosofía y las políticas establecidas.

El Ejecutivo de Cuenta es el responsable del conocimiento a profundidad del cliente, para lo cual recabará información del entorno y del cliente en particular. Se establece en el Manual de Crédito que:

"Es responsabilidad del Ejecutivo de Cuenta obtener información suficiente, relevante, oportuna y veraz que afecte al cliente/prospecto, con el fin de detectar las oportunidades y amenazas que dicha relación representa...A manera enunciativa, El Ejecutivo de Cuenta deberá abocarse a conocer con profundidad los siguientes aspectos..."

- entorno macroeconómico
- actividad que realiza
- productos que fabrica o comercializa
- relaciones con terceros (clientes y proveedores)
- estructura accionaria
- estructura organizacional
- experiencia de la administración

El Ejecutivo de Cuenta debe ser capaz de identificar de manera clara las necesidades del cliente (presentes y futuras), así como la rentabilidad que implicarían dichas necesidades" (Manual de Crédito. 1996: PROM-2)

Posteriormente continúa la fase de Análisis, que tiene por definición el "Evaluar todos los factores que afectan el riesgo crediticio" (Manual de Crédito. 1996 PROC-4). Esta definición estaría basada en la conceptualización del enfoque racional, lo cual se ha demostrado en el primer capítulo su imposibilidad, autores como Simon dedicaron gran parte de su argumentación a criticar ese planteamiento, incluso recuérdese que llegó a la negación de la existencia del hombre racional, formulando su concepción de la racionalidad limitada. Lo que hace más difícil que pudiera lograrse es que esta fase la realiza de acuerdo con el esquema mencionado, solamente el Ejecutivo de Cuenta.

El primer aspecto es la fase de análisis, definido como el proceso previo a la toma de decisión sobre el crédito, en el que se revisan los factores que participan en la determinación de la probabilidad de recuperación del mismo. Consiste en ejecutar la metodología del análisis de crédito, donde se reconoce que: "Los créditos en general durante su periodo de pago, están expuestos a factores de riesgo por causas de conducta, financieras o macroeconómicas que condicionan el comportamiento del negocio del cliente" (Manual de Crédito. MET-1), el planteamiento es evaluar las características del negocio, su entorno y determinar el riesgo del crédito.

Los factores de análisis en relación al cliente son su conducta relativa a referencias crediticias, la capacidad de pago y la de endeudamiento. En relación al entorno se toman en cuenta las condiciones macroeconómicas que afecten al cliente, también se valúan las garantías colaterales que puede aportar el cliente.

La capacidad de pago se refiere al flujo de efectivo, que "refleja la habilidad del cliente para generar efectivo en forma estable y suficiente que permita cubrir sus obligaciones" (Manual de Crédito. MET-5). Sus indicadores son las ventas, la rentabilidad y el ciclo de operación o capital de trabajo.

Se hace una clasificación de la etapa productiva tanto de la rama económica y del negocio, donde se analizan elementos de dificultad en la recuperación del crédito, por ejemplo en una etapa de iniciación, donde se tiene el proyecto de inversión, se requiere financiamiento de alto riesgo. En la etapa de crecimiento se requieren financiamientos

continuos debido al aumento de activos, en este caso debe recomendarse aportaciones de capital fresco.

El análisis de la capacidad de endeudamiento "tiene por objeto identificar una de las fuentes de pago alternas del crédito, consistente en cuantificar los activos liquidables no comprometidos que sirvan para cubrir el crédito, en caso de que la primera fuente de pago no sea suficiente" (Manual de Crédito. MET-11). Sus indicadores son liquidez y solvencia.

El análisis de las condiciones macro, "sirve para identificar variables económicas y de mercado que influyen sobre el comportamiento de la empresa, impactando en su desempeño financiero (capacidad de endeudamiento y de pago)" (Manual de Crédito. 1996: MET-12), los indicadores son la actividad económica y las expectativas de la empresa.

Finalmente se analizan las características de las garantías para evaluar su calidad y proporción. Sus indicadores son durabilidad, facilidad de adjudicación, comercialización y estabilidad de su valor.

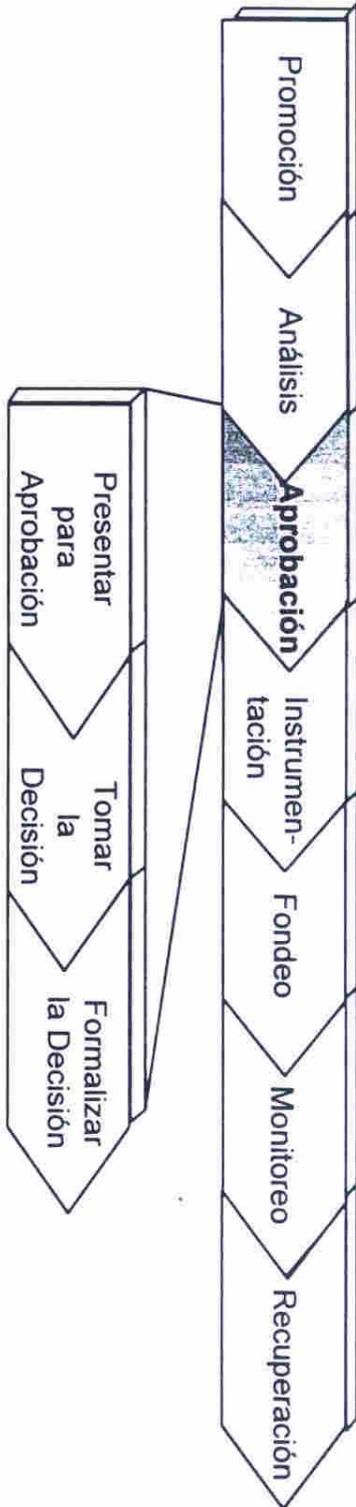
La siguiente fase es la calificación del riesgo, en la cual se asigna una calificación al riesgo identificado en la fase de Análisis con base en el valor de todos los indicadores que se han presentado. Aquí se agrega al Ejecutivo de Cuenta un Asesor de Crédito. En las fases finales se establecen los términos y condiciones del crédito y se fija el precio en función del riesgo y de la estructura de crédito negociada y de aquí pasa a aprobación, para lo cual el Ejecutivo de Cuenta pasa el caso a las autoridades de aprobación de crédito para la toma de decisiones.

La aprobación del crédito "pretende que las decisiones sean tomadas por personas que entienden el riesgo, los objetivos y políticas...dirigidas a mantener un portafolio de calidad. En tal sentido, los préstamos sólo podrán ser autorizados por funcionarios con facultades y por los comités de crédito correspondientes" (Manual de Crédito. 1996: APR-1). Dichos comités son organismos integrados por funcionarios previamente designados y su función es la toma de decisiones de otorgamiento de créditos.

El Ejecutivo continúa teniendo un papel central, pues incluso es el responsable de la integración del expediente. No se observa en el esquema de Instrumentación ninguna supervisión interna que revise lo realizado por el mencionado ejecutivo, aquí se encuentra una falla importante que provocó la existencia de gran cantidad de créditos que posteriormente se volvieron impagables.

En la fase de aprobación, esquema 6, se presenta el expediente por el Ejecutivo de Cuenta para su aprobación, donde resume el análisis y la estructura del crédito y se sanciona la propuesta por las autoridades de aprobación de crédito, de acuerdo a facultades establecidas y se formaliza la decisión dejándose constancia en las Actas de Comité de Crédito. Existen rangos monetarios que son aprobados por comités de crédito, donde a mayor monto tienen que ir incorporándose funcionarios de mayor nivel. Por ejemplo, para aprobar hasta 10 millones de pesos de principios de los noventa, se requería la participación del Director de Crédito, el subdirector de Promoción y Relaciones y el Subdirector de Crédito. Hasta 30 millones de pesos se agregaba el

ESQUEMA 6



DEFINICIÓN:

Resumir el análisis y la estructura del crédito propuesto, según los estándares para aprobación establecidos.

Sanccionar propuesta de crédito y autorizar excepciones a la normalidad.

Registro de la decisión tomada y notificación a áreas involucradas.

PARTICIPANTES:

- Ejecutivo de Cia.

- Autoridades de Aprobación de Crédito, de acuerdo a facultades establecidas.

- Servicios de Crédito.

HERRAMIENTAS Y PROCESO:

- Carátulas.
- Estudio de Crédito.
- Análisis complementario.

- Facultades de Crédito.

- Formato de Notificación de Resoluciones de Crédito (Actas de Comité de Crédito).

Director General...para cantidades mayores, se agregaban directores corporativos. (Manual de Crédito. 1996: APR-5)

No existe hasta aquí, como elemento de aprobación de crédito una actividad exhaustiva de revisión cualitativa del expediente que no sea realizada por el Ejecutivo de Cuenta, se requeriría que el Comité de Crédito quien finalmente aprueba el Crédito hiciera una revisión y verificación puntual del expediente y del contenido punto por punto, incluyendo la verificación de las garantías.

La fase de Monitoreo, a mi juicio esta presentada simplemente como un agregado, pero que carece de estructura, es necesario también tener un sistema de monitoreo continuo y no esperar hasta que ya no se pueda pagar. Durante el periodo en que se fue gestando la quiebra bancaria no se establecieron los mecanismos de sistema de alerta que indujeran a tomar medidas drásticas y no seguir incurriendo en pérdidas crecientes como ocurrió en Banca Serfin, de acuerdo con los datos de pérdidas que presentamos.

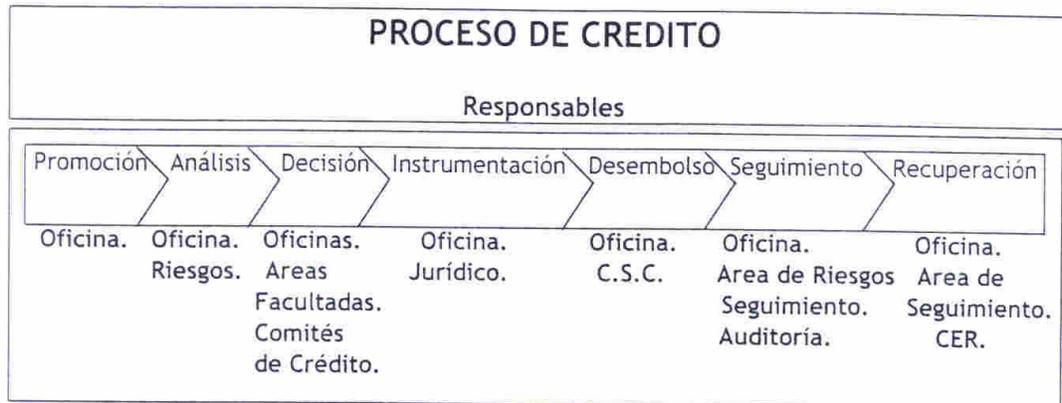
El manual define el Monitoreo como el "Proceso mediante el cual el Ejecutivo de Cuenta pretende detectar oportunamente la existencia de posibles riesgos extraordinarios y por lo tanto, aplicar las medidas necesarias para asegurar la recuperación de los créditos" (Manual de Crédito. 1996: MONI-1). Ante un volumen cuantioso de créditos que no se recuperaban, es inoperante el plantear que: "El Ejecutivo de Cuenta y la Dirección de Crédito, como parte del monitoreo, revisarán las líneas en forma semestral, trimestral o inclusive por periodos menores, si la evolución y conducta del acreditado lo ameritan". (Manual de Crédito. 1996: APR-1). Con el crecimiento de la cartera vencida, empezaba a haber retraso en los pagos en forma masificada y el monitoreo no permitía realizar una acción correctiva, el crecimiento del problema rebasaba la estructura organizativa.

La fase de Recuperación tuvo como función el "Identificar...los créditos con problemas potenciales...elaborar plan de contingencia...Transferencia de casos...al Area de Recuperación de Crédito o Jurídico" (Manual de Crédito. 1996: PROC-9). Nuevamente en estas operaciones, el Ejecutivo de Cuenta sigue siendo el protagonista principal.

En un manual de crédito posterior, ya bajo el control del capital extranjero, el enfoque fundamental de la operatividad crediticia fue el del *riesgo crediticio*, definiéndolo "como la posibilidad de registrar la pérdida parcial o total de un crédito y/o de su rendimiento contractual". (Manual de Crédito. 2001: 5). Se agrega que el riesgo permanece hasta su liquidación y se establece como principio el que no se debe llevar a cabo una operación, por muy rentable que sea, si no hay una seguridad razonable de recuperar el dinero prestado, debe prevalecer el riesgo de recuperación en la toma de decisiones crediticias. Establece que: "Cualquier decisión que suponga asumir riesgo crediticio, debe estar tomada con absoluta independencia de criterio de manera que los fundamentos básicos sean el estudio técnico y la objetividad" (Manual de Crédito. 2001: 7).

El proceso de crédito básico se diferencia del manual de la anterior década en que la responsabilidad en las operaciones no se realiza por el Ejecutivo de Cuenta, sino que se agrega el área de riesgos en la fase de Análisis y en el Seguimiento. Es una estructura más institucionalizada que no deja un papel central en manos de una persona, sino es responsabilidad de un Area, como puede verse en el esquema No. 7

ESQUEMA 7



Por el contenido del manual que se ha analizado, es necesario señalar que el crecimiento exponencial del número de operaciones crediticias seguramente influyó en el dejar de lado los procedimientos establecidos y el monitoreo se hizo difícil de aplicar debido al gran número de casos que se fueron presentando de cartera vencida.

4.11 EVIDENCIAS DE NO CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACION

En este apartado presentamos evidencias donde se observa que las autoridades del sistema financiero, a pesar de contar con el marco institucional para realizar la operatividad crediticia y la toma de decisiones y de tener funciones específicas de regulación y control, no las ejercieron ni las aplicaron íntegramente.

4.11.1 BANCO DE MEXICO. INFORMES ANUALES

Las evidencias sobre el conocimiento del problema crediticio y de cartera vencida las expuso oportunamente el propio Banco de México en sus informes anuales. Particularmente adquiere relevancia el de 1992, que constituye el inicio del funcionamiento de la banca privatizada, en el se reconoce el crecimiento exponencial del crédito, se cuantifica y se hace una interpretación del aumento significativo de la cartera vencida, se señalaba que el:

"...financiamiento otorgado por la banca comercial a empresas y personas físicas registró una tasa de incremento nominal de 48.7 por ciento. La relación entre la cartera vencida (amortizaciones de capital e intereses vencidos) y la cartera total (vigente, vencida y redescontada) de la banca comercial ha mostrado deterioro en los últimos años. De un nivel de 1.7 por ciento al final de diciembre de 1988, dicho coeficiente creció a 5.3 por ciento al cierre del mismo mes de 1992. Para evaluar apropiadamente el significado de este fenómeno, resulta importante ubicarlo en el contexto del cambio estructural por el cual ha pasado el sistema financiero." (Banxico 1992: 35)

Reconoció el Banco de México los efectos del proceso de desregulación y sus debilidades para enfrentar una expansión de crédito y realizar una evaluación adecuada de los riesgos, consideró que:

"...la banca comercial se encontraba con un aparato insuficientemente desarrollado de otorgamiento y evaluación de crédito. En la nueva situación, los bancos tuvieron que salir al mercado a competir para poder colocar sus recursos entre los usuarios privados y ello sucedió cuando su capacidad para evaluar riesgos crediticios se había ya debilitado. Como consecuencia de lo anterior, fueron perdiendo

importancia en el total de la cartera de la banca comercial los activos con nulo o poco riesgo (la deuda del sector público y créditos seleccionados al sector privado), con lo que no es de sorprender que el coeficiente de cartera vencida sufriera un deterioro". (Banxico 1992: 36)

La alternativa de regulación por parte de las autoridades del sistema bancario para hacer frente a la problemática surgida con la liberalización financiera, fue que:

"...a partir de marzo de 1991 entrara en vigor un esquema de calificación de cartera crediticia y de creación de reservas preventivas. Los criterios adoptados para su clasificación tuvieron el efecto, deseable a todas luces, de llevar a la banca a transparentar los riesgos asumidos individualmente en su cartera crediticia, así como a crear las reservas acordes al grado de deterioro, observado o previsible." (Banxico 1992: 37)

Parecería sorprendente que el Banco de México ante una situación de peligro de los depósitos bancarios considerara aplicar mejoras en la evaluación de riesgos, que posteriormente se reconoció que fueron aplicados en forma ineficiente, por lo cual, no se convirtió en un mecanismo de contención del crecimiento de la cartera vencida

Es de esperarse que en la medida en que se vayan mejorando los sistemas de evaluación de riesgos y se intensifique la competencia, se dé una disminución de este margen y del coeficiente de cartera vencida. En suma, el incremento de la cartera vencida en 1992 respondió a circunstancias tanto de índole estructural como coyuntural...fenómenos de corto plazo como el nivel de las tasas de interés, el ritmo de la actividad económica incidieron también sobre el crecimiento de la cartera vencida. Los esquemas ahora vigentes de calificación de cartera, creación de reservas preventivas y capitalización, han permitido acotar el riesgo que para la salud del sistema bancario representa el deterioro de la relación entre la cartera vencida y la cartera total". (Banxico 1992: 37)

En la siguiente gráfica muestra la tendencia del crecimiento de la cartera vencida en relación a la cartera total, destacamos su deterioro a partir de la aplicación de las primeras medidas desreguladoras a partir de 1989.



Fuente: Informe Anual 1992. Banco de México.

La normatividad para la calificación de la cartera fue emitida, pero no fue instrumentada adecuadamente, es decir, los bancos asignaban las calificaciones en los niveles más bajos de riesgos. El Banco de México, ante la situación de emergencia que representaba para el sistema bancario la cartera vencida, debió de haber actuado sobre la regulación del crecimiento de los montos crediticios, tal como lo facultaba la ley.

Para el año de 1993, la situación no mejoró, se destaca en el Informe Anual el desaceleramiento de la actividad económica, lo cual debió llevar al Banco Central a instrumentar políticas crediticias de contención, sin embargo el financiamiento siguió creciendo, creando una situación disfuncional y conduciendo al sistema bancario a su quiebra. Se destacaba que:

"...el saldo del financiamiento otorgado por la banca comercial a empresas y personas físicas registró una tasa de incremento nominal anual de 27.3 por ciento (17.9 por ciento en términos reales)". (Banxico. 1993: 49)

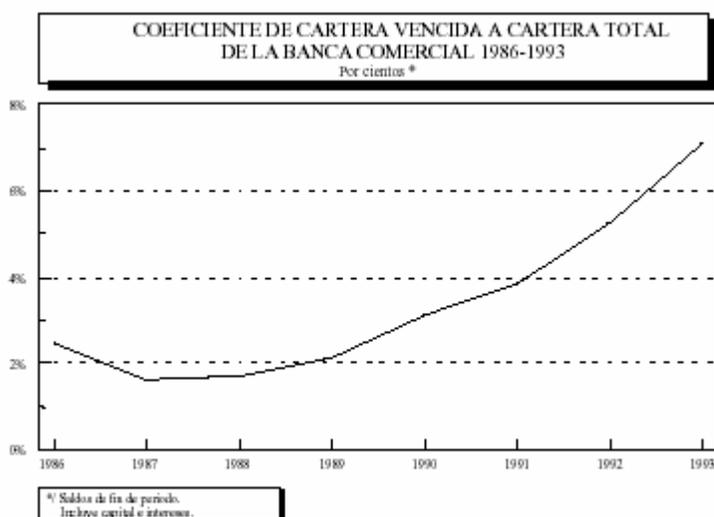
La relación cartera vencida/cartera total siguió creciendo, el Informe señala que:

"Continuando con la tendencia tomada a partir de 1988, la relación entre la cartera vencida (amortizaciones de capital e intereses vencidos) y la cartera total (vigente, vencida y redescontada) de la banca comercial mostró un deterioro en el año. De un nivel de 5.3 por ciento en diciembre de 1992 llegó a 7.1 por ciento en diciembre de 1993. (Banxico. 1993: 49)

El problema de recuperación de créditos se generalizó a todo el sistema financiero, afectando no solamente a los bancos, sino que también a otros intermediarios, urgía que el Banco de México tomara medidas contundentes para frenar esta situación y no sólo describir la evolución del fenómeno, tal como lo hacía en su Informe:

"El incremento de la cartera vencida en 1993 no fue un fenómeno privativo de la banca comercial. Este se hizo también patente en las empresas de factoraje y de arrendamiento financiero. En el primer caso, el coeficiente de cartera vencida avanzó de diciembre de 1992 a diciembre de 1993 de 5.5 a 8.2 por ciento y en el segundo de 5.1 a 9.4 por ciento". (Banxico. 1993: 52)

El Banco de México seguía considerando que la capitalización y la calificación de la cartera serían medidas suficientes, a pesar de que los hechos demostraban su ineficiencia para frenar el crecimiento de la cartera vencida, tal como se destaca en la gráfica de relación de cartera vencida/cartera total.



Fuente: Informe Anual 1993. Banco de México

El coeficiente continuaba su deterioro y se requerían medidas de emergencia, pues era evidente que ocurría algo grave en la operatividad crediticia dentro del sistema bancario, lo cual abarcaba todos los niveles, desde las autoridades hasta los operadores. Se continuó la misma tendencia que se había presentado en 1992 y se estaban dejando pasar tiempos vitales para evitar una catástrofe. No podían seguirse magnificando políticas como la calificación del riesgo y los niveles de capitalización que no habían dado los resultados esperados, tal como se reiteraba en el Informe:

"Los esquemas vigentes de capitalización, calificación de cartera y creación de reservas preventivas, han permitido acotar el riesgo que para la salud del sistema financiero representa el deterioro del coeficiente de cartera vencida. Ya desde 1991 se había anunciado a los bancos la obligación de que el requerimiento de capital en relación con los activos de riesgo ponderados llegara en 1993 al nivel de 8 por ciento. El coeficiente de capitalización efectivamente logrado por la banca comercial en ese último año fue de 9.5 por ciento, es decir, dos puntos porcentuales más elevado que el obtenido en 1992 (7.5 por ciento). Por otra parte, el monto de reservas preventivas creadas como resultado del proceso de calificación de cartera creció. No obstante, los niveles alcanzados por los agregados referidos son indicación de una banca más sólida". (Banxico. 1993: 52)

La política del Banco de México de la expansión crediticia bancaria siguió sin cambio a pesar de nuevamente tener bajo crecimiento económico, se presentó en el Informe que:

"Durante 1994, el financiamiento interno total canalizado a los sectores público y privado a través del sistema financiero institucional tuvo un crecimiento promedio de 19.7 por ciento en términos nominales y de 11.8 por ciento en términos reales... En 1994, la cartera vencida (por concepto de capital e intereses) de la banca comercial continuó aumentando. El coeficiente de dicha cartera respecto del total pasó de 7.2 por ciento en diciembre de 1993 a 8.3 por ciento en 1994". (Banxico. 1994: 65-66)

La interpretación que realiza de la situación de los bancos en 1995, el año del estallamiento de la crisis. Considera que: "Es pertinente mencionar que con anterioridad el sistema bancario ya venía mostrando signos de debilidad entre los que destacan dos: el capital insuficiente derivado del alto crecimiento de la cartera vencida en 1993 y 1994...y un pequeño número de bancos que venían operando con graves

problemas...en algunos casos...con administraciones que actuaban al margen de la regulación y las sanas prácticas bancarias" (Banco de México. 1995: 93)

Sin embargo dicha expansión resultó efectivamente incontrolable y el Banco de México no actuó, a pesar de su *carácter autónomo*, seguramente por instrucciones del propio Gobierno Federal, desde luego violentando toda la legislación en materia de regulación de la actividad crediticia, de haberlo hecho oportunamente se habría evitado la crisis bancaria y que el FOBAPROA absorbiera vía recursos fiscales la cartera vencida de los bancos, la existencia del IPAB y por lo tanto del costo económico tan elevado que esta pagando la sociedad. El Banco de México no cumplió su finalidad en materia crediticia.

4.11.2 CONOCIMIENTO DE LA SITUACION FINANCIERA POR LAS AUTORIDADES

Las autoridades del sistema bancario publicaron oportunamente la evolución de la situación financiera de Banca Serfin, lo cual constituye evidencia de que tenían la información suficiente sobre el deterioro de la cartera vencida, su tendencia creciente y por lo tanto, requería que tomaran acciones correctivas conforme a la ley y las distintas disposiciones reglamentarias que tenían a su alcance.

4.11.2.1 RAZON DE CARTERA VENCIDA A CAPITAL CONTABLE E INDICE DE MOROSIDAD: CARTERA VENCIDA A CARTERA TOTAL

Si se relaciona la cartera vencida de Banca Serfin durante el periodo 1991 a 2000, con el capital contable y con la cartera de crédito, nos daremos cuenta de su evolución que se presenta en el cuadro No. 7

CUADRO No. 7
BANCA SERFIN
CARTERA VENCIDA EN RELACION AL CAPITAL CONTABLE
Y A LA CARTERA DE CREDITO TOTAL
PERIODO 1991-2000
MILLONES DE PESOS

| AÑOS | CARTERA VENCIDA (CV) | CAPITAL CONTABLE (CC) | CV/CC | CARTERA CREDITO TOTAL (CCT) | CV/CCT |
|------|----------------------|-----------------------|-------|-----------------------------|--------|
| 1991 | 1,514 | 2,060 | 73.5 | 32,747 | 4.6 |
| 1992 | 2,991 | 2,659 | 112.5 | 37,872 | 7.9 |
| 1993 | 5,255 | 4,021 | 130.7 | 46,140 | 11.4 |
| 1994 | 7,137 | 4,502 | 158.5 | 63,092 | 11.3 |
| 1995 | 7,010 | 6,868 | 102.1 | 87,051 | 8.1 |
| 1996 | 6,800 | 6,212 | 109.5 | 94,464 | 7.2 |
| 1997 | 10,590 | 8,068 | 131.3 | 94,314 | 11.2 |
| 1998 | 9,677 | 9,186 | 105.3 | 106,002 | 9.1 |
| 1999 | 8,995 | 9,249 | 97.3 | 131,638 | 6.8 |
| 2000 | 588 | 8,832 | 6.7 | 82,556 | 0.7 |

FUENTE: ELABORACION PROPIA A PARTIR DE BOLETINES ESTADISTICOS DE LA BANCA MÚLTIPLE COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. AÑOS: 1990-2000

Los datos anteriores se refieren al cierre del año. En 1991, que fue el último como banca estatal, el dato de cartera vencida sobre el capital contable resultó sumamente elevado, el 73.5%. Igualmente el *índice de morosidad*, cartera vencida/cartera total, rebasaba los límites considerados aceptables en las prácticas bancarias internacionales que según los *Acuerdos de Basilea* se establece un límite del 3.5% como máximo aceptable, como lo hemos señalado anteriormente. Es difícil pensar los motivos que tuvo el grupo encabezado por Adrián Sada para adquirir Banca Serfin en estas condiciones.

A finales de 1992, la cartera vencida supera al capital contable, con lo cual se configura la quiebra técnica, pues ya no se puede hacer frente a los créditos no pagados con el capital propio. El índice de morosidad llega a más del doble del nivel considerado como aceptable.

Durante 1993 continúa agravándose el problema de cartera vencida en relación al capital contable y el índice de morosidad alcanza el triple del nivel aceptable.

El año de 1994 es el más elevado en la relación cartera vencida con respecto al capital contable, ya que alcanzó 158.5%, el banco continuaba en quiebra técnica, dado que con su capital propio no podía hacer frente a los créditos incobrables, por lo cual se observaba que el banco no tenía salida con sus propios recursos, pues para su recuperación, los accionistas tenían que hacer nuevas aportaciones de capital para salvarlo.

Durante 1995 se aportaron alrededor de 1,300 millones de pesos de capital contable, por lo cual la relación cartera vencida/capital contable se redujo a 109%. Nuevamente se hizo un aportación en 1997 de 1,200 millones de pesos, pero la cartera vencida fue tan creciente, que la misma relación se disparó a 131.3% y el índice de morosidad representó nuevamente el triple del nivel aceptable. Esta situación se tuvo que resolver externamente por el IPAB, en el año 2000, a través de un programa especial de saneamiento que revisaremos mas adelante.

Aunque los datos anteriores son evidencia del conocimiento por parte de las autoridades del sistema bancario de cómo se fue gestando y creciendo la cartera vencida de Banca Serfin, se tienen detalles en los datos mensuales y trimestrales que fueron publicados por la Comisión Nacional Bancaria en sus Boletines estadísticos de Banca Múltiple, que debieron inducir a tomar medidas correctivas oportunamente a todo el nivel directivo del sistema bancario.

Los datos de cartera vencida deben interpretarse como un flujo, pues como se señaló en el Informe de Serfin al Consejo de administración, se empezó a tratar de reducir desde 1994, tanto en su monto, como operativamente al emitirse un manual de crédito que reduciría el riesgo, sin embargo no fue así, pues a pesar de las asignaciones crecientes para aminorar dicha cartera, seguía incrementándose al ir venciendo créditos que no se pagaban y que se iban acumulando. Es decir, se incrementaban los recursos destinados a reducir la cartera vencida, pero esta seguía creciendo en mayor proporción.

4.11.2.2 FUENTE DE RECURSOS INTERMEDIADOS

En el cuadro No. 8, se presentan las fuentes de origen de los recursos intermediados por Banca Serfin y destinados tanto a resolver los problemas crecientes de cartera vencida, dada la insuficiencia de su capital contable, como al crecimiento de su cartera total de créditos.

Banca Serfin incrementó en 1992, en alrededor de 1,500 millones de pesos sus préstamos interbancarios y de organismos oficiales, lo cual representó más del 50% de la operación de compra de esa institución crediticia.

A partir de 1994, Serfin triplica sus pasivos de préstamos interbancarios con respecto a 1993. En el mismo año, los pasivos por préstamos interbancarios y por organismos oficiales representó casi el 47% de la captación directa, mientras que en 1993 había representado el 19%, significando 28 puntos de incremento. Esto significaría que Serfin había cambiado su función de intermediario entre depositantes y usuarios del crédito, puesto que ahora los recursos para préstamo provenía de otros intermediarios y del gobierno en lugar de su captación directa como fuente fundamental. Lo insólito fue que con esta situación financiera se le hubiera permitido cotizar en la BMV y en la NYSE y que se mantuviera hasta 1999.

CUADRO NO 8
BANCA SERFIN
CAPTACION DIRECTA, PRESTAMOS INTERBANCARIOS Y
DE ORGANISMOS OFICIALES Y
OPERACIONES CON EL FOBAPROA
MILLONES DE PESOS

| AÑOS | CAPTA- CION DIRECTA | PRESTA- MOS INTER-BAN CARIOS Y DE ORG. OFICIALES | OPERA- CIONES FOBAPROA |
|------|---------------------------|--|------------------------------|
| 1991 | 48,095 | 6,007 | |
| 1992 | 37,443 | 7,514 | |
| 1993 | 43,524 | 8,131 | |
| 1994 | 52,999 | 24,750 | |
| 1995 | 73,610 | 35,994 | 5,568 |
| 1996 | 94,277 | 25,936 | 35,479 |
| 1997 | 104,134 | 36,890 | 52,347 |
| 1998 | 124,671 | 42,176 | 61,501 |
| 1999 | 114,228 | 95,717 | 99,102 |
| 2000 | 112,167 | 22,759 | 58,050 |

FUENTE: BOLETINES ESTADISTICOS DE LA BANCA
MULTIPLE. CNBV. 1992-2000

A partir de 1995 empiezan a destinársele recursos dentro del programa de salvamento bancario y del FOBAPROA. Para 1995 el monto asignado por FOBAPROA representaba el 79.4% de la cartera vencida, con lo cual se puede equivocadamente creer que casi se resolvía el problema, pues solamente quedaba un saldo del 20% y que con los empréstitos de otros bancos y del gobierno se complementaba el saldo, pues para ese año representaron esos pasivos el 49% de la captación directa, con lo

cual, lejos de resolverse el problema de la cartera, aumentaba alarmantemente el riesgo de insolvencia.

Parte de los recursos se utilizaban para seguir prestando a pesar de encontrarse ya en la crisis profunda del año mencionado, pues en términos reales la cartera de crédito vigente se incrementaba, acumulando créditos irrecuperables, es decir, que posteriormente se traducirían en un acumulado de cartera vencida, lo "racional" hubiera sido que la cartera de crédito no se incrementara, pues las expectativas de los negocios en ese año se fueron a la baja y ya hemos señalado que el crecimiento del PIB fue de -6.2%

Para 1996 la aplicación de recursos del FOBAPROA a Serfin se sextuplica, alcanzando más de 35 mil millones de pesos y aun así, la cartera vencida no se reducía, parte de esos recursos fueron usados probablemente para disminuir en 10 mil millones sus pasivos con bancos y organismos oficiales. Durante este año se obliga a los bancos a ampliar las reservas de capital, Serfin las incrementa a 7,470 millones de pesos, pero a costa de obtener una pérdida del ejercicio por 7,460 millones de pesos, cifra 20% superior al capital contable, lo cual significa que a pesar de transferencias la quiebra técnica subsiste, pues su capital no puede cubrir la pérdida, por lo que consideramos que en este año el banco nuevamente no tenía viabilidad bajo la administración en que se encontraba, y había dos alternativas, o se declaraba en quiebra o se intervenía por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, situaciones que la Ley de Instituciones de Crédito vigente preveía.

Lo paradójico es que no se tomara ninguna de las decisiones anteriores porque ya no había otras alternativas que dieran viabilidad financiera y que volviera a Serfin a lo que la Ley señala como sanas costumbres. La captación directa se incrementa en 28% en términos corrientes también con respecto a 1995, mientras que la cartera de crédito crece solamente en 8%, lo que significa que parte de la captación se empleaba en pagar deudas, más que en incrementar los empréstitos.

De acuerdo con Solís, "Entre los bancos apoyados por el Fobaproa, Serfin constituye sin duda el caso más delicado, no sólo por su extrema fragilidad financiera, que implicó el cambio de su administración, sino por el hecho de que los apoyos del Fobaproa no pudieron realizarse a cambio de un incremento en las aportaciones de los socios actuales o nuevos" (Solís, R. 1998: 151).

Para 1997 la situación empeora, pues las autoridades gubernamentales deciden que debe seguirse transfiriendo recursos, las operaciones con el FOBAPROA alcanzan 52,347 millones de pesos, 6.5 veces el capital contable y los pasivos con bancos y organismos oficiales vuelven al nivel de 1995, pues se incrementan en 11 mil millones de pesos y a pesar de todo se obtiene nuevamente pérdida de operación por segundo año consecutivo, llegando a 1,832 millones de pesos, el 23% del capital contable y reduciendo las reservas de capital en -77% con respecto a 1996. La cartera de crédito se mantiene constante en relación al año anterior, mientras que la captación directa se incrementa en más del 10%, lo cual evidentemente se utilizó no para otorgar nuevos créditos, sino para pagar parte de los adeudos. La cartera vencida, sin embargo, lejos de reducirse vuelve a representar el 11.2% de la cartera de crédito vigente.

CUADRO No. 9
BANCA SERFIN
CAPITAL CONTABLE, RESERVAS DE
CAPITAL Y UTILIDAD DEL EJERCICIO
1991-2000
MILLONES DE PESOS

| AÑOS | CAPITAL CONTA- BLE | RESERVAS DE CAPITAL | UTILIDAD DEL EJERCICIO |
|------|--------------------------|---------------------------|------------------------------|
| 1991 | 2,060 | 664 | 375 |
| 1992 | 2,659 | 898 | 474 |
| 1993 | 4,021 | 1,453 | 885 |
| 1994 | 4,502 | 2,470 | 78 |
| 1995 | 6,868 | 1,875 | 207 |
| 1996 | 6,212 | 7,471 | -7,469 |
| 1997 | 8,068 | 1,703 | -1,832 |
| 1998 | 9,186 | 2,021 | 280 |
| 1999 | 9,249 | 0 | -4,136 |
| 2000 | 8,832 | 0 | 937 |

FUENTE: BOLETINES ESTADISTICOS DE LA BANCA
MULTIPLE. 1992-2000. CNBV.

Para 1998 la situación no cambia, la cartera de crédito se incrementa en 12%, frente a la captación directa que crece en 20%, se siguen utilizando los nuevos recursos captados del público inversionista para seguir pagando pasivos y no para nuevos créditos, el símil es como las famosas cadenas de dinero donde en cierto momento ya los que se incorporan al final ya no reciben nada, este funcionamiento no podía continuar indefinidamente, los recursos aplicados por FOBAPROA se incrementan a 61,500 millones de pesos y el endeudamiento. Los créditos provenientes de otros bancos y de organismos oficiales sigue incrementándose en más de 10 mil millones de pesos con respecto al año anterior.

1999 es el año de la inviabilidad total, pues se demuestra que por más que se le sigan asignando recursos y obteniendo créditos, su situación de insolvencia se acentúa, la situación es percibida por el público inversionista y la captación directa se reduce en 8% por primera vez en el decenio, Serfin ya no puede tener recursos por esta vía para seguir resolviendo el problema de pasivos, al contrario, se han disminuidos en casi 10 mil millones de pesos.

El endeudamiento de Serfin con bancos y organismos oficiales se dispara en 126% para alcanzar más de 95 mil millones de pesos. Este financiamiento representó el 84% de la captación directa, lo cual revela que la función bancaria se distorsionaba cada vez más al reducirse la captación y aumentar nuevamente los créditos basados en préstamos en un 24%, manteniendo a pesar de los cuantiosos recursos aplicados, una cartera vencida en alrededor de 9,000 millones de pesos.

Las operaciones con FOBAPROA aumentaron escandalosamente hasta 99,101 millones de pesos. A pesar de empréstitos y asignaciones de FOBAPROA, la situación no tenía remedio, pues para ese año, las reservas de capital se reducen a cero, es decir, desaparecen y la pérdida del ejercicio fue de -4,136 millones de pesos, el 45% del capital contable. Las autoridades financieras comprendieron después de transferir tantos recursos que era el fin, que no se declararía formalmente la quiebra, había que pagar por ello, pero que era inminente la intervención gerencial ahora del IPAB, sanear el banco con cargo a recursos fiscales y venderlo.

Para el año 2000, ya en manos gubernamentales y posteriormente de Santander, los pasivos con bancos y gobierno se redujeron a 20% de la captación y la cartera vencida prácticamente había desaparecido. El gobierno había saneado la institución asumiendo el costo de la quiebra y transfiriéndola a la sociedad..

Bajo la administración de Adrián Sada, hubo dos directores de Banca Serfin, no ejerciéndose una función de acuerdo a las sanas prácticas bancarias, pues se dependía en gran medida de los recursos interbancarios y gubernamentales para seguir operando la actividad crediticia y el continuo flujo de recursos externos, no de captación, fue la forma irregular como pudo mantenerse en funciones hasta que las autoridades financieras determinaron después de varios años que llegaba a su fin la era Sada.

4.11.2.3 CALIFICACION DE LA CARTERA

Sin embargo, nuevamente cuestiono la falta de aplicación de la metodología elaborada por la entonces Comisión Nacional Bancaria, que llevó a una calificación no enfocada al problema del riesgo, sino orientada a calificaciones de grados de riesgo mínimo o bajo con el propósito de constituir reservas preventivas mínimas, de otra manera se hubiera podido solventar dentro de las instituciones los quebrantos presentados. En el siguiente cuadro se presentan evidencias del cumplimiento formal de esa disposición, pero desviando su verdadero propósito.

CALIFICACION DE LA CARTERA CREDITICIA
BANCA SERFIN
MILLONES DE PESOS
1994

| GRADO DE RIESGO | 1994 | % |
|-----------------|--------|------|
| TOTAL | 81,837 | 100 |
| A MINIMO | 62,182 | 76.0 |
| B BAJO | 12,684 | 15.5 |
| C MEDIO | 3,468 | 4.2 |
| D ALTO | 1,950 | 2.4 |
| E IRRECUPERABLE | 1,323 | 1.6 |

FUENTE: BOLETIN ESTADISTICO DE BANCA MULTIPLE.
CNBV. JUNIO DE 1995

A tres años de haber emitido la circular sobre calificación de la cartera crediticia y sobre cuya aplicación el Banco de México señalaba en sus Informes que sería un instrumento

para reducir el monto de cartera vencida, en el caso de Banca Serfin entre los grados de riesgo mínimo y bajo sumaban el 91.5 de los créditos, situación que contrasta con la tendencia de crecimiento de su cartera vencida y sobre todo con el monto de su rescate, ya que de acuerdo a esta tabla no existía problema de riesgo. Esta contradicción fue conocida por la Comisión Nacional Bancaria, pues en el mismo Boletín publicaba las cifras.

4.12 ELEMENTOS DE OPERATIVIDAD CREDITICIA INFORMAL REALIZACION DE OPERACIONES IRREGULARES

La realización de las llamadas **operaciones relacionadas** fue un tema polémico desde la discusión de la Ley de Instituciones de Crédito, en la vigente en 1994 existían candados que hacían difícil la obtención de este tipo de financiamientos, su otorgamiento dentro o al margen de la Ley causó quebrantos a las instituciones financieras, en el cuadro No. 10, el rubro: "Transacciones en las que los bancos otorgaron financiamientos a partes con las que tenían alguna relación", el 57.7% de las transacciones reportables corresponden a dicho rubro, es decir, 42 mil millones de pesos.

En el artículo 73 de la mencionada Ley se enumeran las personas que estarían en el grupo de personas relacionadas y que requerirían conjuntar el acuerdo de por lo menos cuatro consejeros de la serie "A" y tres de la "B" o "C" y en su caso, acuerdo del consejo de administración:

- I. Las personas físicas o morales que detenten directa o indirectamente el control del uno por ciento o más de los títulos representativos del capital de la institución o de la sociedad controladora del grupo financiero al que en su caso pertenezca la propia institución;
- II. Los miembros del consejo de administración de la institución, propietarios y suplentes.
- III. Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad civil hasta el segundo grado con las personas señaladas en las fracciones anteriores;
- IV. Las personas distintas a los funcionarios o empleados que con su firma puedan obligar a la institución;
- V. Las personas morales, así como los consejeros y funcionarios de éstas, en las que la institución detente directa o indirectamente el control del diez por ciento o más de los títulos representativos de su capital;
- VI. Las personas morales en que los funcionarios o consejeros de las instituciones sean funcionarios o consejeros de aquéllas, y
- VII. Las personas morales en las que cualesquiera de las personas señaladas en las fracciones anteriores, así como las personas a las que se refiere la fracción VI del artículo 106 de este ordenamiento posean directa o indirectamente el control del diez por ciento o más de los títulos representativos de su capital." (CNB. 1994: 49-50)

Se agrega que las operaciones de este tipo sometidas al consejo de administración se presentan por conducto y con la aprobación del comité de crédito. El banco:

"...deberá presentar a la Comisión Nacional Bancaria copia certificada del acuerdo en el que conste la aprobación del consejo e informarle del otorgamiento y en su caso renovación, así como la forma de pago o extinción de estos créditos, en los términos que señale la propia Comisión" (CNB. 1994: 50)

De acuerdo al ordenamiento anterior, La Comisión Nacional Bancaria debería estar enterada de este tipo de créditos por parte de los bancos, pues tenían que enviar copia certificada de la aprobación del Consejo de Administración, en caso de no hacer la comunicación, se ponían al margen de la ley.

Las autoridades financieras consideraron muy vulnerable esta legislación, por lo cual enviaron al Congreso una iniciativa que hiciera más rígidas las operaciones con

personas relacionadas, aunque quizá lo mas razonable hubiera sido la prohibición de dicho tipo de préstamos. Se consideró que con nuevas reglas no se volvería a presentar el problema de operaciones relacionadas al margen de la ley, la proporción del consejo de administración para autorizar estas operaciones se incremento:

"Las instituciones de banca múltiple requerirán del acuerdo de, por lo menos, tres cuartas partes de los consejeros que estén presentes en las sesiones del consejo de administración, para aprobar la celebración de operaciones con personas relacionadas." (CNBV. 2001: 54)

Los bancos, de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, tuvieron todo el derecho para iniciar el proceso de recuperar los créditos relacionados o adjudicarse las garantías, siempre y cuando hubieran cumplido con todos los ordenamientos. Pudieron llevar a cabo juicios ejecutivo-mercantiles, pues según el artículo 72 se establece que: "Cuando el crédito tenga garantía real, el acreedor podrá ejercitar sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario, o el que en su caso corresponda, conservando la garantía real y su preferencia aun cuando los bienes gravados se señalen para la práctica de la ejecución." (CNB. 1994: 49). Puede inferirse que en muchos casos la garantía real no fue suficiente en relación al crédito otorgado y por lo tanto los banqueros no procedieron con los juicios señalados, sobre todo porque los deudores eran ellos mismos o personas que tenían un cargo ejecutivo dentro de la institución.

4.12.1 RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS BANCARIOS EN LAS OPERACIONES IRREGULARES.

La Ley de Instituciones de Crédito vigente en los años que se realizaron los créditos relacionados, las operaciones irregulares e ilegales, establece expresamente la responsabilidad de los funcionarios bancarios y ejecutivos de cuenta, el artículo 91 establece que:

"Las instituciones de crédito responderán directa e ilimitadamente de los actos realizados por sus funcionarios y empleados en el cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente." (CNB. 1994: 58)

En este sentido, todas las operaciones crediticias realizadas por los ejecutivos de cuenta y funcionarios bancarios, con apego o no a los reglamentos, tendrán el aval de los bancos, aunque pueden ser demandados por responsabilidades civiles o penales, en el caso que nos ocupa nunca se conoció demanda alguna por parte de Banca Serfin o de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, contra los ejecutivos o funcionarios derivada de ilícitos y de violaciones a la Ley, a pesar de que aparecieron operaciones reportables que fueron realizadas fuera de la normatividad.

Las operaciones irregulares son evidencias que contradicen lo establecido en la legislación, en las circulares y manuales de crédito. En el Informe Mackey se presentan irregularidades en las operaciones crediticias otorgados a los propios directores, funcionarios, asesores y Compañías del mismo grupo financiero-industrial. La base de estas operaciones fueron la relación con los bancos en cuestión y se señala en el Informe que :

"...por lo general se otorgaban sin garantía alguna. No se encontraron en los expedientes estudios y análisis de crédito, o de haberse elaborado dichos estudios, no contenían la información con que debían contar para apoyar el otorgamiento de los créditos.

Con frecuencia se capitalizaron en vez de pagarse los intereses acumulados en estos créditos. En algunos casos, se emitieron créditos adicionales a los acreditados con el objeto de pagar intereses sobre los créditos iniciales.

En varios casos, nunca se efectuaron pagos del capital o intereses. En algunos de estos casos, la recuperación esperada por el FOBAPROA es nula. En otros casos, los créditos fueron reestructurados. Si bien se obtuvieron garantías para una serie de créditos reestructurados, tales garantías con frecuencia eran inadecuadas para asegurarlos." (Mackey, M 1999: 14)

A continuación se presentan 4 ejemplos de este tipo de créditos relacionados con personal interno del banco, o personal interno relacionado con empresas en la cual se participa en la propiedad accionaria:

"Después de que la CNBV intervino el banco en 1994, una investigación reveló que el banco había emitido créditos por un total de MN \$14,000 millones a cincuenta y nueve acreditados que eran intermediarios o compañías "Canalizadoras", bajo la influencia y dirección del Director General o Presidente del Banco. Los créditos habían sido emitidos sin haberse realizado un estudio de crédito adecuado y los fondos se habían desviado en beneficio del Presidente y de ciertas compañías que él controlaba. De acuerdo con la CNBV, la pérdida total en estas transacciones ascendió a MN \$3,700 millones.

Otro ejemplo de préstamos a partes relacionadas que generó una pérdida al banco y, por ende, al FOBAPROA fue una transacción en la cual el Presidente y un grupo de inversionistas, financiados principalmente por funcionarios del banco, adquirieron una empresa extranjera por aproximadamente US \$500 millones. Se crearon diversas compañías controladoras para controlar las acciones de la compañía adquirida, siendo el Presidente en cuestión tenedor indirecto del 23% de estas compañías controladoras. La mayor parte de los créditos emitidos por el banco que se relacionaban con esta transacción son de dudosa cobrabilidad.

Otro ejemplo de importantes créditos a partes relacionadas con los bancos que ocasionaron pérdidas substanciales al FOBAPROA, tuvo lugar en un banco autorizado para iniciar operaciones en junio de 1993. Para mediados de 1995, la CNBV había identificado graves problemas que involucraban créditos excesivos a partes relacionadas, algunos de los cuales se utilizaron para financiar la compra de acciones del banco por parte de accionistas. La CNBV solicitó que los accionistas aportaran fondos para repagar estos créditos a partes relacionadas y cuando no se cumplió con este requisito, la CNBV intervino al banco en mayo de 1996. La mayor parte del costo final al FOBAPROA de esta intervención se debe a una aparente imposibilidad para cobrar los créditos a partes relacionadas.

En otro ejemplo, el banco prestó fondos a una compañía de factoraje que fue controlada por el mismo grupo que controlaba al banco en el período de 1993 a 1996. Todos los créditos se otorgaron sin garantía. No se espera la total recuperación, lo que resultaría en un costo potencial al FOBAPROA sobre esta transacción de MN \$1,182 millones." (Mackey, M. 1999: 14-17)

A partir de la reforma financiera, se establecieron los grupos financieros y se permitió la integración de grupos financiero-industriales. Es un hecho que los grupos industriales que poseían un banco hubieran acudido al que controlaban para que se les otorgara crédito. Sin embargo, para tal efecto, no se cumplieron las reglas establecidas en la ley y en las circulares bancarias, por lo que también se volvieron incobrables. El informe Mackey también refiere ejemplos que ilustran estas violaciones a la normatividad existente:

"Por ejemplo, en un banco intervenido, se otorgaron créditos a grupos que a su vez eran accionistas del banco, incluyendo clientes de los grupos económicos mencionados arriba. Al 30 de junio de 1998, estos grupos le debían al banco varios miles de millones de pesos. Algunos de estos créditos con el objeto de comprar acciones del mismo banco. La mayoría de estos créditos se otorgaron entre 1992 y 1995 y no cuentan con garantía o estas son insuficientes. Estos créditos incluyen créditos personales otorgados a miembros del grupo, así como créditos otorgados para financiar las operaciones de empresas del grupo. Los créditos otorgados a ciertos grupos económicos se transfieren a FOBAPROA por bancos participantes en sus programas. Asimismo, un número de bancos intervenidos también cuentan con créditos de dudosa credibilidad por parte de algunos grupos económicos." (Mackey, M. 1999: 17)

Sobre el caso Cabal Peniche que fue uno de los mas conocidos públicamente por las

irregularidades encontradas en Banco Unión, la CNBV negó sistemáticamente el acceso a la revisión de dichas cuentas a solicitud expresa de Mackey, refiere que: " Hemos solicitado, pero se nos ha negado, acceso a todos los registros y en especial a los registros del fideicomiso relacionado con estos pagos, sobre la base de que las transacciones se encuentran actualmente bajo investigación penal." (Mackey, M. 1999: 17)

Hay evidencias de que funcionarios bancarios se aplicaron créditos de naturaleza ilegal, al violar la reglamentación autorizando transacciones que se basaron en alteración de las normas, el informe Mackey ejemplifica este tipo de operaciones ilegales:

"Un ex-ejecutivo de un banco obtuvo un crédito quirografario por parte de dicho banco proporcionando datos falsos respecto a los montos de sus activos y pasivos, e incluyó datos falsos en cuanto a que poseía bienes inmuebles. La pérdida para el banco excedió los MN \$300 millones.

Dos funcionarios de un banco recomendaron al Comité de Crédito de dicho banco que autorizara créditos a una empresa prestadora de servicios. En su recomendación aceptaron una garantía del deudor sabiendo que era falso y de ningún valor para el banco. El deudor no cumplió con el pago del préstamo, generando con ello una pérdida al banco de más de MN \$20 millones.

El Director General de un banco autorizó una dación en pago de una parte relacionada con respecto a bienes valuados a un valor que excedía el valor real de los bienes. El deudor fue liberado de la obligación de crédito relacionada. El banco posteriormente obtuvo una pérdida sobre los activos de más de MN \$150 millones.

Diversos exfuncionarios de un banco autorizaron créditos a una compañía que no tenía capacidad de repago. Se le permitió a la compañía desviar los fondos en beneficio de un ejecutivo bancario. La pérdida para el banco excedió los MN \$300 millones. El Procurador General ha embargado propiedades de terceros y ha emitido una orden judicial de arresto. Si el Procurador General tiene éxito en el seguimiento de este asunto, el banco podría recibir algunos de los bienes embargados como compensación.

Un exfuncionario de un banco falsificó los estados financieros de dicho banco para ocultar pérdidas y una disminución significativa en el capital neto del banco. El banco fue intervenido seis meses después.

En total, hemos identificado aproximadamente MN \$6,000 millones por dichas transacciones." (Mackey, M. 1999: 18-21)

En el Informe Mackey se señaló que se identificaron múltiples operaciones crediticias realizadas con partes relacionadas y debido a que eran créditos irrecuperables fueron absorbidos por el FOBAPROA:

"Muchas de estas transacciones crediticias son transacciones con partes que tenían alguna relación con los bancos que les estaban prestando los fondos, ya fuera en virtud de ser accionistas o funcionarios, directores o asesores, o compañías que fueran parte del grupo propiedad del banco. Muchos de éstos créditos eran otorgados sin hacer ninguna investigación apropiada a la capacidad que tenía del deudor para pagarlos". (Mackey, M. 1999: 14)

Lo irregular, como salió a la luz pública, es que una gran cantidad de créditos otorgados a los propios accionistas habían sido para la operación de compra de las acciones de los bancos, donde no había garantía y en otros casos, la garantía eran las mismas acciones del banco que habían comprado, que finalmente resultaron incobrables, en tanto que las acciones dejadas en garantía evidentemente ya no respaldaban el crédito original por haber bajado de valor al entrar el banco en problemas financieros. Se dan algunos ejemplos presentados en el informe Mackey:

"Por ejemplo, en el caso de un banco en particular, conforme a la información recibida de la CNBV, en 1991 un grupo de compradores adquirió el 100% de las acciones del banco de manos del gobierno federal a un precio aproximadamente de MN \$800 millones. Más tarde la CNBV determinó que los créditos que ascendían a aproximadamente MN \$600 millones habían sido emitidos por el banco a 714 accionistas para la adquisición de las acciones del banco y que tales acciones eran dadas en prenda

como garantía colateral para los créditos en cuestión. De acuerdo con la CNBV, ésta fue una práctica bancaria inadecuada que ahora está prohibida por la ley.

En 1993, un grupo de accionistas de este primer banco adquirió un bloque de acciones de manos de un grupo que era propietario de otro banco a un precio que se aproximaba a los MN \$1,600 millones. Los productos de la venta se aplicaron en su mayor parte contra los saldos de créditos pendientes por MN \$1,300 millones que los vendedores debían a ese banco en particular. Más adelante la CNBV determinó que los créditos otorgados por diversos bancos los utilizaba el grupo adquiriente para financiar la adquisición de las acciones del Grupo." (Mackey, M. 1999: 14)

En la información revelada al público en general a mediados del año 2001, en la cual se dan a conocer las operaciones llamadas reportables incluidas en el Informe Mackey, se presentan en el cuadro No.10, es decir, que se hicieron al margen de la normatividad y que debieron, en su momento, ser investigadas.

Estas transacciones son de tres tipos, en el grupo A, son transacciones crediticias al margen de los criterios para ser adquiridos por FOBAPROA; B, los créditos relacionados y C, créditos ilegales.

CUADRO No. 10
OPERACIONES REPORTABLES
MILLONES DE PESOS
1998

| Resumen de las Transacciones Reportables Identificadas | De Acuerdo Al Informe | |
|---|-----------------------|-------|
| | Millones De pesos | % |
| | | 33.9% |
| A. Transacciones de crédito que no satisfacen los Criterios originales establecidos para los créditos que debían ser adquiridos por el FOBAPROA a través del programa PCCC (Programa de Capitalización y de Compra de Créditos). En muchos casos, la CNBV y el FOBAPROA modificaron los términos del acuerdo para aceptar estos créditos. | | |
| (a) Identificados y acordados entre los bancos, la CNBV y el FOBAPROA | 24,000 | |
| (b) Identificados por los Despachos Contratados que <u>NO</u> fueron acordados entre los bancos, la CNBV y el FOBAPROA | 700 | |
| B. Transacciones en las que los bancos otorgaron Financiamientos a partes con las que tenían Alguna relación o afiliación | 42,000 | 57.8% |
| C. Las transacciones que hayan sido revisadas o Estén siendo revisadas por la CNBV y/o ciertos Bancos mismas que se determinó que eran ilegales o que pueden clasificarse como una violación a las Leyes y reglamentos que gobiernan a las Instituciones financieras mexicanas. | 6,000 | 8.3% |

Total

| | |
|--------|------|
| 72,700 | 100% |
|--------|------|

Fuente: Informe Mackey

Las operaciones relacionadas son las que ocupan mas de la mitad de las operaciones reportables con el 57.8%, en segundo lugar las que se encuentran al margen de los criterios originales establecidos para poder ser admitidas por FOBAPROA y en tercer lugar, las transacciones que se hicieron violando la legislación. Esta muestra de operaciones reportables representó el 11.5% del costo fiscal de FOBAPROA, estimado al 30 de junio de 1998, que fue de 633,300 millones de pesos.

En el Informe Mackey se señala que debido a múltiples limitaciones en la consulta de operaciones y de la información, "...no podemos asegurar que nuestros procedimientos hayan identificado todas las transacciones reportables que caigan dentro de los criterios específicos arriba señalados" (Mackey, M. 1999: 11). Esta investigación realizada a nombre del Congreso, denota las dificultades para tener acceso a la información, dado que el tema bancario se ha tratado persistentemente de ocultar, aunque siempre aparecen noticias que van descubriendo las operaciones irregulares que se realizaron. Sin embargo, la muestra dada en el cuadro anterior presenta evidencias del incumplimiento de la Ley tanto por parte de las instituciones crediticias como de los diversos órganos de la administración financiera pública establecidos para tal efecto, pues estos créditos no pudieron recuperarse por su naturaleza irregular.

Existen otras evidencias de que al interior del sistema bancario se conocían las operaciones irregulares de los bancos, por ejemplo, se cita una declaración del entonces secretario de Hacienda Pedro Aspe en septiembre de 1994, en relación a Carlos Cabal Peniche y Banca Unión: "se presume...que Cabal se autoprestó, por medio de diversas personas, recursos provenientes del mencionado banco para adquirir acciones de distintas empresas" (Fernández Vega, Carlos. 2001)

Años después de escribir su libro apologético sobre la privatización bancaria, La Jornada, cita una entrevista televisiva, en la cual Guillermo Ortiz declaró que "hubo descuidos en el proceso de privatización...Hubiéramos tenido más cuidado en la selección de los banqueros...de los nuevos banqueros. Descubrimos que no habíamos sido del todo cuidadosos" (La Jornada. 9. Oct. 2001)

Un hecho que evidencia que el gobierno no realizó una acción correctiva cuando el problema se iniciaba, lo demuestra una nota que suscriben Roberto González, Mireya Cuellar y Enrique Méndez en La Jornada, en la cual se denuncia que desde abril de 1993 existían expedientes que documentaban operaciones irregulares de los bancos, específicamente de Banca Cremi y Banco Unión. Se cita un informe de una inspección llevada a cabo a Banco Unión, que el director jurídico de la CNBV dirige al subsecretario de Hacienda José Sidaoui en el que se precisa que: "Con motivo de la inspección practicada a Banco Unión, se determinaron operaciones de crédito que presentan características irregulares en las que intervienen entre otras personas el señor licenciado Carlos Cabal Peniche, presidente del Consejo de Administración". Por ejemplo, se documenta un crédito en que en el expediente "no existen antecedentes de que previamente a la autorización de este financiamiento se efectuaran estudios sobre la viabilidad económica de la operación, plazos de recuperación, relación de los distintos conceptos de los estados financieros o la situación financiera de la acreditada, conforme al artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito" (La Jornada. 12, nov,

2002.). Esta situación conocida por la secretaría de Hacienda desde principios de 1993, fue la misma que se presentó en forma ampliada en el informe Mackey.

En una interpretación del entonces diputado y miembro del Comité de Seguimiento a las Auditorías del Fobaproa, Marcelo Ebrard, el Informe Mackey permitió concluir que la quiebra bancaria "...se derivó de errores de la política gubernamental y no de hechos fortuitos e impredecibles...en todo el proceso hubo 'amplia discrecionalidad': capitalización diferencial, compra de cartera, inyección de efectivo y amplios márgenes de abuso y corrupción...Es claro que se engañó al Congreso y no se rindió cuentas ante la sociedad...se ha comprometido de manera sustancial el ahorro y el consumo de las siguientes generaciones". Agregó que "...el proceso de privatización fue equivocado, porque careció de transparencia, favoreció indebidamente a grupos económicos de dudosa autoridad moral y se admitió de manera generalizada que los compradores de los bancos emplearan un porcentaje elevado de crédito interbancario en las operaciones...los bancos cometieron numerosas irregularidades permitidas por las autoridades". Concluía Ebrard planteando la necesidad de "...recuperar la potestad de exigir cuentas a quienes gobiernan". (Castellanos Antonio. "Ebrard: los contribuyentes pagarán 80 centavos de cada peso". La Jornada. 20 de julio de 1999)

No obstante el conocimiento de irregularidades, la situación no se corrigió, las probables causas fueron de orden político, pues el gobierno mexicano se encontraba en la negociación del Tratado de Libre Comercio y una intervención gubernamental hubiera dificultado las negociaciones y la firma. El gobierno dejaba sin efecto toda la legislación recientemente aprobada en el congreso, conteniendo la acción de sus instituciones reguladoras y de supervisión, inspección y vigilancia, no tomaba en cuenta las violaciones a las reglas y por lo tanto no aplicaba los correctivos y los castigos establecidos en la normatividad, a costa de estar gestando un problema con un alto costo económico y político.

4.12.2 REACCIONES AL CONOCERSE EL INFORME MACKEY

Al conocerse los resultados del Informe Mackey los representantes empresariales exigieron sanciones a los responsables de la quiebra bancaria, "Los principales organismos empresariales del país se manifestaron...porque se profundice en las investigaciones relacionadas con el rescate bancario y se exija la restitución del dinero defraudado...En distintos foros su demanda fue que se castigue a los responsables, 'trátase de quien se trate, y hasta sus últimas consecuencias'...el presidente de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales admitió: 'Duele constatar que el quebranto de la banca sea tan grande...es preciso que en las investigaciones...se profundice, y se busque a los culpables del desfalco' ". Muñoz, Patricia et al. Castigo y sanción a culpables del desfalco, demanda la IP". La Jornada. 21 de julio de 1999)

El presidente de la Concamin, Alejandro Martínez Gallardo expresó: "Lo que pedimos es que se busque a los culpables, que se exija la devolución del dinero tomado indebidamente, ya sean banqueros, industriales o particulares, pues el que procedió mal que lo pague". El presidente de la Coparmex, Alberto Fernández, consideró que el caso Fobaproa, "ya es un capítulo del pasado, pero no debe tolerarse la comisión de actos ilícitos". El presidente de la Concanaco, Yamill Hallal aseveró que "en México no se debe tolerar la impunidad y debe aplicarse todo el peso de la ley sobre los personajes que resultaron beneficiados con créditos y transacciones ilegales...hay que aplicar la ley sobre funcionarios, empresarios, caiga quien caiga, para que en el país no

se proteja a nadie...quien tenga que ver en esto debe ser castigado". Sin embargo, los dirigentes empresariales establecieron un freno a las denuncias de la oposición, pues pidieron "a la opinión pública y a los legisladores no guiarse ciegamente por lo que denuncian los distintos partidos políticos de oposición...Hay personas y partidos que quieren ver en la auditoría (al Fobaproa) casos penales y no es posible tratar por la vía judicial algo que es meramente financiero". Morales, Andrés. "Fincar responsabilidades sin importar cargos, exige la IP". La Jornada. 24 de julio de 1999. Se nota en las declaraciones una contradicción, pues para aplicar todo el peso de la ley como solicitaron, se tenían que fincar responsabilidades penales, pues el manejo de lo financiero de acuerdo al Informe Mackey se había realizado a través de un gran número de operaciones irregulares e ilegales.

El PRD promovió sin éxito un juicio político en contra de Guillermo Ortiz, gobernador del Banco de México y también contra José Angel Gurría, secretario de Hacienda, por las irregularidades que se cometieron en el rescate bancario. De acuerdo al partido mencionado "...la quiebra del sistema financiero fue consecuencia de la aplicación de una política basada en tres puntos: la venta apresurada de los bancos con propósitos políticos, la ausencia de vigilancia oficial sobre el funcionamiento de la banca y la crisis financiera de 1995, producto de una política aventurera del gobierno priísta. ..una parte de la banca fue entregada a grupos ligados al PRI con el propósito de crear un sistema financiero vinculado a las actividades políticas...el PRI utilizó el producto de los créditos ilegales para financiar su campaña en 1994 y las deudas de esas transacciones...se transfirieron al Fobaproa". (Saldierna, Georgina y Morales Andrés. "Insiste el PRD en el juicio político a Gurría y Ortiz". La Jornada. 21 de julio de 1999).

La reacción del PRI fue el rechazar la propuesta de juicio político al exsecretario de Hacienda Guillermo Ortiz y al presidente de la CNBV, Eduardo Fernández, los senadores de ese partido consideraron que "los responsables son los empresarios. Humberto Mayans Canabal consideró que no solamente se debe responsabilizar penalmente a los banqueros y funcionarios que cometieron ilícitos...sino asegurarse de que devuelvan el dinero que obtuvieron de manera ilegal...(fue) el único legislador del PRI que votó en contra de convertir en deuda pública los pasivos del Fobaproa dijo que todo el peso de la ley debe caer sobre quienes defraudaron a los bancos...el también priísta Juan Ramiro robledo aseguró que Michael Mackey es un 'auditor de oposición' ...la conclusión es que la banca se entregó a empresarios carentes de responsabilidad, que son los responsables de los quebrantos y no hay datos que inculpen a los funcionarios". (Becerril, Andrea y López René. Reformas evitarán otro Fobaproa. La Jornada. 21 de julio de 1999.

Al respecto de los recursos canalizados por Banca Unión, el exdirigente del PRI, Mariano Palacios Alcocer y secretario del Trabajo, "...el informe sobre las aportaciones de Cabal Peniche al PRI...ya es cosa juzgada, pues 'ya fue discutido, analizado, validado, impugnado y resuelto en juicio; de tal manera que seguir insistiendo en este tema, me parece que es seguir volteando hacia atrás" (Velazco, Elizabeth. "Deslindan al PRI del quebranto". La Jornada. 21 de julio de 1999). Nunca se abrieron los archivos de Banca Unión, ni aun en el gobierno del presidente Fox.

El partido Acción Nacional que tuvo gran influencia en el surgimiento del IPAB, declaró su posición a través de su dirigente Luis Felipe Bravo Mena, considerando que: " 'eventualente' el IPAB podría fincar 'algunas responsabilidades de carácter penal o administrativo' en contra de los funcionarios que planearon y ejecutaron el rescate

bancario...al final vamos a tener la satisfacción de que en esta tragedia nacional, que fue el rescate bancario y la quiebra bancaria en México, los mexicanos serán, en la mayor medida, los menos perjudicados. (Venegas, Juan y Pérez, Ciro. "Auditorías, primer paso para aplicar sanciones" La Jornada. 21 de julio de 1999)

Otras posiciones del PAN se expresaron a través de la bancada panista en la Cámara de diputados: "...la Nación sufrió uno de los agravios morales y económicos más grandes de su historia; el dictamen de Mackey confirma que hubo negligencia de las autoridades en el caso Fobaproa, ya que no actuaron con diligencia y prontitud, omitiendo la ley". (Venegas, Juan y Pérez, Ciro. "Auditorías, primer paso para aplicar sanciones" La Jornada. 21 de julio de 1999). Sin embargo, dicha bancada no apoyó la iniciativa de juicio político a las autoridades del sistema bancario, por lo cual su posición fue meramente declarativa, pero no se quiso pasar a un proceso de rendición de cuentas a través de transparentar las operaciones irregulares reportadas en el Informe citado.

Diego Fernández de Cevallos, entonces diputado federal consideró en torno a la iniciativa panista del IPAB que "Acción Nacional ha hecho un trabajo serio. Hoy, lo que vale es que se conozca la verdad y que se llegue a los mejores procedimientos para que se aplique la ley y, de esta manera, se eviten perjuicios enormes para el pueblo de México" (Venegas, Juan y Pérez, Ciro. "Auditorías, primer paso para aplicar sanciones" La Jornada. 21 de julio de 1999)

Victor Godínez comentó que "un quebranto financiero como el que enfrenta la economía no se genera de manera espontánea ni de la noche a la mañana. El Informe señala que las autoridades financieras no desconocían los riesgos inherentes al bajo nivel de capitalización de los bancos privatizados. También muestra que algunos de éstos incurrieron desde el inicio en prácticas irregulares, como la concesión de créditos sin las debidas garantías...La autoridad financiera no frenó en su momento la indisciplina de los bancos, pero en cambio alentó una expansión crediticia" cita a un economista italiano para ilustrar lo que a su juicio fue la quiebra y el rescate bancario. "Este efecto se produce bajo el impulso de quienes gobiernan a minimizar (y a veces ocultar) ante los contribuyentes el costo verdadero de sus decisiones, al tiempo que buscan exagerar los beneficios que de ella se esperan" (Godínez, Victor. "La política financiera en el banquillo" La Jornada. 21 de julio de 1999)

Para el secretario de Hacienda, José Angel Gurría, en la realización del trabajo de los auditores hubo "plena cooperación de cada uno de los bancos y de las autoridades financieras". En el Informe Mackey se presenta otra interpretación, señalándose que "Las restricciones de acceso a la información fueron mucho más graves de lo que inicialmente creímos...para obtener parte de los registros financieros de los bancos y del Fobaproa...se esperaba que el equipo informante gozaría de la total cooperación de todas las partes involucradas, y en particular de las autoridades financieras y de los bancos. No fue el caso...En las instituciones intervenidas directamente...los interventores negaron información sobre las operaciones que estaban en Fobaproa, con el argumento de que no eran parte del banco. En estos casos...la responsabilidad de la negativa a dar información no es sólo de los interventores, sino también de la SHCP y de la CNBV" (Martínez Cesar. Banqueros y Gobierno bloquearon a Mackey". La Jornada. 24 de julio de 1999).

El Informe Mackey señala que "el costo actual del rescate es de 6.8 veces superior a los 12 mil 500 millones de dólares que el gobierno obtuvo por la privatización de las instituciones" (González Roberto y Pérez, Ciro. Aspe y Ortiz están implicados" La Jornada, 24 de julio de 1999)

Uno de los aspectos que fueron ampliamente debatidos en el Congreso, fue el relativo a Banca Unión y los fideicomisos para entregar recursos al PRI, de alrededor de 30 millones de dólares para las campañas presidenciales de Colosio y Zedillo y gubernamental de Roberto Madrazo. El gobierno federal siempre se negó a entregar la información respectiva, aduciendo protección a la información basada en el secreto bancario, considerando inaceptable la posición de los legisladores en el sentido de que se "muestra una total ausencia de voluntad para llevar a buen término las auditorías" (Pérez, Ciro. "Promoverán controversia sobre fideicomisos del PRI". La Jornada. 28 de julio).

En relación al costo político del Fobaproa para el PRI, el representante ante el IFE de ese partido, Enrique Ibarra, consideró que: "Lo revelado por el Informe Mackey en torno al rescate bancario...sin lugar a dudas significa erosión y desgaste, pero el PRI tendrá la capacidad suficiente para llegar al 2000 con la fortaleza necesaria para ganar la Presidencia....su partido tendrá que trabajar mucho para disipar las sospechas entre la ciudadanía sobre irregularidades en el financiamiento de las campañas priístas de 1994" (Becerril, Andrea. "El PRI prevé remontar el costo político del Fobaproa". 28 de julio de 1999).

El entonces prosecretario del Subcomité de Recuperación del Fobaproa, Alvaro Ayala advirtió que "gran parte de los créditos tiene problemas de origen; traen deficiencias desde la forma en que originalmente fueron otorgados, los créditos están mal constituidos en cuanto a su formalización documental, las garantías no están debidamente inscritas en el Registro Público de la Propiedad, no existe seguimiento a la aplicación y destino de los créditos ni a su desempeño...existen responsabilidades inclusive de carácter penal de los funcionarios de los bancos, por lo que al recibir daciones en pagos les permite limpiar el problema de los créditos mal otorgados, razón por la que hasta llegan a proponer dichas daciones los propios bancos...las daciones en pago, en muchos casos constituyen una fuente de corrupción, dado que los bancos aceptan daciones a valores muy elevados de los bienes con respecto a su valores de mercado, de forma tal que se elimina el adeudo del acreditado y lo convierte nuevamente en sujeto de crédito, recibiendo inclusive nuevos préstamos, lo cual se hace en combinación con los funcionarios bancarios". (Fernández-Vega, Carlos. "Créditos irregulares y una advertencia desatendida". La Jornada. 28 de julio de 1999). Comenta Fernández-Vega, "Ayala tardó más tiempo en emitir esa advertencia que el resto de los integrantes del subcomité en soslayarla".

El PRI recibió "apoyos" de Banco Unión, Cabal Peniche, exdirector de dicho banco, "aseguró que las aportaciones que realizó al partido oficial para financiar la campaña presidencial en 1994 no fueron hechas de manera voluntaria sino bajo presión del gobierno...algunas donaciones de su banco a la campaña del hoy presidente Ernesto Zedillo podrían haber sido ilegales...confirmó que había coordinado la entrega de cerca de 25 millones de dólares en contribuciones políticas entre 1993 y 1994...de los cuales...5 millones para...Roberto Madrazo, entonces candidato a gobernador de Tabasco" (Reuters. "Las aportaciones al PRI, por presión del gobierno. La Jornada. 1º de julio de 1999).

La diputada Dolores Padierna planteó que funcionarios de la CNBV sustrajeron la información que Banca Unión tenía en relación a las transferencias de recursos hacia PRI, "la documentación está secuestrada...Con la negativa de las autoridades hacendarias a entregar los documentos originales al auditor...se pretende dar impunidad a Guillermo Ortiz, Martín Werner, Eduardo Fernández, Pedro Zamora y Patricia Armendariz" (Castellanos, Antonio. "Funcionarios de la CNBV *maquillan* la auditoría al Fobaproa. La Jornada. 10 de julio de 1999).

4.13 OPERACIONES REPORTABLES DE SERFIN

De la auditoría realizada en el sistema bancario por el despacho canadiense de M. Mackey, en el caso específico de Serfin, se presenta una muestra elaborada por el auditor mencionado, de 939 operaciones llamadas reportables, es decir, transacciones donde no se cumplió con los ordenamientos establecidos, por un monto de 3,401.6 millones de pesos y que presentamos parcialmente en el cuadro 11.

Se dieron a conocer las dificultades de análisis de documentación financiera de los bancos por parte de Mackey, según Juan Moreno, entonces asesor del grupo parlamentario del PRD, señaló que "...como Hacienda le impuso reglas al auditor, éste sólo podía revisar la información completa de los bancos intervenidos. Para casos como el de Serfin, sólo pudo consultar los créditos amparados por los pagarés emitidos por el Fobaproa. Destaca que la gran mayoría de los créditos que provocaron el quebranto de Serfin estuvieron fuera del examen de la auditoría ordenada por la Cámara de Diputados". (Lomas et al. 2000)

La situación anterior nos confirma lo que hemos enunciado reiteradamente en el sentido de que se impuso un funcionamiento informal en la aprobación de créditos al margen de lo establecido en el manual específico, no en un sentido positivo de que lo informal hiciera que la organización funcionara mejor, sino al contrario, atentando contra la sobrevivencia de la misma, ya que al aprobarse dichos empréstitos se vulneraba incluso la llamada racionalidad limitada, pues no se aplicaban procesos establecidos en la reglamentación. Esta situación solamente pudo darse en una etapa de transición de la banca de manos públicas a privadas, donde éstas últimas estaban incapacitadas técnica y moralmente (en el sentido establecido por la Ley de Instituciones de Crédito) para operar los bancos, como se demostró a lo largo de la década de los noventa.

Al aprobarse dichos créditos se violó también la Ley de Instituciones de Crédito y los órganos de supervisión y regulación nunca pudieron o no quisieron captar las irregularidades, es más, se descubrieron por el papel de la Cámara de Diputados de insistir, en contra de la opinión del poder Ejecutivo en la realización de una auditoría que incluso no se realizó completamente por no tenerse acceso a toda la información, pero esta muestra revela severas deficiencias en el funcionamiento bancario en todos los niveles, desde las autoridades como al interior de banca Serfin en este caso. Una parte de la quiebra bancaria tiene su explicación en el funcionamiento informal al interior de la organización realizada al margen de los ordenamientos legales.

Como ejemplo de las operaciones reportables en el cuadro No. 11, se presentan aquellas que tuvieron un monto superior a los 10 millones de pesos. Se observa que estas 52 operaciones representan el 81% de las operaciones reportables cuyo total es de \$3,401 millones de pesos. Este cuadro incluye las operaciones relacionadas, con total de 1,096 millones de pesos representando el 32.2% del total de operaciones reportables de Serfin. Corresponden las restantes 887, a operaciones menores de 10

millones de pesos, lo cual corresponde a una gran dispersión entre créditos personales, a empresas y operaciones de factoraje y arrendamientos. Contiene el nombre de la empresa con la que se realizó la operación reportable y el monto de la misma:

CUADRO No. 11
BANCA SERFIN
OPERACIONES REPORTABLES DE MAS DE 10 MILLONES DE PESOS

| | | | | | |
|--------|-----|------|--|-------------|--------------------------|
| serfin | A-a | 3292 | URBANIZADORA LOS LAGOS, SA CV | 488,358,485 | |
| Serfin | A-a | 3289 | INGENIO DE PUGA, SA CV | 166,150,247 | |
| Serfin | A-a | 3288 | COMPañÍA AZUCARERA DE LOS MOCHIS, SA CV | 398,369,520 | |
| Serfin | A-a | 3283 | AD CENTER, SA CV | 86,978,650 | |
| Serfin | A-a | 3280 | ACEITERA DEL GOLFO, SA CV | 82,811,931 | |
| Serfin | A-a | 3257 | ACEITERA LA JUNTA, S.A. DE C.V. | 176,834,057 | |
| Serfin | A-a | 2558 | FIDEICOMISO DE VIVIENDA DESARROLLO SOCIAL Y URBANO | 254,510,568 | |
| Serfin | A-a | 2557 | CORPORACION VIFAMI S.A. DE C.V. | 65,256,441 | |
| Serfin | A-a | 2546 | EVAPORADORA MEXICANA S.A. DE C.V. | 87,678,753 | |
| Serfin | A-a | 2528 | OPERADORA METROPOLITANA DE LACTEOS S.A. | 61,238,362 | |
| Serfin | A-a | 2510 | AD-CENTER, S.A. DE C.V. | 63,028,144 | |
| Serfin | A-a | 2377 | PROFESIONALES EN MEDIOS PUBLICITARIOS | 15,286,410 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2381 | FLETES REFRIGERADOS SAVIGA, S.A. DE C.V. | 20,263,691 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2413 | NUEVA CIA PAPELERA ESCOLAR SACV | 13,779,109 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2421 | GRUPO BAEZ, S.A. DE C.V. | 12,378,627 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2426 | GRUPO INDUSTRIAL ACEVEDO, S.A. DE C.V. | 14,159,315 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2453 | SERVILLANTAS S.A. DE C.V. | 13,758,056 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2491 | P.V. HOLIDAY CLUB S.A. DE C.V. | 12,896,420 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2500 | GRUPO ALTA M.S., S.A. DE C.V. | 23,075,738 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2527 | RAMIREZ RABAGO SACV | 16,670,904 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2529 | AD-CENTER, S.A. DE C.V. | 10,938,809 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2531 | MUEBLERIAS FUTURAMA, S.A. DE C.V. | 27,987,441 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2538 | CORPORACION FRONTERA, S.A. DE C.V. | 24,304,376 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2539 | PRODUCTOS DE LECHE, S.A. DE .CV. | 10,233,391 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2540 | CENTRO DOMESTICO, S.A. DE C.V. | 32,997,185 | Factoring / Leasing Loan |
| Serfin | A-a | 2556 | CONSTRUCTORA GADSDEN Y GADSDEN, S.A. DE C.V. | 30,518,953 | Other |
| Serfin | A-a | 2557 | CORPORACION VIFAMI S.A. DE C.V. | 65,256,441 | Other |
| Serfin | A-a | 2559 | EDIFICACIONES G.M.G, S.A. DE C. V. | 24,886,011 | Other |
| Serfin | A-a | 2560 | LANZAGORTA Y AGUILAR SA CV | 24,670,993 | Other |
| Serfin | A-a | 2561 | INMOBILIARIA GRUPO HERMES S.A. DE C.V. | 23,436,281 | Other |
| Serfin | A-a | 2754 | EMPACADORA LA XALAPE#A SACV | 17,609,084 | Discounted Loan |
| Serfin | A-a | 2782 | FRACCIONAMIENTO PLAYA DEL MAR SACV | 12,902,554 | Discounted Loan |
| Serfin | A-a | 2868 | ICEDO RIVERA FRANCISCO | 10,111,774 | Discounted Loan |
| Serfin | A-a | 3142 | HERRERA TORRES ANGEL | 11,289,638 | Discounted Loan |
| Serfin | A-a | 3143 | IMPULSORA MARITIMA CAMPECHANA S.A. DE C. | 11,888,556 | Discounted Loan |
| Serfin | A-a | 3144 | INMOBILIARIA CUADRANTE DE BAJA CALIF.S.A | 19,268,249 | Discounted Loan |
| Serfin | A-a | 3145 | INMOBILIARIA FERRETERA PENINSULAR S.A DE | 11,264,715 | Discounted Loan |
| Serfin | A-a | 3155 | OPERADORA TURISTICA CABO DEL ESTE, S.A. | 17,008,599 | Discounted Loan |
| Serfin | A-a | 3167 | SOCIEDAD DE PRODUCCION RURAL DE RESPONS. | 13,719,868 | Discounted Loan |
| Serfin | A-a | 3189 | CONSTRUCTORA ICLAR, S.A. DE C.V. | 11,278,407 | Suspension of Payments |
| Serfin | A-a | 3228 | INMOBILIARIA FUMISA SA CV | 16,215,820 | Suspension of Payments |
| Serfin | A-a | 3260 | CARNIVAL CREATIONS DE MEXICO, S.A. DE C.V. | 15,220,501 | Suspension of Payments |
| Serfin | A-a | 3265 | RAMIREZ RABAGO, S.A. DE C.V. | 27,138,498 | Suspension of Payments |
| Serfin | A-a | 3268 | BURR, SA CV | 17,471,570 | Suspension of Payments |
| Serfin | A-a | 3269 | WALTER BURR, SA CV | 30,112,487 | Suspension of Payments |
| Serfin | A-a | 3279 | LITOGRAFIA MAGNOGRAFICA, SA CV | 16,707,028 | Suspension of Payments |
| Serfin | A-a | 3281 | HARINAS DEL SURESTE, SA CV | 46,271,732 | Suspension of Payments |
| Serfin | A-a | 3282 | MATERIALES INDUSTRIALES Y REPUESTOS DE A | 15,536,611 | Suspension of Payments |
| Serfin | A-a | 3285 | SUPER TRANSPORTES ESPECIALIZADOS DEL GOLFO, SA | 20,265,633 | Suspension of Payments |

| | | | CV | | |
|--------|-----|------|--------------------------|------------|------------------------|
| Serfin | A-a | 3286 | MYM LARIOS, SA CV | 27,510,347 | Suspension of Payments |
| Serfin | A-a | 3290 | MAZON Y DIVERSION, SA CV | 20,336,503 | Related |
| Serfin | A-a | 3291 | SERVILLANTAS, SA CV | 23,059,714 | RelatedS |

Suma

2,760,901,197

FUENTE: TRANSACCIONES REPORTABLES. INFORME MACKKEY

Fue una flagrante violación de la legislación en la que las autoridades financieras no cumplieron la ley, al no sancionar las violaciones que realizaban los operadores bancarios en forma oportuna, dejar crecer el problema hasta que se volvió irresoluble, dejar impune todo el conjunto de atropellos a la legislación y finalmente tener que canalizar recursos fiscales para su salvamento a través de los múltiples programas hasta llegar como hemos señalado la "solución final" del FOBAPROA. La reglamentación institucional existía, de acuerdo con los institucionalistas, pero las circunstancias de los neobanqueros y su relación con los órganos reguladores y supervisores, permitieron que las reglas no se cumplieran. La solución *a posteriori* consistió en revertir la desregulación y hacer más rígidas las nuevas regulaciones.

Una gran cantidad de disposiciones reglamentarias existentes pudieron ser cabalmente aplicadas y tanto los factores externos como los internos se conjuntaron para que no fuera así. Pareciera que uno de los objetivos informales de la nueva administración privatizada de Banca Serfin fuera la quiebra de la institución, en función de cómo llevaron a cabo la operatividad crediticia.

Cuando se presentó el Informe Mackey, Dolores Padierna era diputada federal y consideró "...conveniente mostrar a la opinión pública...presuntas irregularidades cometidas por accionistas del Grupo Financiero Serfin que condujeron al desastre del Banco y a ser la entidad que más pagarés Fobaproa generó...antes de la venta...a Santander más de la mitad de sus activos, estaba constituida por pagarés Fobaproa" (Padierna, D. 2000: 155).

Padierna describe las operaciones irregulares realizadas por los accionistas de Banca Serfin:

- "Autopréstamos.
- Liquidación irregular de créditos adquiridos por los accionistas, (mediante venta de acciones a valor superior al mercado, con operaciones de compra venta de dólares a tipo de cambio preferenciales, quitas...).
- Créditos relacionados.
- Créditos para la adquisición de acciones de otros bancos.
- Substitución de deudores para evadir cartera vencida.
- Operaciones con opciones generadoras de ingresos por concepto de primas." (Padierna, D. 2000: 156)

Como ejemplos, Padierna presenta las siguientes operaciones presuntamente irregulares de accionistas:

- ◆ Crédito a la familia Sada para capitalizar al Grupo Financiero Serfin. 21.5 millones de dólares. Posibles irregularidades: Capitalización de Serfin con recursos que provienen del mismo grupo financiero. Las autoridades permitieron otorgamiento de beneficios extraordinarios. Se permitió disminución de garantías.
- ◆ Crédito de Serfin International Bank and Trust (SIBT) a Sada. 300 millones de dólares. Posibles irregularidades: Aceptación de insuficiencia de garantías.

- ◆ Crédito a la Familia Sada. (28 de Febrero de 1992). 22 millones de dólares. Posibles irregularidades: La creación del fideicomiso para capitalizar a Banca Serfin infringe la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
- ◆ Créditos de SIBT a accionistas de Serfin para sustituir pasivos. 31.7 millones de dólares. Posibles irregularidades: Debilitamiento financiero del Banco por erosión de capital.
- ◆ Préstamos quirografarios a accionistas para compra de banco. 36.4 millones de dólares. Posibles irregularidades: Violación a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. (Padierna, D. 2000: 156-157)

Padierna destaca que "El Sr. Abelardo Morales...fue el encargado de orquestar las operaciones anteriores en su calidad de Director General de Banca Serfin." (Padierna, D. 2000: 157)

Otro tipo de operaciones irregulares destinadas a accionistas para compra de acciones de grupos financieros:

- ◆ Préstamo para capitalización de Grupo Financiero Serfin a los propios accionistas. 76.7 millones de dólares. Posibles irregularidades: Préstamos no apegados a la normatividad crediticia, negligencia en la recuperación y estudios incompletos de crédito.
- ◆ Préstamo de SIBT a accionista de Promex y empleado de Vitro. 100.1 millones de pesos. Posibles irregularidades: Préstamo no autorizado por ningún Comité de Crédito. No hay estudio de crédito. Negligencia en la recuperación. Se hizo una dación en pago a un valor muy superior al mercado. Se otorgó el crédito sabiendo que era impagable si fallaba la especulación.
- ◆ Banca Serfin autoriza crédito para compra de acciones de Banorte. 100 millones de dólares. Posibles irregularidades: Capitalización de banorte con recursos de Serfin.
- ◆ Banca Serfin autoriza crédito para compra de acciones de Banco de Oriente. 10 millones de dólares. Posibles irregularidades: complacencia en la recuperación del adeudo y ocultamiento de la cartera vencida mediante sustitución de deudor.
- ◆ Banca Serfin autoriza crédito para compra de acciones de Bancrecer. 3.9 millones de dólares. Posibles irregularidades: Faltas a la normatividad crediticia. (Padierna, D. 2000: 158-159)

Al igual que el primer grupo de operaciones irregulares, estas también fueron "Autorizaciones irregulares siendo suficiente la firma de Abelardo Morales". Director General del banco. (Padierna, D. 2000: 159)

Otro grupo de operaciones irregulares de accionistas de Banca Serfin son las siguientes:

- ◆ Quitas de capital e intereses del 48% a accionista de Serfin. 209 millones de pesos. Posibles irregularidades: Violación al Artículo 105, fracción V de la Ley de Instituciones de Crédito, relativo a la determinación del monto de quita en reestructuras financieras y a negligencia en la recuperación crediticia.
- ◆ Complacencia en el otorgamiento y recuperación de créditos. 427.9 millones de pesos. Posibles irregularidades: Negligencia en la recuperación de créditos otorgados a accionistas y consejeros de Serfin. Ocultamiento de cartera vencida a

través de la sustitución del deudor. Créditos otorgados en exceso de límites legales e instrumentación de otros créditos mediante nuevos créditos. Tráfico de influencias.

- ◆ Crédito autorizado por consejeros y accionistas que implicó desviación de recursos. 5.1 millones de dólares. Posibles irregularidades: Violación Artículo 112, fracción VI de la Ley de Instituciones de Crédito, por desviación de recursos crediticios. Violación de las reglas para la calificación de la cartera. Irregularidad en el otorgamiento del crédito. (Padierna, D. 2000: 160-161).

En este tercer grupo de operaciones irregulares, Padierna comenta que "No sólo se dieron autopréstamos...por parte de los miembros del Consejo de Administración de Serfin, sino que también se concedieron quitas...Hubo y se tuvo complacencia para no exigir el pago de sus adeudos" (Padierna, D. 2000: 161).

Un cuarto grupo de operaciones irregulares también realizado por accionistas fueron las siguientes:

- ◆ Serfin no registró cartera vencida. 240 millones de pesos. Irregularidades: Ocultamiento de cartera vencida mediante la sustitución del deudor. Créditos otorgados para cubrir pasivos. Deficientes gestiones de recuperación.
- ◆ Créditos a empresas relacionadas. 12 millones de pesos. Irregularidades: Violación al Artículo 112, fracción VI de la Ley de Instituciones de Crédito por desviación de recursos. Disminución en la tasa de interés moratoria y complacencia en las gestiones de recuperación.
- ◆ Créditos relacionados a accionistas. Diversos montos. Irregularidades: Aplicación de tasa cero. Tratamientos preferenciales. Quebranto al Grupo Financiero Serfin. (Padierna, D. 2000: 161-162)

La característica de este cuarto grupo, como comenta Padierna es que "...se encuentran créditos impagables...en Fobaproa de accionistas de Serfin sin que se ejerzan acciones penales para su cobro" (Padierna, D. 2000: 162)

Los préstamos relacionados que se llevaron a cabo al margen de los ordenamientos fueron decididos en las altas esferas de Dirección de los bancos, incluso en el Consejo de Administración, el objetivo perseguido fue el beneficiar económicamente a los receptores del crédito a través de cometer un fraude contra la propia institución, pues incluso las garantías en estos casos o no eran suficientes o se simulaba la entrega de las mismas.

La realización de operaciones irregulares al interior de Banca Serfin denota violaciones a los diversos ordenamientos legales que hemos analizado, considero que también existe un divorcio entre lo planteado en los manuales de crédito, que de acuerdo con Mintzberg se refiere a la organización formal, con lo que realmente se instrumentó, pudiendo no seguirse al pie de la letra por los miembros de la organización, como es el caso que nos ocupa.

De hecho, en el periodo que va de 1992 hasta 1999, se considera que en Banca Serfin se sobrepuso un funcionamiento informal que permitió serias violaciones a la reglamentación general y en particular a los manuales de crédito, el indicador con que contamos para ilustrar esta aseveración son las operaciones irregulares, que estando prohibidas por la ley, se realizaron en gran proporción.

Conociendo las prohibiciones señaladas en la Ley sobre créditos relacionados, incluso retomadas en el manual, se llevaron a cabo dichas operaciones con todo conocimiento de causa, lo cual confirma la hipótesis de que en una gran cantidad de casos la legislación no se aplicó.

Adicionalmente a las evidencias sobre irregularidades presentadas en el Informe Mackey, con el propósito de obtener opiniones sobre la operatividad bancaria en el periodo 1992-1994, se realizaron entrevistas en las cuales se hicieron preguntas derivadas de las hipótesis que he planteado sobre la quiebra de Banca Serfin a ejecutivos de cuenta del área de crédito que hubiesen laborado en el periodo mencionado. Se realizaron 10 entrevistas en base a contactos y relaciones, haciéndoles preguntas en forma directa y abierta.

Con base en esos puntos de vista, se pueden enumerar algunas causas por lo cual los créditos no se podían recuperar:

1. Se aseveró que al tomar posesión los nuevos banqueros, las reglas se relajaron, autorizándose informalmente a diversos niveles de la organización que pudieran dar autorización de montos crediticios basados fundamentalmente en el conocimiento personal del solicitante de crédito, o por recomendación, sin tomar en cuenta los procedimientos establecidos, o bien, cumpliéndolos formalmente pero sin cuidar todos los requerimientos.
2. Negligencia de los ejecutivos vinculados al otorgamiento de crédito para cumplir lo establecido en los criterios para el otorgamiento de créditos.
3. Falta de criterios para la estimación de las expectativas económicas y de los negocios, para evaluar la viabilidad del proyecto y la factibilidad de su recuperación
4. Las garantías de los créditos no tenían un proceso de revisión, por ejemplo si se requería por los procedimientos el tener que dejar una escritura de bienes raíces, se podía dejar cualquiera sin incluso cotejar que correspondiera al solicitante del crédito y mucho menos se revisaba si ésta tenía gravamen o avalúo para verificar si cubría el monto crediticio, aunque se cubría el requisito de que hubiera alguna. Según testimonios, en lo referente a garantías, los expedientes no se integraban adecuadamente.
5. Igualmente señalaron que se subestimaba el monto de la cartera vencida, ya que solamente se calculaba sobre los pagos vencidos y no sobre el saldo insoluto, del cual había certeza de que no podría ser pagado por el deudor que se encontraba insolvente, situación que fue corregida por las autoridades hasta enero de 1997, dos años después del estallamiento de la crisis bancaria.

4.14 SANEAMIENTO FINANCIERO.

Banca Serfin empezó a recibir apoyos del fobaproa desde 1995. Existieron visiones críticas por la modalidad que caracterizaron las distintas transferencias de fondos: "The wall Street Journal estimó ayer inusual la venta del Grupo financiero Serfin de 2 mil 700 millones de créditos difíciles de recuperar a un fondo de garantías bancarias...el rescate de Serfin subestima el problema que todavía enfrenta el sector bancario mexicano. La operación representa la segunda vez que este banco vendió créditos con problemas al gobierno en los últimos 11 meses, y alienta la posibilidad de que las autoridades puedan necesitar gastar más dinero este año para auxiliar a los bancos" (Efe, Rewter,

Ap. Ansa. "Inusual venta de créditos con problemas de Serfin". La Jornada. 16 de mayo de 1996.)

"A través de la capitalización de los bancos comerciales el gobierno renueva la alianza con los grupos capitalistas que los adquirieron en el proceso de privatización. Significativamente, la relación entre los tecnócratas y los banqueros siempre ha estado a cargo de Guillermo Ortiz que, primero como subsecretario de Hacienda durante el sexenio anterior encabezó el Comité de Desincorporación Bancaria y, ahora, como secretario del ramo, supervisa la gestión de los antiguos postores y nuevos banqueros... A través del rescate bancario, el gobierno renueva una alianza con los nuevos banqueros que estableció, primero, durante el proceso de privatización y, en algunos casos, incluso antes, durante la campaña presidencial de Carlos Salinas. Existe el riesgo de que durante esta larga asociación se haya incurrido en serios conflictos de interés o, incluso, actos de corrupción". (Zebadúa, Emilio. "Banqueros y tecnócratas". La Jornada. 21 de julio de 1996).

En el año de 1996 salió a la luz pública la vinculación del presidente del Grupo financiero Serfin con Raúl Salinas de Gortari, hecho que recibió severas críticas por la implicación de tipo político: "El presunto involucramiento de Adrián Sada González en negocios con Raúl Salinas de Gortari provocó la caída de los certificados de depósito de retiro (ADR) de Serfin en 7.5 por ciento y de los de Vitro en 3.8 por ciento en la Bolsa de Nueva York. En el mercado mexicano las acciones serie D de ambos consorcios cayeron 3.5 por ciento, en cada caso, informaron analistas financieros del área bursátil del Grupo Financiero Serfin. Sobre el caso de Adrián Sada González, de quien se menciona recibió de Raúl Salinas de Gortari una transferencia de 15 millones de dólares, el ex director de Vitro, Rogelio Sada Zambrano, pidió a las autoridades federales que se aplique la ley sin excepción alguna". (Torres, Armando et al. "Desplome de valores de Serfin y Vitro en México y NY, tras el presunto involucramiento de Adrián Sada con Raúl Salinas" La Jornada. 9 de julio de 1996).

Desde principios de 1999 se presentaron hechos que hicieron inminente la intervención de Banca Serfin por parte del IPAB, se comentó al respecto que: "La salida formal de Banca Serfin de la Bolsa de Nueva York que se concretará hoy y la virtual quiebra del tercer banco en importancia en el país que ello significa, 'disparará el costo fiscal' que deberá asumir el gobierno, el cual 'ya no podrá detener más la necesaria intervención para esta institución, que durante años ha operado con un marcado trato preferencial de las autoridades', señaló el diputado Alfonso Ramírez Cuéllar...De acuerdo con los documentos oficiales del Fobaproa, ese banco ha recibido 66 mil 900 millones de aportaciones gubernamentales, como parte de un programa de capitalización del cual ha sido el más beneficiado" (Urrutia, Alonso y Cuéllar Mireya. "Ante la eventual quiebra de Serfin piden acelerar su intervención". La Jornada. Febrero de 1999).

La Ley de Protección al Ahorro Bancario establece en lo relativo al saneamiento de bancos que el pago del apoyo financiero que brinde el IPAB, quedará garantizado con el capital social del banco respectivo. En este sentido, desde 1992 el capital social de Banca Serfin resultaba insuficiente para garantizar el monto de cartera vencida. Cuando se realiza la operación final de salvamento de Serfin, sus accionistas perdieron la titularidad del capital invertido y por otra parte los recursos que se obtuvieron por la venta a Santander se destinaron a cubrir parte del costo del rescate total. La participación accionaria del HSBC se le liquidó su tenencia accionaria de 137 millones de dólares.

El IPAB una vez que intervino gerencialmente a Banca Serfin en 1999 y para proceder a su venta reestructuró la deuda contraída con Serfin que al 6 de abril del 2000 ascendía a 100,084 millones de pesos, quedando en los siguientes términos:

- a) 69,084 millones de pesos en 4 pagarés de 17,271 millones cada uno y otro pagaré de 16,000 millones de pesos, todos con vencimiento a 3 años a partir de marzo de 2003 con tasa TIIE a 28 días más 0.5 puntos, con intereses pagaderos cada 28 días.
- b) Un pagaré por 15,000 millones de pesos con vencimiento a 4 años con intereses de TIIE a 28 días.

El IPAB liquidó 19,000 millones en julio de 2000

Hasta aquí el IPAB comprometió deuda con Serfin por 119,084 millones de pesos y el IPAB canalizó como prepago a Banca Serfin los recursos provenientes de su venta a Santander por 14,650 millones de pesos. Es decir, El IPAB asumió una deuda de más de 119,000 millones para recuperar el valor de mercado de Banca Serfin por 14,650 millones de pesos. El gobierno asumió los activos incobrables como compra de cartera. (Banca Serfin. 2002)

Padierna consideró que: "...los recursos aportados por el gobierno a través del Fobaproa-IPAB para su rescate...alcanzó casi 123 mil millones de pesos. El rescate de Serfin por lo tanto, ha sido uno de los salvamentos en toda la historia de la banca mexicana. El monto esta calculado a valor nomina pero en realidad el costo del rescate alcanzó los 180 mil millones de pesos". (Padierna, D. 2000: 154)

De acuerdo a Emilio Lomas, Roberto González y Antonio Castellanos, en un análisis presentado en La Jornada, señalan que "El gobierno federal disfrazó la quiebra de Banca Serfin y provocó que su rescate se disparara hasta 172 mil millones de pesos, 49 mil millones más de los que oficialmente acepta el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), revelan informes oficiales de este organismo, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y del Congreso de la Unión". (Lomas et al. 2000)

Al 31 de diciembre del 2,000, la deuda de IPAB con Serfin ascendió a 58,261 millones de pesos.

Se expresaron diversos puntos de vista en torno al saneamiento final de Banca serfin, entre otros:

"Hoy no sabemos a ciencia cierta si la situación financiera de Serfin, por ejemplo, es de insolvencia y por eso no debieran asignarse más recursos para salvarlo. Lo que sabemos es que el banco fundado por el mismo J. P. Morgan en 1895 dictaminó que era más barato seguir poniendo dinero en Serfin, pero una parte importante de ese dinero es ahora dinero público" (Bendesky, León. "Bancos, el costo de intervenir" La Jornada. Julio de 1999).

Después de la intervención de Banca Serfin por parte del IPAB, se eliminó el acuerdo de participación en pérdidas, haciendo con este hecho mas costoso el rescate de este banco, pues se refiere a un acuerdo de participación en pérdidas, relativo a la cartera vencida transferida al IPAB, lo no recuperado se convertiría en una pérdida que compartiría con 25% el banco. Con esta medida, "el costo fiscal se incrementaría, independientemente de lo que se recuperara, ya que finalmente todas las pérdidas que finalmente se tuvieran serían asumidas por el IPAB. Además, se eliminaría el incentivo para recuperar los créditos y disminuir las pérdidas, la recuperación sería menor (si es que hubiera alguna), y las pérdidas mayores". (Moreno, Juan. "El rescate de Serfin y el riesgo moral". La Jornada. Septiembre de 1999).

Funcionarios gubernamentales y bancarios expresaron al borde del saneamiento lo siguiente: "Patricia Armendariz, vicepresidenta de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores...reconoció que Serfin presentaba 'problemas estructurales' desde diciembre de 1998"... "El IPAB, dijo Vicente Corta, tiene facultades para contraer pasivos hasta por 70 mil millones de pesos, por lo que en el rescate de Serfin no necesitará la aprobación del congreso"... "Los 'problemas operativos' llevaron a Serfin, a la vuelta de siete años, al punto de la quiebra, de la que será rescatada por el naciente Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Los recursos que inyectará el organismo permitirán al banco estar 'sólidamente capitalizado', según definió ayer Adolfo Lagos. 'No estamos en quiebra', añadió" (González, Roberto. "El IPAB tomará el control accionario del banco". La Jornada. Junio de 1999).

Ante la intervención de Banca Serfin por parte del IPAB, el 8 de julio de 1999, con el propósito de sanearla y capitalizarla, el exdirector Adolfo Lagos consideró que "La medicina terminó por matar al paciente...para los accionistas que participaron en la compra de Serfin al gobierno -concretada el 24 de enero de 1992- fue un proceso muy doloroso. Fue un proyecto que no fructificó...La esperanza murió...el grupo de control de la institución, que encabezaba Adrián Sada González y que tenía 60% de las acciones, asumió una pérdida por un monto estimado entre dos mil y dos mil 500 millones de dólares" (González, Roberto. "Serfin: se consume el fracaso". La Jornada. 9 de julio de 1999).

La Jornada editorializó en torno al saneamiento de Banca Serfin: "El nuevo salvamento de Banca Serfin, confirmado ayer oficialmente, pone en evidencia la inutilidad del rescate anterior. Cabe recordar que hasta febrero del presente año el gobierno inyectó a esa institución financiera privada, cuyo valor contable es de 9 mil millones de pesos, unos 67 mil millones provenientes del erario público; ahora se destinarán otros 20 mil millones para sacarla a flote. A simple vista, pues, los rescates bancarios constituyen un dispendio exasperante e intolerable en un contexto marcado por la estrechez presupuestal para todo lo que no sea el ámbito financiero...En la gestación de este colosal e indignante absurdo no puede ignorarse la responsabilidad de quienes idearon e instrumentaron la privatización de la banca, durante el sexenio pasado, una privatización manchada por la sospecha y realizada en forma tan irresponsable -si no es que corrupta-...Pero tampoco ha de omitirse la responsabilidad de la actual administración, cuyo rescate bancario, simbolizado por el Fobaproa, resultó -como lo muestra el caso de Serfin- un fracaso dispendioso y de legalidad tan dudosa que hasta la fecha se mantiene en secreto la información correspondiente" (Editorial. "Mentiras de la política económica". La Jornada. 18 de junio de 1999).

CONCLUSIONES

Se plantea una alternativa de interpretación sobre por qué quebró Banca Serfin poniendo en evidencia que los órganos encargados de la regulación, inspección y vigilancia del sistema bancario no actuaron oportunamente para que se aplicara la reglamentación vigente sobre la operatividad crediticia, desde la aparición de los primeros síntomas de deterioro de los indicadores financieros del banco mencionado, que se presentaron inmediatamente después de realizada la privatización y que fueron documentados en informes gubernamentales como los Boletines Estadísticos de la Comisión Nacional Bancaria.

Las autoridades del sistema bancario, que de acuerdo con las leyes financieras pertenecen a la Secretaría de Hacienda, Banco de México y la entonces Comisión Nacional Bancaria, no aplicaron disposiciones que frenaran el crecimiento de la cartera vencida, la realización de operaciones irregulares y la deficiente evaluación del riesgo de los créditos, a pesar de la existencia de distintas voces de alerta, por lo cual tuvieron un alto grado de responsabilidad en la quiebra de Banca Serfin

La operatividad de Banca Serfin se caracterizó por una situación de ingobernabilidad durante el periodo 1992-1994, pues el marco legal que acababa de ser actualizado no se aplicaba en forma estricta para la regulación del proceso crediticio, como lo demuestran las evidencias de operaciones irregulares presentadas en el Informe Mackey y el reconocimiento de las mismas por el propio Gobierno Federal.

Las autoridades del sistema bancario permitieron que los directivos de Banca Serfin, cuyo capital contable ya no cubría el monto de su cartera vencida, siguieran realizando operaciones crediticias como si no hubiera pasado nada y sin aplicar las disposiciones enunciadas en la ley para restablecer las sanas prácticas bancarias, lo cual generó la acumulación de irregularidades del proceso de crédito y aumentó el costo de su saneamiento financiero.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no declaró la revocación de la autorización de Banca Serfin para realizar servicios bancarios, no obstante que configuraba violaciones a la Ley de Instituciones de Crédito, puesto que su situación financiera arrojaba pérdidas cuantiosas que superaban el monto de su capital contable, lo cual le hacía difícil enfrentar la creciente cartera vencida, poniendo en peligro con su administración los depósitos del público inversionista.

La Comisión Nacional Bancaria al detectar que en Banca Serfin se presentaban problemas de solvencia y se ponían en riesgo los intereses de depositantes e inversionistas no logró, como lo establece la Ley de Instituciones de Crédito, que se restituyera con nuevas aportaciones de capital por parte de los accionistas el excedente de cartera vencida sobre el capital contable, ni tampoco declaró oportunamente la intervención con carácter de gerencia.

El Banco de México que tiene como una de sus funciones regular la intermediación y el promover el sano desarrollo del sistema financiero, no tomó medidas correctivas

oportunas para frenar el crecimiento de la cartera crediticia de Banca Serfin que en forma exponencial se presentaba en los años de 1993 y 1994, con relación a las bajas tasas de crecimiento del PIB, a la vez que aumentaba la cartera vencida y se ponían en riesgo los recursos del público inversionista.

El Banco de México no actuó oportunamente, no tanto por desconocimiento de lo que sucedía en la operatividad crediticia, de acuerdo a su propia ley contaba con todos los instrumentos legales y operativos para evitar una expansión incontrolada del crédito en Banca Serfin en relación con expectativas reales de la economía y de los negocios, pues tiene facultades para realizar diagnósticos de los intermediarios, evaluar los sistemas de administración de riesgos, contar con un sistema de información y poder presentar iniciativas de disposiciones de regulación y control sobre los bancos.

El Banco de México no desconocía la situación de insolvencia y de deterioro financiero que presentaban diversos bancos, entre los cuales se encontraba Banca Serfin, tal como lo evidencia el reconocimiento público de la insuficiencia de recursos de dichas instituciones el 29 de diciembre de 1994, que ante la amenaza de una corrida bancaria, informó a los inversionistas y depositantes que habría garantía para sus depósitos, con lo cual asumía a nombre del Gobierno Federal el compromiso de proveer los recursos financieros para subsanar las pérdidas.

La Comisión Nacional Bancaria no ejerció sus facultades para evaluar el comportamiento financiero de Banca Serfin de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, pues existía la obligatoriedad de que se le suministrara información financiera dentro de plazos determinados y procedimientos establecidos en circulares específicas, por lo cual el crecimiento de su cartera vencida que había sido detectado a tiempo pudo ser complementado con el análisis de cómo se llevaban a cabo las operaciones y bajo que condiciones se tomaban las decisiones de otorgar créditos.

La Comisión Nacional Bancaria no aplicó la atribución que le otorga la Ley de Instituciones de Crédito acerca de poder remover o suspender a los principales funcionarios de Banca Serfin e incluso proceder penalmente en su contra, cuando se detectó que se otorgaban créditos sin seguir los ordenamientos legales y no se tenían las garantías adecuadas, poniendo en riesgo el capital de los depositantes.

La Comisión Nacional Bancaria no vigiló la aplicación por parte de los bancos de la metodología para la calificación del riesgo de los créditos, en el caso de Banca Serfin una gran proporción de los créditos otorgados fueron calificados en los grados de riesgo mínimo, con lo cual todos podían ser recuperables y no podía presentarse la quiebra técnica, sin embargo, solo era una medida para evitar constituir reservas preventivas acordes con el nivel de riesgo real.

La Comisión Nacional Bancaria estableció desde 1991 reglas que en una gran cantidad de casos no se aplicaron, previamente a la privatización de Banca Serfin, a fin de que los bancos elaboraran manuales sobre el otorgamiento o renovación de cualquier crédito, tomando como punto de partida la existencia, legitimidad, valor y características

de las garantías y cuidando que se hubieran satisfecho los requisitos legales procedentes, dejando constancia de conformidad por un responsable de la institución.

El Gobierno Federal reconoció en la exposición de motivos de una Iniciativa enviada al Congreso de la Unión, tanto las fallas de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria, como las desviaciones en que incurrieron los directivos bancarios, manifestadas en la afectación severa de algunos bancos por parte de sus propios administradores, con el consiguiente costo de su saneamiento, por lo cual se comprometía a castigar con todo el rigor de la ley a quienes hubieran dispuesto indebidamente de los recursos de las instituciones.

El Comité Técnico del FOBAPROA, integrado por la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria fue otra instancia de detección del problema de crecimiento de cartera vencida, puesto que su función consistía en la vigilancia de los quebrantos bancarios y recibir información por parte de los bancos acerca de problemas que dieran lugar a apoyos del citado Fondo.

No fueron tomados en consideración por las autoridades del sistema bancario los señalamientos acerca de que el principal problema que enfrentaba la banca fue identificado como el crecimiento alarmante de la cartera vencida, existiendo voces de alerta desde 1993, como la del presidente de la Asociación Mexicana de bancos, también las expresadas en las discusiones en el Congreso de la Unión sobre la apertura financiera, por analistas de bancos extranjeros e incluso directivos de bancos mexicanos.

La no aplicación del marco legal por parte de las autoridades del sistema bancario se debió a factores políticos y de relaciones de influencias económicas expresadas en grupos de poder, permitiéndose que una gran cantidad de operaciones crediticias fueran realizadas al margen de la legislación.

Considero que las principales causas fueron de orden político, pues el gobierno mexicano se encontraba en la negociación del Tratado de Libre Comercio y una intervención gubernamental en el sector bancario hubiera dificultado las negociaciones y la firma. La evidencia de un oficio de la CNB dirigido a la SHCP que oportunamente daba a conocer la existencia de operaciones irregulares, implica el conocimiento del problema, pero las autoridades del sistema bancario no actuaron de inmediato, por lo cual no se corrigieron.

Los préstamos relacionados que se llevaron a cabo al margen de los ordenamientos fueron decididos en las altas esferas de Dirección de los bancos, incluso en el Consejo de Administración, el objetivo perseguido fue el beneficiar económicamente a los receptores del crédito a través de cometer una fraude contra la propia institución, pues incluso las garantías en estos casos o no eran suficientes o se simulaba la entrega de las mismas, aprovechando tanto la falta de supervisión como la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas.

La sustentación de que predominaron intereses se deriva en que al realizarse la compra de cartera, se observó en el Informe Mackey que alrededor de 10 o 12 grupos financiero-industriales adeudaban cantidades importantes a los bancos, además de los pagarés de políticos y empresarios connotados.

Considero que desde la privatización los nuevos dueños tenían dentro de sus objetivos la venta de los bancos a extranjeros, por lo que su gestión sería temporal. El fundamento se basa en que a mediano plazo no tenían posibilidades reales de expansión internacional, es decir, convertirse en bancos globales y afrontar la competencia internacional cuando se terminaran las salvaguardas establecidas en el Tratado de Libre Comercio.

Al interior de Banca Serfin, la normatividad existente para la toma de decisiones en el otorgamiento de créditos, expresada en la Ley de Instituciones de Crédito, circulares y manuales bancarios no se aplicó al pie de la letra, surgiendo una operatividad informal que daba lugar a operaciones irregulares, a incumplir el proceso de integración del expediente crediticio, a no considerar la viabilidad de los proyectos y la capacidad de pago de los deudores, factores que fueron determinantes en el surgimiento y crecimiento de la cartera vencida y en su quiebra técnica.

Las llamadas operaciones reportables se descubrieron y salieron a la luz pública por el papel de la Cámara de Diputados de insistir en la realización de una auditoría que incluso no se realizó completamente por no tenerse acceso a toda la información, pero la muestra obtenida en el caso de Banca Serfin reveló severas deficiencias en la operatividad crediticia.

De acuerdo con la revisión realizada por M. Mackey a Banca Serfin, que constituye sólo una muestra por el difícil acceso a toda la información, encontró 939 operaciones reportables que no cumplían con los ordenamientos establecidos, con un monto de 3,401.6 millones de pesos, de los cuales alrededor de 1,000 millones de pesos corresponden a operaciones relacionadas, lo cual evidencia que se realizaron prácticas crediticias al margen de la ley y cuestiona el cumplimiento de la misma por parte de las autoridades del sistema bancario.

Banca Serfin no ejercía ya en 1994 la función bancaria de acuerdo a las llamadas sanas prácticas, pues el monto de su captación era insuficiente para ejercer el nivel de otorgamiento de créditos, por lo que tuvo que recurrir a crecientes préstamos interbancarios y de organismos gubernamentales para que su cartera de créditos total siguiera creciendo, a la vez que su capital contable era insuficiente para afrontar los incrementos de la cartera vencida.

La situación financiera de Banca Serfin se agudiza a partir de la crisis de 1995, por lo que recurre ya no solamente a la utilización creciente de préstamos interbancarios, sino que se inician las canalizaciones de las operaciones FOBAPROA, continuando el problema de cartera vencida que se resolvió hasta que el gobierno federal instrumentó el programa Punto Final.

La Comisión Nacional Bancaria publicó datos alarmantes sobre la situación financiera de Banca Serfin, alcanzando una proporción cartera vencida/capital contable de 112.5% para diciembre de 1992, cuando en condiciones extremas no debe pasar de 100, se fue agravando en 1993 en que aumentó a 130.7 y en 1994 a 158.5%, con lo cual se configuraba una situación de insolvencia y quiebra técnica. La expansión de la cartera de crédito total fue acelerada, pues entre 1992 y 1994 creció 66.5% frente a tasas de crecimiento de la economía de alrededor del 2% en promedio durante los mismos años.

De acuerdo a los informes anuales de Banca Serfin, el problema creciente de la cartera vencida fue detectado en forma inmediata por la nueva administración, por lo que establecieron el Comité Estratégico de Recuperación enfocado a atenderlo al considerarlo como grave, realizando multitud de acciones de reestructuración crediticia y estableciendo comités de riesgo. Las medidas decretadas fueron insuficientes para resolver su situación financiera.

En el caso de los banqueros, al realizar las operaciones irregulares, tuvieron como objetivo beneficiarse sin tomar en consideración el marco legal vigente, situación favorecida por la inacción de las autoridades del sistema bancario, los casos que documentamos como autopréstamos que finalmente no pagaron los directivos, dan idea de que la supervisión fue insuficiente y que los informes que presentaban los bancos a las autoridades, aun cuando presentaron el deterioro financiero a través de variables como pérdidas y crecimiento de cartera vencida no provocaba reacciones de los órganos reguladores y de supervisión, lo cual a mi juicio revela un acuerdo no escrito de que las autoridades no actuarían aun cuando existiera una violación sistemática a la Ley de Instituciones de Crédito.

Los cambios en el proceso crediticio al interior de Banca Serfin y el establecimiento de un nuevo manual de crédito dados a conocer en los diversos informes de los primeros años de la nueva administración privatizada, tuvieron poco efecto en la toma de decisiones crediticias dado el alto crecimiento de la cartera vencida durante dichos años y la cantidad de operaciones irregulares que se realizaron.

El manual de crédito se elaboró para cumplir con el ordenamiento legal, estableciendo en el documento elementos de coordinación y control, normalización del proceso y mecanismos de supervisión a fin de institucionalizar la operatividad crediticia, aunque en la práctica en múltiples operaciones fuera dejado de lado al sobreponerse un funcionamiento informal que en algunos casos partía de las instancias superiores del banco.

Se observó un doble papel con relación al proceso de toma de decisiones crediticias en Banca Serfin, pues en las políticas establecidas en el Manual de Crédito, determina tal como lo establece la ley, que no sean operados los créditos relacionados, lo cual demuestra que tenían pleno conocimiento de la legislación. Por otra parte el informe Mackey reveló que tales operaciones se llevaban a la práctica a pesar de su prohibición.

En los diferentes niveles de la estructura bancaria no se tuvo un funcionamiento adecuado debido a que no se aplicó íntegramente la normalización existente en cada uno de ellos. En el de mayor jerarquía que es el ápice estratégico no se vigiló que la organización cumpliera efectivamente con su misión y con las políticas, siendo los directivos que lo componen los principales responsables. Tampoco en este nivel se tuvo una interpretación correcta de la interrelación con el entorno y el definir una estrategia coherente que permitiera hacerle frente a través de cambios fundamentales. La línea media no tuvo presencia en su función de supervisión de que las operaciones crediticias y la toma de decisiones se realizaran conforme a los procedimientos. En el llamado núcleo de operaciones, los ejecutivos no instrumentaron adecuadamente los procedimientos especificados en los manuales de crédito.

Banca Serfin quebró, no porque no existiera una regulación suficiente para evitarla, sino que no se aplicó por las instancias reguladoras y supervisoras al no ejercer las funciones establecidas, la explicación desde mi punto de vista se encuentra en el campo de la política, ya que las autoridades aprovechando la falta de mecanismos de rendición de cuentas, tomaron decisiones unilaterales asumiendo una atribución del Congreso, ya había convertido en deuda pública el quebranto bancario y el Congreso en este caso, únicamente legitimó la medida. En este sentido, los actores no fueron neutrales y lo predominante fueron los intereses correspondientes a cada uno de los diferentes actores.

Ante la crítica realizada por Simon a la toma de decisiones basada en el hombre económico, la alternativa ofrecida es incluir estructuras de la organización que aseguren una toma de decisiones correcta, estableciendo niveles de supervisión intermedios. La organización quita al decisor parte de su autonomía y propone un proceso organizativo de toma de decisiones, donde se definen funciones, asignan niveles de autoridad, se fijan límites a la facultad de decidir, se somete a la supervisión y a una retroalimentación entre los resultados que se van presentando y el pronóstico inicial para hacer correcciones inmediatas.

En la decisión crediticia esta presente en forma permanente el factor riesgo de que no pueda ser recuperado el préstamo, lo cual tiende a complicar la toma de decisiones y en el caso de incertidumbre el riesgo aumenta y la decisión se vuelve mas complicada, de ahí que se planteen diversas alternativas como la institucionalización que es una salida frente al clásico hombre económico que toma decisiones con una racionalidad omnisciente.

La toma de decisiones crediticias no depende únicamente de las reglas y normas establecidas, sino también de las características del ambiente organizacional, en el cual se encuentran visiones del mundo, además de símbolos, historias y rituales, dado que el institucionalismo es una estrategia teórica que establece estructuras, procesos y aspectos culturales.

Conceptualmente la institucionalización lleva al establecimiento de reglas, normas y códigos de conducta formales que pueden ser transgredidos por los actores, por lo que históricamente es un proceso de aproximación sucesiva, donde las fallas o violaciones

son corregidas con nuevas reglamentaciones y castigos, que en su operación continua va limitando los campos de desviaciones.

La institucionalización reduce la incertidumbre propia de la acción humana que surge como consecuencia de la complejidad de los problemas que deben resolverse, por lo cual evolucionan normas y procedimientos que simplifican el proceso, con el establecimiento del marco institucional que limita la elección de los actores.

Operativamente la institucionalización de los procesos se limita por la existencia de una brecha entre la organización formal y la informal, dando lugar a que se violen las reglas, que las decisiones se ejecuten con consecuencias inciertas y que los sistemas de evaluación e inspección sean subvertidos. Las reglas llegan a funcionar como mitos y se muestra la estructura formal como medio racional para alcanzar sus fines, lo cual cimienta su legitimidad, pero no llega a evitar las desviaciones provocadas por el funcionamiento informal.

El funcionamiento organizacional fue más complejo que la estructura formal, en el caso de Banca Serfin las vías reguladas se vieron burladas por fuertes redes de comunicación informal que permitió que los procesos de decisión fueran independientes del sistema regulado, donde se imponían más que las normas, el poder político informal del directivo bancario.

Las organizaciones institucionalizadas crean mecanismos que protegen su estructura de la evaluación del desempeño técnico reduciendo la inspección y el control a un mínimo, y paralelamente los objetivos institucionales son sustituidos por fines técnicos que dan idea de éxito, como en el caso bancario, el número y montos de créditos otorgados median la eficiencia, expresando crecimiento, al margen que se hacían operaciones irregulares. Ante tal situación, la teoría institucional plantea que en muchos casos la acción se desarrolla bajo los principios de "evitar", "ser discreto" o de plano "hacerse de la vista gorda". Estableciéndose el falso supuesto de que todos los actores actúan de buena fe y desempeñan sus cargos adecuadamente, haciendo que todo funcione "atrás del telón", hasta que deja de funcionar.

El sistema bancario en México ha estado institucionalizado, sujeto a leyes y reglamentos desde su surgimiento, la función crediticia siempre ha estado regulada y existe un complejo mecanismo de circulares específicas sobre la operatividad bancaria complementadas con manuales para los procesos de otorgamiento de préstamos.

Pueden existir factores que impiden la aplicación estricta de la regulación de las operaciones crediticias y que se realicen al margen de la ley, por lo que la institucionalización es necesaria pero no es suficiente, pues no basta la existencia de regulaciones y procedimientos para que las organizaciones funcionen adecuadamente, se requiere adicionalmente de procesos de supervisión fuera del sistema que certifiquen que se cumpla la normatividad, es decir, extender los mecanismos de control.

El ingreso a la globalización implicó una profunda reforma financiera a partir de 1990, con la actualización del marco legal del sistema bancario para enfrentar la operatividad crediticia en las nuevas condiciones de privatización, regulando el servicio de banca y crédito, definir la organización, actividades y operaciones de los bancos y proteger los intereses del público y establecer los términos en que el Estado debería ejercer la rectoría del sistema mencionado.

En el profundo cambio institucional en el sistema bancario de principios de los noventa, si bien fue un conjunto de acciones deliberadas para modificar la estructura y la cultura en la organización, para lo cual se establecieron reglas, procedimientos y formas organizativas, paralelamente se impuso una estructura basada en un funcionamiento informal derivado de una ideología de desregulación que provocó la realización de operaciones crediticias irregulares.

La nueva Ley de Instituciones de Crédito de principios de los noventa, otorgaba al Estado la rectoría del sistema bancario. El Estado no renunciaba a la función regulatoria del crédito, sino que autorizaba a los bancos a realizar la operatividad crediticia bajo su control y supervisión. La rectoría que el Estado tiene como atribución sobre el sistema bancario se deriva también de la naturaleza de los recursos que maneja la banca, pues son recursos que el público inversionista deposita en dichas instituciones, por lo cual el Estado tiene como una de sus funciones básicas en el campo financiero la protección de los intereses del público.

La rectoría del Estado en materia bancaria parte de que es el otorgante de la autorización para que los particulares puedan operar como institución de crédito, dado que lo que se maneja son recursos de los depositantes y se desempeña una función exclusiva del propio Estado que delega en quien autoriza para ejercer la operatividad bancaria, en ese sentido son irrenunciables sus facultades de determinar las políticas, ejercer regulación, control y supervisión de la operatividad crediticia, intervenir los bancos en caso de irregularidades e incluso cancelar la autorización otorgada si se llevan a cabo violaciones graves. Esta atribución que constituye la rectoría se encontraba vigente en la Ley de Instituciones de Crédito, pero no se aplicó integralmente en el periodo inmediato a la reprivatización de la banca.

La normatividad que en las organizaciones son las "reglas del juego", puede dejarse de lado en un proceso histórico desregulatorio, donde el juego de la operatividad bancaria se quedó sin aplicar integralmente las reglas, transitando hacia un supuesto modelo liberalizado que provocó el surgimiento de una estructura informal que se apartó de los procedimientos para realizar la operatividad bancaria, sobretodo por el cambio de enfoque de financiar al gobierno y cambiar a financiar al sector privado a una gran velocidad.

Aunque la reforma del sistema bancario cambió reglas y procedimientos en un corto tiempo, las organizaciones cambian de un modo incremental y no en forma discontinua, por lo que las limitaciones informales se impusieron en el ejercicio de la operatividad crediticia para todos los actores, no siendo capaces de asumir la nueva reglamentación que se basaba en las llamadas sanas prácticas bancarias.

Si bien el planteamiento del cambio institucional tuvo como propósito adaptar las instituciones crediticias a las nuevas condiciones de globalización, el cambio de reglas tiene un costo de sustitución por lo que no pudieron ser llevadas automáticamente a la práctica, aceptándose formalmente por razones de búsqueda de legitimidad pero no ejecutándose por razones políticas, financieras y cognoscitivas.

De haberse llevado a cabo el procedimiento establecido por Mintzberg sobre el flujo de la actividad regulada, los problemas se hubieran detectado oportunamente y permitido su corrección antes de que se volvieran internamente irresolubles. Establece que una vez ejecutadas las operaciones, continúa un proceso inverso de revisión y evaluación de cómo se llevó a cabo la ejecución en el núcleo de operaciones, ascenderíamos a la revisión de las acciones de la línea media e igual con el ápice estratégico, donde en forma agregada se tiene la evaluación del funcionamiento organizacional y sus probables desviaciones de la normalización existente.

No se ha planteado por el Congreso de la Unión una transformación de fondo de la institución supervisora del sistema bancario, es decir, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en el sentido de que se le otorgara la autonomía del Ejecutivo para que tuviera independencia en la realización de sus funciones, particularmente en la supervisión y en la aplicación de sanciones a bancos infractores y que pueda ser auditada su acción por el propio Congreso y que exista una rendición de cuentas de cuentas al mismo. En el mismo sentido, la autonomía permitiría que el presidente de la citada Comisión deje de ser empleado del presidente de la República y se tenga que enfrentar al colectivo representante de la sociedad para explicar el grado de cumplimiento de la ley

El Gobierno Federal intervino gerencialmente a Banca Serfin hasta 1999 y tuvo que asumir en el año 2000 un alto costo por la operación tardía de su saneamiento financiero, adquiriendo los activos incobrables como compra de cartera, siendo totalmente desproporcionado el costo del rescate de 119 mil millones de pesos frente al monto de su venta por 14,650 millones de pesos al grupo Santander.

El objetivo de la intervención gubernamental en el salvamento nunca implicó que el gobierno asumiera nuevamente la gestión de los bancos, transitoriamente los intervenía para traspasarlos a agrupaciones financieras internacionales. El modelo de desarrollo con todas sus implicaciones ideológicas y política hacía irreversible la privatización y la venta a extranjeros fue dar un paso adelante.

La implicación en operaciones a través del Fobaproa por parte de los principales grupos financiero-industriales y de políticos prominentes, fue otro factor que impidió la rendición de cuentas por parte de las autoridades del sistema financiero, pues los resultados que arrojó el informe Mackey debió dar como resultado la aplicación de auditorías, pero la mayoría del Congreso no quiso investigar a fondo el Fobaproa e inducir la aplicación de sanciones establecidas en la propia Ley de Instituciones de Crédito. En este sentido considero que la rendición de cuentas ha sido impedida por los partidos que tienen la

mayoría en el Congreso. Se requeriría de una corriente mayoritaria que verdaderamente quisiera limpiar el expediente FOBAPROA.

La rendición de cuentas nunca fue un elemento considerado en el caso de la quiebra bancaria, al contrario, la que he llamado ley de amnistía propuesta por el Gobierno de Zedillo y aprobada en la Cámara de diputados, dejaba sin efecto una gran cantidad de ilícitos en razón de su prescripción. Los debates recientes en cuanto a conversión de los pagarés FOBAPROA en documentos avalados por el IPAB de cuatro bancos, tal como lo documentamos, demuestra que aun a la fecha no se tiene la fuerza política para que no solamente no sean pagados dichos pagarés por los posibles ilícitos que encubren, mucho menos que se castigue a quien cometió dichos ilícitos.

Acerca de la rendición de cuentas y la transparencia existe un doble lenguaje, el declarativo donde las autoridades del sistema bancario ratifican el compromiso de velar por la transparencia y la rendición de cuentas, en beneficio del público ahorrador e inversionista y de la sociedad mexicana en su conjunto. Por otra parte esta el de los hechos, donde se informó que el Instituto Federal de Acceso a la información *congeló* la base de datos de las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno del Instituto de Protección al Ahorro bancario y del acta de entrega del Fondo Bancario de Protección al Ahorro al IPAB porque decidieron que el contenido de la información está clasificado como de seguridad nacional.

La rendición de cuentas en México es todavía un planteamiento no concretado, su aplicación depende no solamente de la alternancia en el gobierno sino de una transición política que no se ha acordado y mucho menos instrumentado, mi punto de vista de acuerdo a lo revisado en relación a toda la institucionalización que se ha llevado a cabo en el sistema bancario y sus resultados, considerando que han existido los mecanismos de prevención y sanción de irregularidades, pero los hechos demuestran la falta de voluntad política para aplicarlos.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Monteverde, Alonso. (1999). "América Latina en el siglo XXI". Revista MACROECONOMIA. No. 75 Oct. 15.

Aspe, Pedro. 1994. Presentación. La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. FCE.

Banca Serfin. 1992. Informe Anual. Grupo Financiero Serfin.

_____ 1993. Informe Anual. Grupo Financiero Serfin.

_____ 1994. Informe Anual. Grupo financiero Serfin

_____ 1996. Manual de Crédito

_____ 2001. Manual de Crédito

Banca Serfin. 2002. Saneamientos Financieros. Documento interno de la Cámara de Diputados.

Banco de México. 1992. Informe Anual

_____ 1993. Informe Anual

_____ 1994. Informe Anual

_____ 1995. Informe Anual

_____ (1999). Política Monetaria. Informe sobre el primer semestre de 1999. Septiembre.

BANCO MUNDIAL. (1999). GLOBAL DEVELOPMENT FINANCE.

Bancomer. (2000) La Regulación y la Supervisión Bancarias. Grupo BBVA
Bancomer. Serie Propuestas No. 10

Bancomer. 1992. Informe Anual. Grupo financiero Bancomer.

Bendesky, León y Godinez, Víctor Manuel. 1991. Liberalización Financiera en Chile, Corea y España. Experiencias Útiles para México. IMEF. México

Bordo, Michael. 1991. El Prestamista de Última Instancia: Puntos de Vista Alternativos y Experiencia Histórica. El Papel de la Banca Central en la Actualidad. CEMLA y Banco de España. México

Calva, José Luis. 1997. Crisis de los Deudores. En Crisis Bancaria y Carteras Vencidas. IIE-UNAM. UAM. La Jornada.

Camdessus, Michel. 1998. Concluding Remarks at the Closing Joint Session of the Annual Meetings Washington, D.C. FMI.

Castaings, Juan. 2000. Los Sistemas Comerciales y Monetarios en la Triada Excluyente. UAM. PyV.

Chapoy, Alma. 1998. *Hacia un nuevo Sistema Monetario Internacional*. IEE: UNAM.

Chávez, Marcos. 1993. Citado en: Crisis de las Expectativas, Incrementos de las emergencias. Quinto año de Gobierno. El Financiero. Informe Especial. 30 de octubre.

Cohen, Michael. March, James. Olsen, Johan. (1988) "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en March, James. *Decisions and Organizations*. Blackwell. New York.

Comisión Nacional Bancaria. 1988. Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad. Diario Oficial. 24 de noviembre.

_____ 1991-2000. Boletín Estadístico de la Banca Múltiple.

_____ 1991. REGLAS PARA LA CALIFICACION DE LA CARTERA CREDITICIA.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Banco de México. 1998. DISPOSICIONES DE CARÁCTER PRUDENCIAL EN MATERIA DE CRÉDITO.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 1997. CIRCULAR Núm. 1354. EXPEDIENTES DE CREDITO. Documentación que debe integrarse a los mismos.

_____ 1999. CIRCULAR Núm. 1423. DISPOSICIONES DE CARACTER PRUDENCIAL EN MATERIA DE ADMINISTRACION INTEGRAL DE RIESGOS.

Copleston, Federick. (1988). "Historia de la Filosofía" Vol. VI. De Wolff a Kant. Editorial Ariel. México.

_____ (1971). "Historia de la Filosofía" Vol IV. De Descartes a Leibniz. Editorial Ariel. Barcelona.

Correa, Eugenia. 1997. Cartera Vencida y Salida a la Crisis Bancaria. En Crisis Bancaria y Carteras Vencidas. IIE-UNAM. UAM. La. Jornada.

_____ 1998. *Crisis y Desregulación Financiera*. Siglo XXI. UNAM. IIE.

_____ 2002. Fobaproa e IPAB: crisis y ocaso de los bancos mexicanos. En Crisis y futuro de la banca en México. IIE_UNAM. Porrúa

Crozier, Michel. Friedberg, Erhard. (1987) "Los Límites de una Teoría de la Contingencia Estructural" en Crozier y Friedberg, *El actor y el sistema*. Ed. Alianza, Buenos Aires.

Cypher, James. (1999) "Crisis Tendencias of the 1990's" ponencia en Seminario Internacional Globalización, Inserción de México y Alternativas Incluyentes para el Siglo XXI. UNAM/UAM.

Davis, Jonathan. 2002. Comparecencia del Lic. Jonhathan Davis, presidente de la CNBV ante la Subcomisión de Seguimiento al Rescate Bancario". Cámara de Diputados. Documento interno.

De Boyer, Jérôme. 1998 Especificidad y Riesgos de la Actividad Bancaria. En Bancos y Crisis Bancarias. UAM.

Del Villar, R. Backal, D. Treviño, J. 1997. EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA RESOLUCION DE CRISIS BANCARIAS. Banco de México. Documentos de Investigación.

Di Costanzo, Mario. 1999. Resumen y Comentarios Relevantes del Informe Mackey. Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fobaproa. 1995-1998. Versión en Disket.

Dos Santos, Theotonio. 1998. "Recuperación Económica y Crisis Financiera" en *Crisis Financiera: Mercados sin Fronteras*. El Caballito. IEE. DGAPA.

DiMaggio, Paul y Powell, Walter. (1999). "Retorno a la Jaula de Hierro". En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Dufour, Maurice. (1995). "Síntesis", en Cuadernos de Administración No. 20, Julio. Universidad del Valle. Colombia.

Estay, Jaime. (1999), Ponencia en Seminario Internacional. Globalización, Inserción de México y Alternativas Incluyentes para el siglo XXI. UNAM/UAM

Fischer, Stanley. Octubre 3-9,1998. "Reforming World Finance. Lessons From a Crisis". *The Economist*.

Euromoney. 1993. México Booming Banks Must Stay Vigilant. Suplemento. Enero. Inglaterra.

Fry, Maxwell. 1990. Dinero, Interés y Banca en el Desarrollo Económico. CEMLA-FELABAN. México

García Rocha, Octavio. 1994. La Primera Crisis de la Globalización. *Gestión y Estrategia* No. 6 UAM-A . julio-diciembre.

Garrido, Celso. 1991. Nuevos Circuitos, Mercados y Actores en el Sistema Financiero Mexicano. *Análisis Económico*. UAM AZC. No. 18-19.México.

Girón, Alicia. 1998. "Globalización Financiera y Mercados Contestatarios" en *Crisis Financiera: Mercado sin Fronteras*. El Caballito. IEE. DGAPA.

Girón, Alicia y Correa, Eugenia. (1997) Introducción. En *Crisis Bancaria y Carteras Vencidas*. IIE-UNAM. UAM. La. Jornada.

Gutiérrez, Agustín. 1998. Los Orígenes de la Crisis Bancaria Mexicana. En *Bancos y Crisis Bancarias*. UAM

Harmon, Michael y Mayer, Richard. (1999). "Teoría de la Organización para la Administración Pública". FCE. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Hernández, Roberto. 1993. La Banca Mexicana Actual. Retos y objetivos. Ejecutivos de Finanzas. IMEF. Noviembre

Huerta, Arturo. 1997. *Carteras Vencidas, Inestabilidad Financiera*. Diana

Jepperson, Ronald. (1999). "Instituciones, Efectos Institucionales e Institucionalismo". En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Keynes, J.M., 1963. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. FCE.

Keynes, J.M. 1971. *A Treatise on Money*. Macmillan St. Martin's Press. Gran Bretaña.

Kregel, Jan. 1998. "Flujo de Capitales, Fragilidad e Inestabilidad Financiera". en *Crisis Financiera: Mercado sin Fronteras*. El Caballito. IEE. DGAPA.

Lavoie, Marc. 1992. *Foundations of post-Keynesian Economic Analysis*. Ed. Edward Elgar, England.

Lerliche, Cristian y Ejea Guillermo. 1992. La Captación y el Financiamiento de Banca y Bolsa de México. 1982-1992. Ponencia presentada en el Taller de Investigación: "Reestructuraciones Financieras, Tendencias Internacionales y el Caso de México". UNAM. FE. DEP. México.

Ley de Instituciones de Crédito. Diario Oficial. 18 de julio de 1990

Ley del Mercado de Valores. Reformas y adiciones. Comisión Nacional de Valores. 1990

Ley para Regular la Agrupaciones Financieras. Diario Oficial. 18 de julio de 1990

Ley de Protección al Ahorro Bancario. (1999) Diario Oficial de la Federación. Enero.

- Ley de Instituciones de Crédito. 1994. Comisión Nacional Bancaria
- Ley de Instituciones de Crédito. 2001. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Ley del Banco de México. 1993. Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 1995. Diario Oficial de la Federación. abril
- Mackey, Michael. 1999. Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fobaproa. 1995-1998.
- Mántey, Guadalupe. (1997). Propuestas Heterodoxas para Enfrentar la Crisis Bancaria. En Crisis Bancaria y Carteras Vencidas. IIE-UNAM. UAM. La. Jornada.
- March, James y Olsen Johan. (1997). "El Redescubrimiento de las Instituciones". FCE. 1997
- Marx, Karl. 1968. El Capital. Tomo III. Editorial FCE.
- Meyer, John y Rowan Brian. (1999) "Organizaciones Institucionalizadas: la Estructura Formal como Mito y Ceremonia. En El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Mintzberg, Henry. (1999). "La Estructuración de las Organizaciones". Ed. Ariel. Barcelona, España.
- Minsky, Hyman. 1987. Las Razones de Keynes. FCE.
- Morquecho, Héctor. (1993). Diario de los Debates. Cámara de Diputados.
- Natella Stefano. 1993. La Cartera Vencida de la Banca Mexicana. Ejecutivos de Finanzas. IMEF. Septiembre.
- North, Douglass. (2001). "Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico". FCE.
- Núñez, Héctor. 1992. Mercado de Dinero y Capitales. Ed. PAC
- _____ 1998. "Análisis de la Política de Financiamiento del Desarrollo" en La Economía Mexicana al Filo del Cambio. Ed. Nuestro Tiempo.
- Ortiz, Guillermo. (1994). La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. FCE.
- Padierna, Dolores. 2000. La Historia Oculta del Fobaproa. Ed. Biblioteca Popular.

Pino, Enrique. (1997). Economía de Endeudamiento y Costos del Rescate Gubernamental. En Crisis Bancaria y Carteras Vencidas. IIE-UNAM. UAM. La. Jornada.

Pischke, J.D. 1991. Finance At The Frontier World Bank. Edi. USA.

Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. 1989. Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos. SPP. México.

Powell, Walter. (1999). "Expansión del Análisis Institucional". En El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Reale, Giovanni y Antiseri, Dario. (1988). "Historia del Pensamiento Filosófico y Científico". Tomo tercero. Editorial HERDER. Barcelona

Reed, Michael. (1996). "Organizational Theorizing: a Historically Contested Terrain". S. Clegg, C. Hardy y W. Nord (eds). Handbook of Organization Studies. SAGE. Gran Bretaña.

Revell, Jack. 1982. The OECD Report on Costs and Margins in Banking. Bank Management in a Changing Domestic and International Environment. Fair Donald, Leonard. The Hague, Boston, London.

Rodríguez, Alfredo. 1993. Técnica y Organización Bancaria. Ediciones Macchi. Argentina.

Rodríguez L. et al. (1999). "Revisar el repunte del peso pide COPARMEX". El Financiero. 5 de mayo.

Roethlisberger, Fritz y William, Dickson. (1976), Management and the worker, Harvard University Press. Cambridge.

Romero, Jorge. (1999). "Estudio Introductorio" Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Ruiz Durán, Clemente. 1992. Sistemas Financieros en Transición. El caso de los países en desarrollo. Investigación económica No. 200. F.E. UNAM.

_____ 1995. Crisis Financiera y la Hipótesis de Mercado Unico. Problemas del Desarrollo. UNAM

Salinas de Gortari, Carlos. (1990). Iniciativa de Decreto que modifica los Artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Iniciativa Presidencial para restablecer el régimen Mixto de Banca y crédito. El Mercado de Valores. No. 10 NAFIN. mayo 15, 1990.

_____ (1993 a) Iniciativa de Decreto que Reforma, adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley del Mercado de Valores. Presidencia de la República. 18 de mayo.

_____ (1993b) Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Noviembre 25.

_____ (1993 c). Iniciativa de Decreto para reformar el Artículo 28 de la Constitución Política sobre la Autonomía del Banco Central. Presidencia de la República.

Schwartzman, Helen. (1993) *Ethnography in Organizations, Qualitative Research Methods*. Series 27. SAGE University Press, California.

Scott, Richard y Meyer, John. "La organización de los Sectores Sociales. En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Scott, Richard. (1999). "Retomando los Argumentos Institucionales". En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Serra, Jaime, (1992). Presentación de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio a la Comisión de Comercio de la Cámara de Senadores. Agosto

SHCP. (1995 a). Oficio dirigido al Director Gerente del FMI por el Secretario de Hacienda y el Gobernador del Banco de México.

_____ (1995 b). Memorandum de Política Económica. Anexo c del Acuerdo Marco entre los Estados Unidos de América y México para la Estabilización de la Economía Mexicana

_____ 1997 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000.

_____ 2002 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006.

Somoza, Manuel. 1994. *Cartera Vencida, Bursatilización y Apertura del Sistema Financiero*. Ejecutivos de Finanzas. IMEF. Marzo.

Simon, Herbert. (1988). "El Comportamiento Administrativo". Ed. Aguilar. Argentina.

Solís, Ricardo. 1998. *La Crisis Bancaria en México Contexto y Antecedentes*. En Bancos y Crisis Bancarias. UAM.

Soros, George. 1999. *La Crisis del Capitalismo Global*. Plaza Janés.

The Banker . 1993. Bank Lending: even more risky. Financial Times. Febrero

Tolbert R y Sucker, J. (1996) "The Institutionalization of Institutional Theory". Clegg, Hardy y Nord Eds. *Handbook of Organization Studies*. London, England. Sage.

Vergara, Rodolfo. (1997). "El Redescubrimiento de las Instituciones". Introducción. En March, J. Y Olsen J. FCE.

Watson, Robert (1997) Wittgenstein on language: toward a theory (and the study) of language in organizations. *Journal of Management History*,

Weber, Max. (1979). "Economía y Sociedad" FCE. México.

Wolfensohn, James. (1999) Discurso ante la Junta de Gobernadores: "Coaliciones para el Cambio". Banco Mundial. Washington.

World Economic Outlook. (1999). FMI. Septiembre.

Zebadúa, Emilio. (1997) Rescate del Sistema Bancario Mexicano. En Crisis Bancaria y Carteras Vencidas. IIE-UNAM. UAM. La. Jornada.

Zedillo, Ernesto. (1995 a). Iniciativa de Reforma a las Leyes Financieras. Cámara de Diputados.

_____ (1995 b). Iniciativa de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Cámara de Diputados.

_____ (1996). Iniciativa sobre la Ley de los sistemas de Ahorro para el retiro. Mayo. Cámara de Diputados.

_____ (1998 a) Iniciativa de decreto que modifica diversas disposiciones financieras. Marzo. Diario de los Debates. Cámara de Diputados.

_____ (1998 b) Iniciativa de decreto de la Ley del Fondo de Garantía de Depósitos. Marzo. Diario de los Debates. Cámara de Diputados.

_____ (2003). Ensayo sobre la Situación Actual de América Latina. Reproducido en Revista Proceso. No. 1367,

Zepeda, Mario. 1994. El Riesgo de una Nueva Crisis de Insolvencia Mexicana y las Posibles alternativas. *Gestión y Estrategia* No. 6. UAM-A. julio-diciembre.

PERIODICOS.

Avilés, Karina. Participación de Jesús Silva Herzog en el seminario "La inversión extranjera en el sector financiero mexicano" Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. La jornada. 4 de marzo de 2004.

Becerril, Andrea. "No se puede dar por cerrado el expediente Fobaproa". La Jornada. 21 de enero de 2004

Becerril, Andrea y López René. Reformas evitarán otro Fobaproa. La Jornada. 21 de julio de 1999

Becerril, Andrea. "El PRI prevé remontar el costo político del Fobaproa". 28 de julio de 1999

Bendesky, León. "Bancos, historia sin fin" La Jornada. 9 de febrero de 2004

Bendesky, León. "Bancos, el costo de intervenir" La Jornada. Julio de 1999

Castellanos Antonio. "Ebrard: los contribuyentes pagarán 80 centavos de cada peso". La Jornada. 20 de julio de 1999

Castellanos, Antonio. "Funcionarios de la CNBV *maquillan* la auditoría al Fobaproa. La Jornada. 10 de julio de 1999.

Castellanos, Antonio. "Reconoce Hacienda que hubo fallas en el proceso de privatización". La Jornada. 21 de julio de 1999.

Castellanos, Antonio. "Se debe seguir trabajando para estimular a los banqueros". La Jornada. 21 de julio de 1999

Editorial. "Mentiras de la política económica". La Jornada. 18 de junio de 1999

Efe, Rewter, Ap. Ansa. "Inusual venta de créditos con problemas de Serfin". La Jornada. 16 de mayo de 1996

Fernandez-Vega, Carlos. 1995. El Moderno Sistema Financiero. Panóptica. La jornada. Diciembre 3.

Fernandez-Vega, Carlos. 2001. MEXICO,S.A... La Jornada. 4 de octubre.

Fernández-Vega, Carlos. "Créditos irregulares y una advertencia desatendida". La Jornada. 28 de julio de 1999

Godínez, Víctor. "La política financiera en el banquillo" La Jornada. 21 de julio de 1999

González Amador, Roberto. "Posponer la revisión de créditos irregulares, plantea el IPAB". La Jornada. 28 de febrero de 2004.

González Amador, Roberto. "Cuestiona organismo del Banco Mundial la reprivatización del sector" La Jornada. 3 de octubre de 1998

González Amador Roberto. "Birlarán al fisco \$13,560 millones de ISR con la venta de Bancomer". La Jornada. 13 de febrero de 2004.

González Roberto y Pérez, Ciro. "Aspe y Ortiz están implicados" La Jornada, 24 de julio de 1999

González, Roberto. "El IPAB tomará el control accionario del banco". La Jornada. Junio de 1999

González, Roberto. "Serfin: se consuma el fracaso". La Jornada. 9 de julio de 1999

Lomas, Emilio. González, Roberto. Castellanos, Antonio. 2000. El Gobierno Disfrazó la Quiebra de Serfin. La Jornada. 2 de junio

Howard, Georgina. (1999). El Financiero. 25 de abril.

La Jornada. 2001. Guillermo Ortiz, un Camaleón de mal carácter y no del todo cuidadoso. 9 de octubre . pag. 39

La Jornada. 2002. DESDE ABRIL DE 1993, HACIENDA SABIA DE LAS ILEGALIDADES EN CREMI Y UNION.

La Jornada. 21 y 22 de agosto de 1999.

Martínez Cesar. "Banqueros y Gobierno bloquearon a Mackey". La Jornada. 24 de julio de 1999

Morales, Andrés. "Fincar responsabilidades sin importar cargos, exige la IP". La Jornada. 24 de julio de 1999

Moreno, Juan. "El rescate de Serfin y el riesgo moral". La Jornada. Septiembre de 1999

Muñoz, Patricia et al. "Castigo y sanción a culpables del desfalco, demanda la IP". La Jornada. 21 de julio de 1999

Salgado, Alicia. 1995. Reestructuración de Créditos y Reserva, Reto Bancario. El Financiero. 16 de mayo.

_____ 2002. Fortalecer la Supervision Sancaria, Prioridad: CNBV. . El Financiero. 15 de abril. Pag 6

El Financiero. 1994. Empeorará la Calidad de sus Activos. Severos cambios para la salud financiera de los bancos mexicanos. Informe Moody's. 1 de julio.

Pérez, Ciro, González, Roberto. Intervención inadecuada y tardía del gobierno incrementó el Fobaproa. La Jornada. 20 de julio de 1999

Pérez, Ciro. "Promoverán controversia sobre fideicomisos del PRI". La Jornada. 28 de julio

Reuters. "Las aportaciones al PRI, por presión del gobierno. La Jornada. 1º de julio de 1999

Rodríguez , Isabel. Intervención de Mario di Costanzo en el foro "El conflicto por los pagarés del Fobaproa" La Jornada-Casa Lamm. La Jornada. 25 de febrero de 2004.

Saldierna, Georgina y Morales Andrés. "Insiste el PRD en el juicio político a Gurría y Ortiz". La Jornada. 21 de julio de 1999

Torres, Armando et al. " Desplome de valores de Serfin y Vitro en México y NY, tras el presunto involucramiento de Adrián Sada con Raúl Salinas" La Jornada. 9 de julio de 1996

Urrutia, Alonso y Cuéllar Mireya. "Ante la eventual quiebra de Serfin piden acelerar su intervención". La Jornada. Febrero de 1999

Velazco, Elizabeth. "Deslindan al PRI del quebranto". La Jornada. 21 de julio de 1999

Venegas, Juan y Pérez, Ciro. "Auditorías, primer paso para aplicar sanciones" La Jornada. 21 de julio de 1999

Zebadúa, Emilio. "Banqueros y tecnócratas". La Jornada. 21 de julio de 1996

Zúñiga, Juan A. "La venta de Bancomer debe esperar fallo español sobre BBVA" La Jornada. 12 de febrero de 2004.

Zúñiga, J. A. 1995. De los Compromisos a los Hechos. La Jornada. 1 de diciembre.