



**Casa abierta al tiempo**

**225163**

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

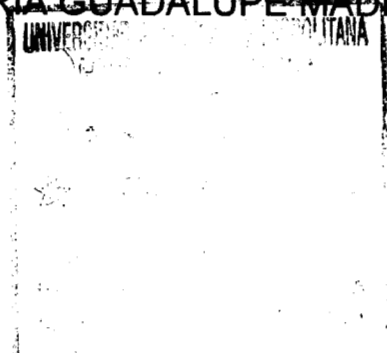
LA CRISIS BANCARIA EN MEXICO,  
1995-2000.

TESINA

PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN ECONOMIA

PRESENTA:

**MARIA GUADALUPE MADRID LOPEZ**



MATRICULA:95328260

ASESORA: MAESTRA GABRIELA CORREA LOPEZ

DICIEMBRE 2000.

## **AGRADECIENDO**

### **A DIOS**

Por haberme permitido concluir mi carrera  
darme sabiduría y alumbrar mis pensamientos  
en los momentos más difíciles.

### **A MIS PADRES**

#### **ANGELICA Y SALVADOR**

Porque gracias a su apoyo, comprensión y consejos  
logre una de mis grandes metas, pero sobre todo por  
el inmenso cariño que me han brindado, mil gracias.

*Guadalupe*

GUADALUPE

# **LA CRISIS BANCARIA EN MEXICO, 1995-2000.**

## **INDICE**

|                                                                        | <b>Pág.</b> |
|------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>INTRODUCCION</b>                                                    | <b>1</b>    |
| <b>CAPITULO 1. El inicio de una crisis bancaria en México.</b>         |             |
| 1.1 La nacionalización y reprivatización de la banca.                  | 2           |
| 1.2 Cambios en la legislación bancaria en 1991.                        | 6           |
| 1.3 Liberalización y desregulación financieras.                        | 9           |
| 1.4 Expansión crediticia.                                              | 11          |
| 1.5 Especulación bursátil.                                             | 15          |
| <b>CAPITULO 2. La acción del gobierno frente a la crisis bancaria.</b> |             |
| 2.1 La situación del Banco de México en la crisis bancaria.            | 19          |
| 2.2 Creación de programas para el apoyo bancario.                      | 25          |
| 2.3 Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).                 | 29          |
| 2.4 Instituto de Protección al Ahorro bancario (IPAB).                 | 36          |
| 2.5 Costos y resultados de los programas adoptados por el gobierno.    | 41          |
| <b>COMENTARIOS FINALES</b>                                             | <b>46</b>   |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b>                                                    | <b>48</b>   |

## INTRODUCCION.

225169

Desde los años setenta y hasta la fecha muchos países han experimentado crisis bancarias, también México.

Estos fenómenos han sido ocasionados por un conjunto de factores macro y microeconómicos tanto internos como externos que se han dado, tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo.

La crisis bancaria que presentó México en el año de 1994 demostró la fragilidad del sistema financiero ante el crecimiento de transacciones financieras y la complejidad de los instrumentos financieros.

Esta crisis tuvo efectos negativos en el desempeño del sector real de la economía. Impidió el buen funcionamiento de los mercados financieros y en particular repercutió sobre el precio de las acciones lo que afectó las decisiones de inversión y ahorro.

Asimismo, la importancia de esta crisis se pudo observar cuando el sistema financiero se vio perjudicado por los movimientos en las tasas de interés internacionales. Por ello cuando el entorno internacional se deterioró se observó: fuga de capital, presiones en el tipo de cambio, las tasas de interés internas aumentaron más que las internacionales, entre otros problemas.

Esto trajo como consecuencia una caída en la actividad económica que afectó la capacidad de pago de la deuda por parte de las empresas y familias, así como aumentó fuertemente la cartera vencida de los bancos, reduciendo su capital, y provocando de esta manera la crisis bancaria.

Se pretende describir en el primer capítulo el origen de la crisis bancaria de 1994, haciendo énfasis en la liberalización y desregulación financieras, en la expansión crediticia, entre otras en la cual, se exponen los motivos en la que dichos factores condujeron a la fragilidad del sistema financiero y en última instancia al estallido de la crisis.

En un segundo capítulo, se expondrán una serie de medidas que llevaron a cabo las autoridades, como por ejemplo el otorgar créditos de corto plazo y llevar a cabo ajustes en la política macroeconómica.

Estas medidas estuvieron enfocadas a resolver el problema de los bancos que se encontraban en quiebra, por lo cual se implementaron diversas medidas de saneamiento, así como fortalecieron la supervisión de los mismos.

## CAPITULO 1. EL INICIO DE UNA CRISIS BANCARIA EN MEXICO.

### 1.1 LA NACIONALIZACION Y REPRIVATIZACION DE LA BANCA.

México enfrentaba en agosto de 1982 una devaluación como resultado de una compleja red de sucesos económicos. Por ejemplo se manifestó una creciente fuga de capitales del país, así como aumentos en las tasas de interés de los préstamos recibidos por México en los mercados financieros externos.

El Banco de México no disponía de suficientes reservas internacionales para hacerle frente a los compromisos más urgentes en divisas a principios de ese mes.

La banca comercial extranjera, decidió suspender sus créditos a México debido a que consideraba que no podría recuperar los créditos otorgados. Ello llevó al gobierno mexicano a mediados de agosto a realizar una venta anticipada del petróleo para la reserva estratégica de Estados Unidos, en la cual el gobierno norteamericano impuso duras condiciones.

La nacionalización de la banca fue cobrando fuerza con el desarrollo de los acontecimientos del mes de agosto anteriormente señalados.

El fracaso de la política financiera adoptada para detener el deterioro de la situación económica de México (que transcurrió por la devaluación de febrero, nuevos aumentos en las tasas de interés con el afán de retener el ahorro en el país, una devaluación en agosto) llevó a que la moneda se devaluara en mas de cuatro veces en seis meses, ello contribuyó a fortalecer los argumentos a favor de la nacionalización de la banca.

**Cuadro No. 1**

| <i>Tipos de cambio (1980-2000) Cotización al final del mes</i> |                | <i>unidad: pesos por dólar</i> |                |
|----------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------------|----------------|
| FECHA                                                          | TIPO DE CAMBIO | FECHA                          | TIPO DE CAMBIO |
| ENERO 1980                                                     | 0.0228         | ENERO 1991                     | 3.05           |
| ENERO 1981                                                     | 0.0234         | ENERO 1992                     | 3.12           |
| ENERO 1982                                                     | 0.0266         | ENERO 1993                     | 3.11           |
| ENERO 1983                                                     | 0.1005         | ENERO 1994                     | 5.15           |
| ENERO 1984                                                     | 0.1479         | ENERO 1995                     | 7.74           |
| ENERO 1985                                                     | 0.1977         | ENERO 1996                     | 7.80           |
| ENERO 1986                                                     | 0.4019         | ENERO 1997                     | 7.98           |
| ENERO 1987                                                     | 0.9784         | ENERO 1998                     | 9.91           |
| ENERO 1988                                                     | 2.2167         | ENERO 1999                     | 9.51           |
| ENERO 1989                                                     | 2.31           | ENERO 2000                     | 9.42           |
| ENERO 1990                                                     | 2.675          |                                |                |

Fuente: Banco de México, Indicadores económicos y financieros.

Por ello con la nacionalización se eliminaba un privilegio del que no disfrutaba ningún otro grupo social o económico: el de la garantía total de los bancos privados, de que en aras de la estabilidad financiera, el Estado haría frente a cualquier quebranto.

Ningún sector contaba con un prestatario estatal de última instancia, como ocurría con el banco central en su relación con la banca privada.

La nacionalización de la banca, permitiría independizar a la política financiera interna de la tiranía del mercado internacional de capitales con el control indirecto de divisas que llevaba implícito a mediano plazo.

Con ello se podían atacar a fondo problemas que desde hace años existían en la economía mexicana, que como el anonimato en la posesión de acciones, bonos y otros valores habían impedido la ejecución de una reforma fiscal.

El presidente López Portillo anunció en su sexto informe de gobierno la decisión de nacionalizar la banca privada y de establecer el control generalizado de cambios el día 1o. de septiembre de 1982.

La nacionalización de la banca simple, directa y transparente fue asimilada rápidamente por la población. La nación se vio afectada negativamente con la reducción del valor del peso en el mercado cambiario, poniendo en riesgo la actividad económica del país y del poder adquisitivo de los ingresos de la mayoría de la población.

La nacionalización fue totalizadora en tanto que comprendió a todas las instituciones crediticias del sector privado (banca múltiple y banca especializada) que tenían concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Solo hubo tres excepciones: el Citibank, por ser la única institución propiedad de extranjeros; el Banco Obrero por ser propiedad del sector social de la economía y finalmente las instituciones de banca de desarrollo por ser mayoritariamente propiedad del Estado.

“Las ventajas que tenía y las posibilidades que ofrecía la nacionalización de la banca fueron:

- a) En primer lugar que con ella se podría eliminar el punto de referencia ideológico en el que los banqueros, sus ideas e intereses se habían constituido tanto en sus relaciones con el resto de los empresarios como en las relaciones en el sector público y privado.
- b) En segundo lugar con la nacionalización de la banca se abría la posibilidad de que la política económica se liberara del estrecho margen de maniobra y reducido espacio que los intereses de la banca le había impuesto durante años.

- c) En tercer lugar la nacionalización permitía introducir una serie de reformas a la operación del servicio público de la banca y crédito que era difícil si no que imposible de llevar a la práctica en un sistema privado.
- d) En cuarto lugar con la banca nacionalizada y como complemento indispensable con los demás intermediarios financieros como casas de bolsa, las compañías de seguros entre otras, que era propiedad de la banca que se nacionalizó, el Estado controlaría por primera vez la totalidad de los instrumentos para financiar el proceso de desarrollo.”<sup>1</sup>

Entre otras ventajas de la nacionalización podemos señalar que:

- a) Facilitaría cualquier tipo o forma de registro y control financieros, incluyendo desde luego el cambiario. Ampliaría la eficacia de la política monetaria, que el banco central aplicaba imperfectamente ya que carecía de conocimiento de lo que ocurría en el sistema. Por ello haría factible regular las tasas activas de interés sobre las que no existía supervisión alguna.
- b) Podría promoverse en la magnitud requerida a la emisión de valores de gobierno, que como los petrobonos habían sido sistemáticamente socavados por la banca privada, en la medida en que constituían un factor de competencia frente a sus instrumentos de captación. Ya que con ello reduciría la liquidez del conjunto de la captación.
- c) Con la banca privada el criterio de la seguridad del pago priva sobre el propósito del crédito, incluso cuando los fondos se destinan a la especulación.

Con el señalamiento de la nacionalización de la banca las instituciones nacionales de crédito fueron protagonistas de una serie de fusiones que redujeron su número a una tercera parte para quedar en 18 instituciones durante los años de 1982 a 1988.

Las manifestaciones de apoyo a la medida gubernamental de nacionalizar la banca y los organismos de crédito, permitió que iniciaran las actividades bancarias el día 6 de septiembre de 1982, después de cinco días de inactividad. Esta propiedad de banca nacional duró de 1982-1990.

A la vuelta de ocho años se dió marcha atrás a la nacionalización bancaria, ya que la reprivatización se decidió cuando las instituciones bancarias habían saneado sus finanzas y cuanto mayor apoyo podían aportar a la estabilidad y desarrollo económico.

---

<sup>1</sup> Tello, Carlos. “La nacionalización de la banca”. Siglo XXI, México 1989 pág. 133.

Con la reprivatización de los bancos a partir de 1990 se hicieron nuevas reformas legales que incluyeron la posibilidad de formar agrupaciones financieras privadas (en las que se podían integrar servicios de banca y de intermediación financiera muy diversos).

Las reformas buscaban propiciar una estructura bancaria sólida, moderna y competitiva con la participación minoritaria del capital extranjero, el establecimiento de requisitos mínimos de capital acordes con los principios internacionalmente aceptados y la obligación de crear reservas preventivas contra los riesgos bancarios.

La reprivatización de los bancos se llevó a cabo en una coyuntura económica particularmente favorable además de las ventajas derivadas del cambio en el marco legal.

## 1.2 CAMBIOS EN LA LEGISLACION BANCARIA EN 1991.

Para impulsar verdaderamente la modernización financiera como parte de la Reforma del Estado fue necesario llevar a cabo una reforma constitucional que suprimiera la exclusividad del gobierno federal en la prestación del servicio de la banca y crédito, y por ende diera acceso a los particulares a la actividad bancaria.

La nacionalización de la banca la encontraremos en la etapa final de una estrategia de desarrollo basada en una economía cerrada y en la expansión del Estado, pero también al tiempo en que ocurría una crisis económica sin precedente.

Los ex banqueros presentaron demanda de amparo alegando, que con la reforma del tercer párrafo del artículo 28 constitucional, que establecía que el servicio público de banca de crédito sería prestado exclusivamente por el Estado, sin que para estos efectos se considerará como monopolio, se habían cometido violaciones a los artículos 1º, 5º, 13, 14, 16, 28, 29, 135, 136 constitucionales.

Posteriormente la Reforma del Estado planteada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari en el año de 1991 se hizo congruente después de una década de enormes esfuerzos para superar la crisis y por ello las circunstancias cambiaron. En ella se explicaban las razones para modificar el régimen de propiedad de la banca.

La reforma constitucional se sustentó en tres razones básicas:

- a) La impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos, dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.
- b) El cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo.
- c) El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo evitando subsidios, privilegios y abusos.

De esta manera el 2 de mayo de 1990, el titular del Poder Ejecutivo dio a conocer la iniciativa del Decreto que modificaría los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con ello por una parte se anula el párrafo 5º del artículo 28 conforme a lo comentado.

Mientras que con la reforma del segundo precepto se incorporan las relaciones laborales hacia el interior de las instituciones de crédito correspondientes al sector privado y social, al régimen del apartado "A" del artículo 123.

Por otro lado el Partido de Acción Nacional (PAN) compartía la tesis fundamental del Presidente de la República Salinas de Gortari en este trascendental planteamiento de modificar el régimen de propiedad de la banca

antes señalado. Se logró un acuerdo entre dicho partido y la fracción parlamentaria del PRI.

Ambos grupos políticos después de amplias conversaciones y con el fin de lograr un convenio que propiciara la aprobación del proyecto de decreto sobre las reformas a los citados preceptos constitucionales, llegaron a un acuerdo parlamentario sobre los principios que debería integrar la nueva ley que regulará la actividad bancaria.

Los puntos de acuerdo fueron:

- a) El servicio de la banca y crédito se prestaría indistintamente por instituciones oficiales, de participación estatal y de particulares, conforme a las respectivas autorizaciones en términos de ley.
- b) La democratización de instituciones privadas se definirá en su constitución, tenencia accionaria y su funcionamiento.
- c) Las autorizaciones se otorgarán atendiendo a los requerimientos de crédito y fomento en el ahorro del país.
- d) El servicio de la banca y crédito será instrumento para la creación de riqueza en beneficio de la población.
- e) Se limitará y se reglamentará la participación accionaria de las instituciones de empresas comerciales e industriales.
- f) La banca deberá ajustar su operación a sanas prácticas y usos bancarios evitando con ello el otorgamiento de créditos preferenciales o de complacencia.

Una vez aprobada la reforma de los artículos 28 y 123 constitucionales se contaba ya con el marco básico necesario para que los sectores social y privado pudieran prestar el servicio de banca y crédito.

Después de hacerse diversos análisis y recibirse varias opiniones se decidió proponer la expedición de una nueva ley que regulara el servicio bancario principalmente porque:

- a) La ley reglamentaria había sido expedida en un momento en el que la actividad bancaria estaba reservada al Estado e impedía la participación mayoritaria de los sectores social y privado.
- b) La actividad bancaria, con la aprobación de la reforma constitucional dejaba de ser un servicio público sujeto a concesión, ahora se consideraría como una actividad económica de interés general, sujeta a autorización.

Cabe mencionar que la legislación contempla tres modalidades de agrupaciones: la primera encabezada por una sociedad controladora, la segunda por un banco y la tercera por una casa de bolsa. En el caso de las primeras manejadas a través de una controladora puede participar conjuntamente en una casa de bolsa y en una institución de crédito.

Por su parte aquellos grupos que no sean encabezados por una sociedad controladora pueden ser manejados por una casa de bolsa o por una institución de banca múltiple.

En resumen el sistema financiero mexicano durante 1991 contó con un marco jurídico flexible, que permitió que los distintos intermediarios operaran de una manera más eficiente toda vez que los cambios registrados en la legislación financiera dieron cabida a prácticas modernas que ofreció una amplia gama de servicios para los ahorradores como para los mismos prestadores de servicios.

Con ellos el sistema financiero se reafirmó como el instrumento estratégico que permitió incrementar el ahorro interno y canalizar esos recursos a las actividades productivas que permitieron el desarrollo económico y social de nuestro país.

### 1.3 LIBERALIZACION Y DESREGULACION FINANCIERAS.

La liberalización financiera (1991–1994) permitió a la banca nacional tener acceso al mercado internacional y adquirir recursos financieros a bajas tasas de interés. Lo que internamente le posibilitó la expansión del crédito a mayores tasas de interés.

La banca se vio favorecida por la eliminación del encaje legal (que tradicionalmente operaba en los bancos como medida de regulación monetaria y crediticia), lo que se tradujo en gran disponibilidad de liquidez y de recursos que utilizó para expandir los créditos.

La liberalización financiera acompañada de la entrada masiva de capitales y al aumento de créditos, se juntó también al proceso de privatización de las grandes empresas públicas.

La apertura económica, la apreciación cambiaria, las altas tasas de interés y el superávit fiscal configuraron mejores niveles de rentabilidad en el ámbito financiero-especulativo. Lo cual propició que la entrada de capitales fuera básicamente de cartera, ubicándose en la esfera financiera y bursátil; dicha afluencia de capitales incremento más las ganancias en ese sector perjudicando a la esfera productiva, lo que originó que la expansión crediticia se canalizara hacia los sectores que ofrecían mayor rentabilidad, impidiendo un crecimiento similar de la inversión productiva.

El proceso de liberalización y desregulación financiera se privilegió por la ganancia a corto plazo. Desde el gobierno se pensó que los tradicionales banqueros, más preocupados por asegurar niveles de capitalización bancaria, por ser conservadores y precavidos en la asignación de créditos pasaban a ser ineficaces ante lo que planteaban los nuevos vientos de la globalización financiera.

“La liberalización y la desregulación financiera establecida en 1991 dieron lugar a prácticas bancarias que estaban al margen de comportamientos que habían resultado funcionales para la estabilidad de dicho sector.”<sup>2</sup>

La desregulación financiera se instrumentó bajo el principio de que las libres fuerzas del mercado originan una mejor asignación de los recursos financieros e incrementan la eficiencia y la modernización del sector financiero a diferencia de la que se generaba y ocurría cuando el Estado se encargaba de regular dicho sector.

Esta desregulación del sistema financiero, al eliminar las medidas de control que el gobierno venía ejerciendo para evitar prácticas especulativas e insanas que provocaran dañar la estabilidad y el funcionamiento de dicho sector, dio lugar al libre manejo de los recursos financieros por parte de los nuevos dueños de la banca.

---

<sup>2</sup> Huerta, Arturo. “El debate del Fobaproa” Ed. Diana, México 1998, pág. 10

Las libres fuerzas del mercado representadas por quienes adquirieron los bancos tuvieron una visión de corto plazo que buscaron ganancias fáciles asignando los recursos al sector bursátil y financiero a costa de desplazar a la esfera productiva y en consecuencia las bases reales de crecimiento a largo plazo.

De tal forma el sector bursátil fue el gran favorecido en la asignación de recursos por la política de desregulación financiera por presentar mejores niveles de rentabilidad a corto plazo lo cual retroalimentó en una ola especulativa que sería insostenible con el tiempo.

La liberalización y desregulación económica no crearon las condiciones de acumulación y pago necesarias que respondieran a la expansión crediticia realizada durante los años de 1990 a 1994 evitando así que se terminara en serios problemas de inestabilidad bancaria.

Es así como este proceso de liberalización y desregulación financieras fueron creando a lo largo de los años 90's las condiciones de sobreendeudamiento en las que se encontraban por ejemplo las empresas, los consumidores, el gobierno y los propios bancos mexicanos.

Las tasas activas de interés se fueron estableciendo no solo en función de los requerimientos de rentabilidad bancaria, sino también en relación con las elevadas tasas ofrecidas por la deuda interna a los inversionistas extranjeros.

Es por ello que dentro de este proceso los cambios realizados propiciaron que el sistema financiero mexicano alcanzara una mayor presencia y penetración en la intermediación financiera.

Estos cambios como se señalaron anteriormente se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- a) La liberalización de las tasas de interés pasivas del sistema bancario (1989) de esta forma los diferentes bancos podían competir por la captación de recursos beneficiando al ahorrador.
- b) La eliminación del encaje legal (1989) y del coeficiente de liquidez (1991) que consistían en proporciones fijas de los recursos captados, el primero que los bancos debían asignar como crédito al gobierno y el segundo, que debía mantenerse en forma líquida ya fuera en la caja del propio banco o como depósitos a la vista en el Banco de México o también invertidos en bonos del gobierno.
- c) El otorgamiento de una mayor libertad de colocación del crédito (1989) no restringiéndola a sectores prioritarios sino asignándolo a los sectores que mejor compitieron por el mismo.

## 1.4 EXPANSION CREDITICIA.

225169

En la gestación de la crisis bancaria mexicana de 1994, la banca reprivatizada dejó de estar preparada para cumplir adecuadamente su función crediticia.

Los bancos resultaron afectados por el alza en la tasa de interés que precedió y acompañó la devaluación de la moneda en 1994.

La dinámica de tasas de interés y la evolución de la morosidad provocó una disminución en las utilidades del sistema bancario en su conjunto, siempre en grandes contrastes de banco a banco.

"El deterioro de las carteras vencidas 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 nueva devaluación drástica de la moneda nacional."<sup>3</sup>

La crisis bancaria se gesta con anterioridad a la crisis monetaria de 1994-1995. Esta crisis agravó los índices de morosidad y redujo los márgenes de intermediación con los que venían operando los bancos.

"Una de las características distintivas de este proceso, el hecho de que el mayor volumen de crédito otorgado al sector privado no se acompañó de un incremento proporcional en el ahorro originando un cambio de signo en las relaciones financieras netas entre el sector privado y el sector financiero. En efecto a partir de 1992 se hizo negativa la posición neta del sector privado con el sistema financiero, alcanzando su punto máximo a principios de 1995."<sup>4</sup>

El informe anual del Banco de México en 1995 destacó la posición neta acreedora de los agentes económicos respecto al sistema financiero interno.

La posición neta acreedora de las familias fue negativa desde 1993 y así se sostuvo hasta 1995. Por cuanto a la posición neta negativa de las empresas se observa desde 1991 llegando a un nivel máximo en marzo de 1995 cuando alcanzó hasta menos 10.7 como porcentaje del PIB.

En el caso de las empresas el incremento se observó a finales de 1994 en su saldo neto deudor el cual se vió muy influido por el efecto de la devaluación sobre sus pasivos en moneda extranjera. (Véase Cuadro 2, y Gráfica 1)

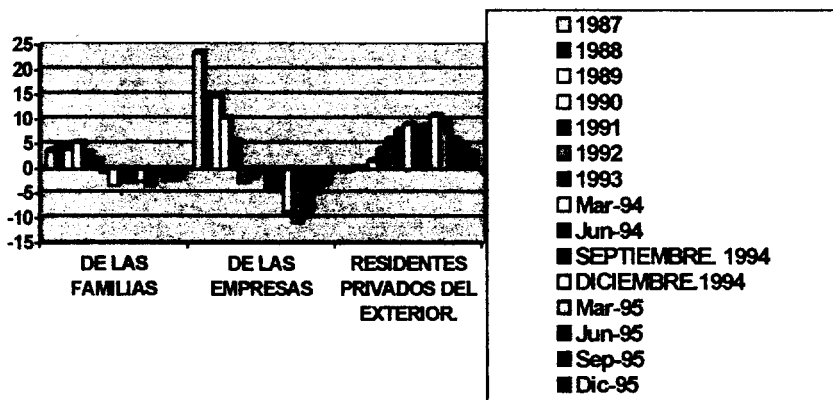
<sup>3</sup> Solís, Ricardo "Bancos y crisis bancarias". Experiencias de México, Francia y Japón, UAM I, México 1998, pág. 141.

<sup>4</sup> Ibidem.

**CUADRO 2. GRAFICA No. 1**

**POSICION NETA ACREEDORA (+) O DEUDORA (-) CON EL SISTEMA FINANCIERO INTERNO.**  
(Saldos como porcentaje del PIB).

| AÑO             | DE LAS FAMILIAS | DE LAS EMPRESAS | RESIDENTES PRIVADOS DEL EXTERIOR. |
|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------------------------|
| 1987            | 3.6             | 23.5            | -0.6                              |
| 1988            | 4.5             | 14.8            | 0.1                               |
| 1989            | 3.8             | 14.6            | 0.1                               |
| 1990            | 5.3             | 10.3            | 1.6                               |
| 1991            | 3.2             | 5.7             | 3.9                               |
| 1992            | 1.7             | -2.8            | 6.0                               |
| 1993            | -0.7            | -1.8            | 7.7                               |
| MARZO 1994      | -3.4            | -0.8            | 9.0                               |
| JUNIO 1994      | -2.6            | -3.9            | 8.4                               |
| SEPTIEMBRE 1994 | -2.8            | -4.0            | 8.6                               |
| DICIEMBRE 1994  | -2.6            | -8.6            | 10.8                              |
| MARZO 1995      | -3.5            | -10.9           | 9.2                               |
| JUNIO 1995      | -1.4            | -8.7            | 6.1                               |
| SEPTIEMBRE 1995 | -2.4            | -4.9            | 4.6                               |
| DICIEMBRE 1995  | -2.2            | -3.1            | 3.3                               |



Fuente: Informe Anual del Banco de México 1995.

Así de 1990 a 1994 aumento la vulnerabilidad del sistema bancario mexicano junto con el auge crediticio que tuvo lugar en ese período.

La banca expandió el crédito a todo tipo de deudores (entre los que se encuentran comerciantes, productores y familias), los que ante las expectativas de que se incrementaran los ingresos elevaron su demanda por recursos financieros, aprovechando la política crediticia flexible.

La eliminación del encaje legal y el crecimiento de los créditos que ofrecía la banca fueron (24.6% promedio anual en términos reales de 1989 a 1994) posibles debido a la gran entrada de capitales con que contó la economía, lo que permitió financiar el crecimiento del gasto que precedió de la expansión crediticia y las presiones que este generaba en el déficit del sector externo.

En 1993 se registró la primera llamada de atención respecto a la solidez de las bases sobre las cuales estaba establecida la expansión crediticia. En ese año se conjuntaron diversos factores adversos para los deudores.

Por un lado las tasas de interés reales aumentaron, y por el otro que la demanda agregada se estancó al tiempo en que se recrudecía la competencia de los productos importados.

Posteriormente en 1994 la expansión del crédito continuó, el financiamiento canalizado a los sectores público y privado registró un crecimiento nominal del 19.7% y del 11.8% en términos reales. Los incrementos correspondientes a 1993 habían sido de 20.1% y 9.4% respectivamente.

En efecto, la expansión se interrumpió ante la incertidumbre generada por la devaluación, la volatilidad de los mercados financieros y las nuevas reglas para otorgar los créditos que impusieron los bancos a partir de 1995.

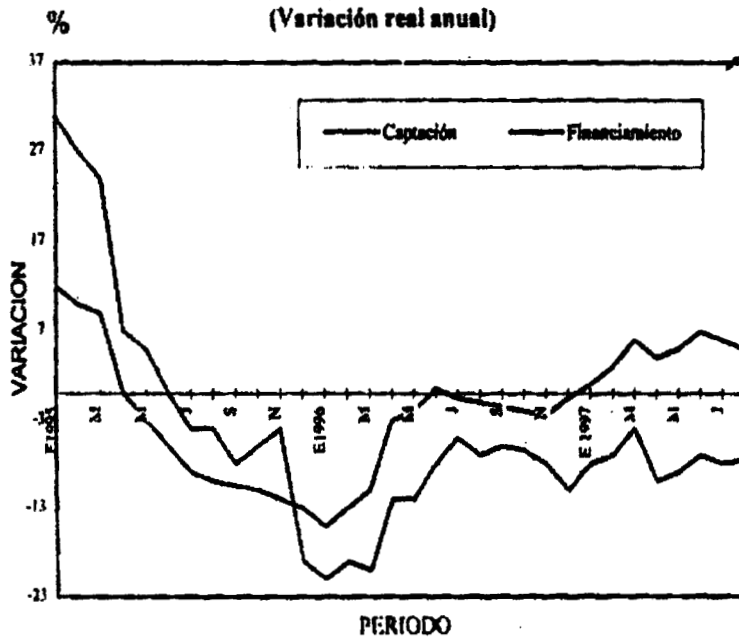
La tasa de interés para las operaciones de captación no fueron suficientes para compensar los temores de nuevas perturbaciones que dominaban el ánimo de los inversionistas.

De este modo el financiamiento y la captación cayeron a lo largo de 1995. La captación tuvo un crecimiento en términos reales de 10.6%, mientras el financiamiento registraba -15.6%.

En 1996 estas tasas fueron de 1.6% y 0.8% respectivamente lo que significó una pequeña recuperación que continuó en 1997. (Véase gráfica 2).

GRAFICA No. 2

**CAPTACION Y FINANCIAMIENTO DE LA  
BANCA COMERCIAL.**  
(Variación real anual)



Fuente: Banco Nacional de México. Examen de la situación económica de México, No. 864, noviembre de 1997

## 1.5 ESPECULACION BURSÁTIL.

Durante los años de 1991-1994 se dio una especulación sobre todo en el tipo de cambio y en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

Debido a que el tipo de cambio es el precio de la moneda de un país en términos de la moneda de otro país, en una depreciación abarata las exportaciones y encarece las importaciones y al contrario en una apreciación aumenta sus exportaciones y abarata sus importaciones.

Una clase importante de intercambio de divisas es el intercambio a plazo, mediante el cual las partes acuerdan intercambiar divisas, en algún momento futuro dado, a un tipo de cambio previamente negociado. Este intercambio de divisas realizado entre los propios bancos denominados operaciones interbancarias representa la mayor parte de la actividad realizada en el mercado de divisas.

Por ello el tipo de cambio también se ve afectado por las variaciones en el nivel del tipo de cambio futuro esperado. Si se produce un incremento en el nivel del tipo de cambio futuro esperado del dólar respecto al peso por ejemplo, entonces para unos tipos de intereses constantes, el tipo de cambio del dólar respecto al peso también se incrementará.

No obstante la preocupación de los inversionistas respecto a la estabilidad política y a las variaciones del tipo de cambio se intensificó.

El déficit de la cuenta corriente aumento rápidamente, las pérdidas de las reservas de divisas se aceleraron, por lo que a mediados de diciembre de 1994, éstas disminuyeron a U\$ 11,000 millones siendo que, en febrero alcanzaron un nivel máximo de U\$ 30,000 millones.

A medida que el valor del peso disminuía las tasas de interés aumentaron y el mercado de acciones representó una caída de casi el 40%. La caída del tipo de cambio en 1995 fluctuaba entre 6 y 7 pesos por dólar, esto provocó que los mercados hicieran una evaluación de la capacidad de pago de los deudores tanto públicos como privados.

Dos factores de preocupación fueron: la fragilidad del sector bancario y la capacidad del gobierno para reembolsar sus obligaciones indizadas en dólar (Los Tesobonos).

Si bien, después del anuncio de la devaluación, un número de instituciones poseedoras de importantes cantidades de Tesobonos buscaron retirarse con rapidez del mercado mexicano, sin importarles el precio de salida.

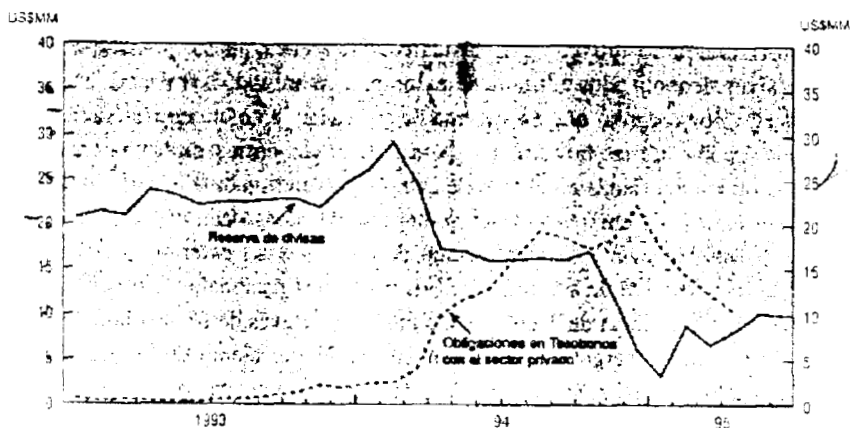
En un tiempo los poseedores de Tesobonos estaban protegidos contra el riesgo del tipo de cambio, a pesar de que tenía la idea de que el diseño de estos títulos los exponía el riesgo.

Así mismo temían que el gobierno mexicano no pudiera reembolsar una parte de los Tesobonos e impusiera un control de cambios para limitar la convertibilidad del peso.

La devaluación del peso, los aumentos en las tasas de interés y el reemplazo de un gran volumen de valores gubernamentales convencionales a corto plazo por Tesobonos (obligaciones indizadas al dólar) fueron elementos para retener los fondos de los inversionistas que temían una devaluación. (Véase gráfica 3).

### GRAFICA No 3.

#### RESERVAS DE DIVISAS Y OBLIGACIONES EN TESOBONOS.



1. Con exclusión de los acuerdos de recompra.  
Fuente: Banco de México.

El aumento en las tasas de interés fue muy importante ya que sus efectos se vieron absorbidos lentamente, al permitirse que descendieran durante el resto del año de 1994, mientras que las tasas de interés a corto plazo iban en aumento en Estados Unidos.

El diferencial en las tasas de interés para las obligaciones de la Tesorería para 3 meses con respecto a E.U alcanzó un nivel máximo de 12 puntos porcentuales en abril y descendió de manera gradual a 8 puntos porcentuales a principios de diciembre.

Durante ese período, ocurrieron asimismo importantes desplazamientos en las carteras de activos, de activos denominados en pesos a activos denominados en dólares o a títulos indizados a esa moneda. Las reservas de divisas disminuyeron alrededor de US\$11,000 millones entre mediados de marzo y principios de diciembre, si bien las pérdidas se concentraron principalmente en el período posterior a la muerte de Colosio, en marzo de 1994.

Asimismo se registró una sustitución de tenencias de Cetes (las obligaciones convencionales a corto plazo de la tesorería) por tenencias de Tesobonos equivalentes a otros US\$ 15,000 millones.

En agosto de 1994, el valor de las obligaciones del gobierno mexicano denominadas en Tesobonos rebasó el de las reservas de divisas y, si bien dichos flujos de cartera se estabilizaron durante los tres meses siguientes, la renovación de las salidas de capital en noviembre y diciembre, como consecuencia de nuevas perturbaciones políticas hizo rápidamente insostenible la estrategia de política económica.

La estrategia de aumentar la oferta de Tesobonos para compensar el efecto de los desplazamientos de la cartera de activos conllevaba un alto riesgo.

Desde cierto punto de vista la oferta efectiva de garantías de tipo de cambio podía ser considerada como una prueba del compromiso del gobierno de defender el tipo de cambio. Las autoridades consideraron que las presiones sobre el tipo de cambio se debían en gran medida a la incertidumbre política y que por ende, eran temporales.

De acuerdo con este supuesto la oferta de garantías del tipo de cambio aparecía como un medio para dar confianza a los mercados al mismo tiempo que ayudaba a reducir las presiones para aumentar las tasas de interés internas.

Tal decisión habría exigido que las autoridades aplicaran una política monetaria decididamente restrictiva en el caso de que el tipo de cambio volviera a sufrir fuertes presiones a la baja.

“No existe un factor único que pueda explicar la crisis de diciembre, pero sí es importante distinguir entre las fuertes de presión fundamentales y los factores que desencadenaron y la amplificaron. Las presiones fundamentales surgieron de una incompatibilidad creciente entre la política del tipo de cambio que había sido utilizada como herramienta contra la inflación durante 1993 y 1994.

La combinación de esos factores junto con la entrada de capital extranjero, provocó una tendencia al alza del tipo de cambio real y un incremento insostenible del déficit en cuenta corriente”<sup>5</sup>

Por lo tanto la política monetaria actúa lentamente sobre la economía el banco central sigue de cerca un número de indicadores principales a fin de evaluar que la posición de las políticas sea apropiada; estos indicadores incluyen el déficit en cuenta corriente, la magnitud y la composición de las entradas de capital, los movimientos de la tasa de cambio, las fijaciones de salarios y las expectativas inflacionarias.

Así a fines de 1998 el Banco de México utilizó nuevos instrumentos entre los cuales podemos señalar:

- a) Frente a la débil respuesta de las tasas de interés a la ampliación de la posición corta del sistema bancario durante 1998, el Banco Central decidió reducir el margen de sobre giro utilizado en las operaciones de pago, reduciendo la liquidez del mercado monetario sobre una base diaria.
- b) El Banco fijó un piso a la tasa de interés aplicable a las operaciones diarias, reduciendo la influencia del mercado sobre la determinación de la tasa.
- c) El Banco se comprometió a reemplazar toda la liquidez faltante en el sistema bancario mediante subastas en el mercado abierto, al volverse un acreedor neto del sistema, el banco refuerza el control sobre el comportamiento de la tasa de interés a corto plazo.
- d) Asimismo propuso durante el año de 1998 el intercambio de flujos provenientes de títulos con tasa fija o instrumentos reales a largo plazo, contra flujos provenientes de instrumentos con tasa variable. Esto permitió a los bancos a reducir su exposición al riesgo de variación de las tasas de interés.

---

<sup>5</sup> OCDE, “Estudios Económicos de la OCDE México, 1995”

## **CAPITULO 2. LA ACCION DEL GOBIERNO FRENTE A LA CRISIS BANCARIA.**

### **2.1 LA SITUACION DEL BANCO DE MEXICO EN LA CRISIS BANCARIA.**

La banca central existe y es necesaria porque una economía capitalista con instituciones financieras que usan activos de capital complejos u operan intensamente en las relaciones comerciales.

La banca central es efectiva al hacer que una economía capitalista se desempeñe mejor en el sentido que previene, tanto los auges de inversión desenfrenados e inflaciones, como las situaciones depresivas y deflacionarias. Para comprender como la banca central puede realizar estos dos objetivos es necesario entender la inestabilidad que puede surgir en una estructura capitalista.

En una estructura capitalista la inestabilidad proviene principalmente de las técnicas que son utilizadas para financiar las inversiones y la colocación en el acervo de activos de capital. Si la economía capitalista va a invertir entonces el mecanismo bancario necesita financiar la demanda de inversiones, aunque el sistema de precios reaccione ante el financiamiento de dicha demanda, al generar un excedente compensatorio.

Para comprender lo que hacen los banqueros centrales y como pueden afectar la operación de una economía se dan las funciones corrientes de un banco central. Estas funciones encajan dentro de una estructura que enfatiza de que forma la utilización del financiamiento afecta la asignación de excedentes.

Cuatro de las funciones de un banco central son:

- a) Protector de los valores de cambio.
- b) Agente fiscal del gobierno.
- c) Controlar la oferta monetaria e interna y de los términos de financiamiento.
- d) Prestamista de ultima instancia.

“El poder de un banco central depende principalmente de la posición superior que sus pasivos ocupan para algunos conjuntos de transacciones. Por tanto la posición superior surge porque las unidades tienen pagos que hacer, los cuales pueden ser solamente o mejor realizados en los pasivos del banco central.”<sup>6</sup>

Los pasivos del banco central son activos superiores en una economía si el tenedor de obligaciones del banco central puede:

- a) adquirir divisas en términos garantizados b) cumplir obligaciones para pagar al gobierno c) hacer frente a compensación de pérdidas a otras instituciones financieras.

---

<sup>6</sup> Minsky, H. “La banca central y el comportamiento de una economía”. El papel de la banca central en la actualidad. México 1991.

En una economía capitalista la inversión y las posiciones en activos de capital, son financiadas por medio de deudas. Una vez que se efectúa el préstamo y está vigente, el deudor queda bajo la obligación de adquirir el valor nominal de la deuda de acuerdo con el programa de plazos como se indica en el contrato.

Es esta necesidad de pagar una deuda a su valor nominal lo que da valor a los pasivos depositados en el banco. Los prestatarios de un banco tienen la obligación de hacerles pagos y un medio aceptable de pago son los depósitos en el propio banco.

Un banco prestamista tiene un déficit cuando incrementa préstamos pendientes y un excedente cuando los préstamos son pagados. Para la mejor operatividad de un banco debe estar siempre en capacidad de forzar un flujo de dinero a su favor, los activos menos los líquidos de un banco generan un flujo de dinero al banco sea a causa de la naturaleza del activo o porque el activo puede venderse al mercado.

En México el Banco Central:

- a) Será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y su administración se regirá por las disposiciones de la ley del banco reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

El Banco desempeñará las siguientes funciones:

- a) Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación financiera y los servicios financieros, así como los sistemas de pago.
- b) Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.
- c) Prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo.
- d) Participar en el FMI y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.

Al fijar las tasas de interés a los cuales los bancos comerciales captaban recursos del público, el banco central asumía el compromiso de remunerar las reservas que aquél depositaba en el instituto emisor. Estas reservas se convertían en valores gubernamentales o permanecían como depósitos con interés en el banco central, que determinaba estos dos tipos de rendimientos.

La emisión de deuda pública interna en el período de alta regulación del sistema financiero mexicano respondía a las necesidades de financiamiento del déficit público.

El banco central, al actuar como agente colocador de la deuda pública interna en el sistema bancario regulado, mantenía un equilibrio entre los depósitos que recibía de los bancos comerciales (por reservas de encaje y excedentes) y el financiamiento que concedía tanto al gobierno federal como a los mismos bancos comerciales.

El crédito interno neto del instituto emisor (base monetaria menos activos internacionales) se mantuvo así cercano a cero hasta mediados de los 80's, siguiendo un patrón similar al que mostró la colocación de valores gubernamentales con respecto al déficit fiscal.

**225169**

La gran transformación de la historia del Banco de México ocurrió en 1993 con la reforma constitucional mediante la cual se otorgó autonomía a esta institución.

La autonomía del banco central, significa que éste expandirá la base monetaria solo en concordancia con sus objetivos de estabilidad de precios y no para financiar al gobierno. El banco central autónomo debe mantener un nivel de reservas internacionales suficiente para evitar movimientos bruscos en la paridad cambiaria, dado el tipo de cambio fluyente en forma decisiva en el nivel de los precios internos.

Para allegarse divisas, el banco central autónomo ha de manejar adecuadamente su crédito interno y la tasa de interés a la cual proporciona reservas a los bancos comerciales. El volumen de crédito interno que conceda y el precio al que libere dinero de alto poder determinarán el crecimiento de los medios de pago, las tasas de interés de mercado, incluida la tasa de interés sin riesgo y el saldo de la balanza de pagos.

El banco central autónomo contraerá su crédito y hará que suba la tasa de interés ante una baja no deseada en el nivel de las reservas de divisas. El mayor precio de las reservas monetarias obligará a los bancos comerciales a recurrir a otros mecanismos de fondeo.

Por tanto la propuesta de la reforma constitucional sustentó la autonomía del Banco de México por tres razones:

- a) La constituye la libertad de la institución para determinar el monto y manejo de su propio crédito ya que el crédito primario es la herramienta principal con que cuenta un banco central para alcanzar el objetivo de estabilidad de precios.
- b) Las disposiciones encaminadas a proveer un amplio grado de independencia a las personas que integran el órgano de gobierno de la institución.

- c) Es la prevención que establece la autonomía de la institución en su administración.

“ La banca central en el seno de cada país es determinante para su desarrollo económico por las diversas funciones que realiza en particular en materia de política económica.”<sup>7</sup>

Asimismo, el banco central debe intervenir como prestamista de última instancia recurso hacia los bancos con problemas para asegurar su solvencia. Debe flexibilizar el crédito y disminuir las presiones sobre la tasa de interés y evitar el recrudecimiento de los problemas de liquidez de las empresas así como el colapso del propio sistema financiero nacional.

El objetivo prioritario del Banco de México, es la estabilidad de los precios en el largo plazo. El Banco explica cada año en su programa de política presentada en el mes de enero como pretende alcanzar este objetivo. Determinado conjuntamente por el Banco y la Secretaría de Hacienda (en términos de la tasa de crecimiento del IPC de diciembre a diciembre) se anuncia un objetivo anual de inflación, estableciendo un sendero de reducción gradual hacia el objetivo de largo plazo.

En este marco la base monetaria es utilizada como meta intermedia. Como parte de sus compromisos de política, el Banco anuncia también un techo anual para la expansión del crédito interno y un objetivo para el crecimiento de los activos internacionales netos.

Los objetivos de inflación anunciados en los programas monetarios para 1996 y 1997 establecían un camino claramente decreciente para la inflación. A pesar de una cierta desviación con respecto a los objetivos oficiales (de 7 puntos porcentuales en 1996), los resultados respetaron globalmente ese propósito, con la inflación cayendo de 52% a finales de 1995 a 15.75 a finales de 1997. (Véase gráfica no. 4)

El programa monetario para 1998 fue preparado en un contexto de inestabilidad financiera global ligada a la crisis asiática que sin embargo, no tenía todavía sino un impacto limitado sobre México. El programa insistía en la preferencia de las autoridades monetarias por un enfoque gradual de reducción de la inflación a fin de asegurar que los progresos alcanzados fueran durables.

Para 1998, el objetivo de inflación fue fijado en 12%, dentro de un marco macroeconómico que apuntaba a un crecimiento de 5% del PIB real. La proyección para el crecimiento de la base monetaria fue fijada en 22.5%, considerada como una meta consistente con la previsión de crecimiento del PIB nominal (18.3%) y con una remonetización limitada.

---

<sup>7</sup> Borja, Francisco. “ El Banco de México”. Ed. FCE México 1996.

Tanto en 1997 como en 1998, el mantenimiento de condiciones ordenadas en los mercados cambiario y monetario fue presentado como un objetivo importante que guiaría las operaciones del banco.

El banco anunció que buscaría seguir, en general una política monetaria neutra pero que se ajustaría en consecuencia, si circunstancias imprevistas lo requirieran, la posición de dicha política, restringiéndola o relajándola, para enfrentar los choques externos o internos.

El método normalmente utilizado por el Banco para lograr ese resultado consistió en colocar al sistema bancario en una posición corta o larga lo que empujó a las tasas de interés al alza o a la baja, respectivamente.

El Banco reafirmó también la importancia de mantener el régimen de tasa de cambio flotante, aunque un cierto número de reglas del marco de las políticas están orientadas a reducir la inestabilidad de la tasa de cambio así como las incertidumbres que podrían reforzar la percepción de riesgos cambiarios.

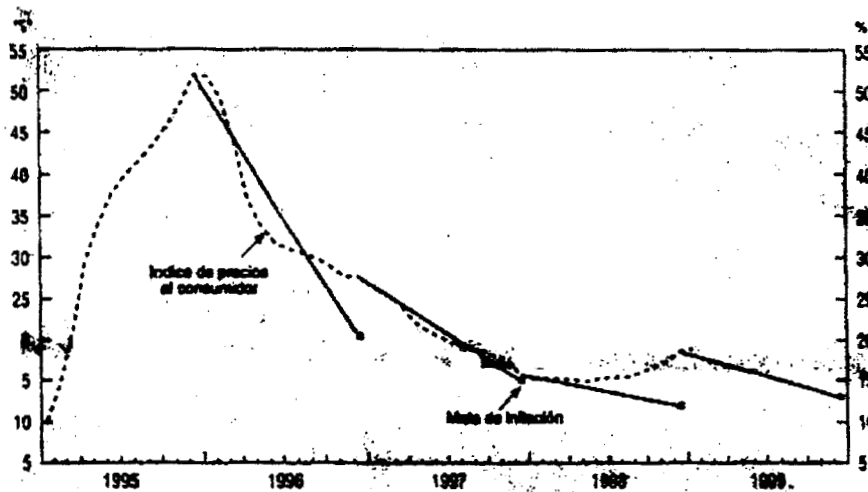
“ Estas reglas incluyen: el techo a la expansión del crédito interno; la meta para la acumulación de activos internacionales netos; el hecho de que el banco central no actúe como un fijador de precios en los mercados monetarios (lo que aumenta el papel de las tasas de interés en la absorción de los choques de liquidez); y los mecanismos de opciones de venta y de adjudicación de dólares predeterminada, utilizada por el Banco para sus transacciones de divisas.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Estudios Económicos de la OCDE: México 1999. Pág 47

**GRAFICA No. 4**

**OBJETIVOS DE INFLACIÓN**  
Cambios porcentuales durante 12 meses



Fuente: Banco de México.

## 2.2 CREACION DE PROGRAMAS PARA EL APOYO BANCARIO.

La devaluación de 1994-1995 y el alza de las tasas de interés produjeron un gran impacto en la estructura bancaria.

El gobierno puso en marcha una serie de programas en beneficio de los bancos debido al deterioro de la situación.

Se partió de la idea de que los problemas que enfrentaban los bancos excedían los recursos que éstos podían poner en funcionamiento para resolverlos. Al mismo tiempo se consideró que de no mediar esos programas de apoyo general se tomaba el riesgo de enfrentar una situación de pánico entre los depositantes. Las medidas de apoyo buscaron cubrir los problemas de los bancos, es decir, el énfasis estuvo en limitar los efectos de la crisis y en normalizar la actividad bancaria lo más pronto posible amortiguando parte del impacto ocasionado entre los deudores.

Se diseñaron programas en beneficio de los deudores, como complemento al apoyo de los bancos. Su meta era amortiguar al menos una parte del impacto causado por el alza de las tasas de interés. Al ayudar a los deudores estaban también, indirectamente, ayudando a los bancos, en la medida en que los apoyos ofrecidos permitían reducir los índices de morosidad.

El apoyo a los bancos constituía del mismo modo un apoyo a los deudores en la medida en que el saneamiento de una institución le permitía otorgar a sus deudores algunas facilidades no previstas en los programas gubernamentales.

Se requería un programa de apoyo amplio, dirigido a mejorar los niveles de capitalización para hacer frente a los estragos que la cartera vencida estaba causando en la solvencia de estas instituciones, debido a que ello comprometía el sistema de pagos de la economía.

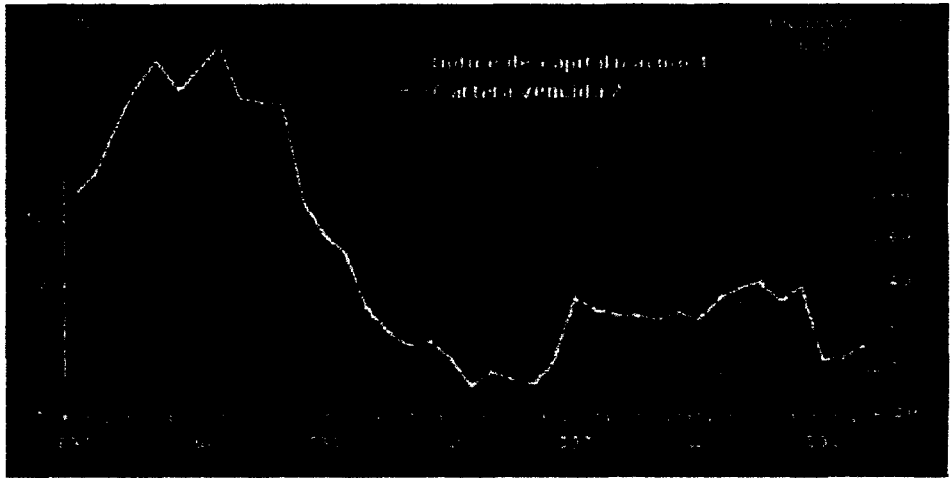
Por ejemplo podemos observar en la gráfica no. 5 que el índice de capitalización promedio aumento de 9.8% en diciembre de 1994 a un 17% en diciembre de 1997. Mientras que la cartera vencida fue disminuyendo gradualmente.

Por ello se optó por fortalecer la capitalización del sistema bancario por medio de una mayor apertura a la inversión extranjera.

El paquete de rescate optó por instrumentar el gobierno para evitar la profundización de la quiebra bancaria, demostrando la incapacidad de la liberación y desregulación del sector financiero y del resto de la política económica para asegurar la estabilidad del sector.

## Grafica No 5

### ÍNDICE DE CAPITALIZACIÓN Y CARTERA VENCIDA



Fuente: Banco de México

1/ Excluye los Bancos intervenidos y en situación especial.  
2/ Incluye el total de los Bancos comerciales

Ello justificó que el sector privado, que adquirió el control de la banca, no resultó ser capaz en reordenarla y hacerla más eficiente para que respondiera a las necesidades de financiamiento que el crecimiento sostenido demandaba; por el contrario resultó ser más ineficiente en relación con las prácticas seguidas por el sector público, cuando éste la controlaba.

Así en enero de 1995 se estableció una ventanilla de liquidez en dólares, cuyo objetivo fue proporcionar liquidez a los bancos para hacerle frente a sus compromisos de deuda inmediatos.

Se hicieron reformas a la legislación financiera para permitir mayor participación de inversionistas del exterior y de personas morales mexicanas en el capital social de las controladoras de grupos financieros, la banca múltiple y casas de bolsa, ello para mejorar los niveles de capitalización de los bancos.

Posteriormente en marzo del mismo año se reformó la legislación financiera para el establecimiento de requerimientos mínimos de reservas para créditos, en la perspectiva de fortalecer la solvencia de los bancos y la capacidad de respuesta de éstos frente a problemas adicionales.

Se constituyó el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE), para garantizar el cumplimiento de los bancos de los coeficientes de capital del 8 por ciento. Se trataba de una estrategia financiera que permitió a los bancos fortalecer su capital, en tanto las condiciones de mercado eran propicias para atraer inversiones con capital fresco.

Se reformó la legislación a fin de facilitar la inyección de capital, tanto nacional como extranjero.

En abril se instrumentaron los programas de reestructuración de créditos en UDIS cuyo objetivo era apoyar el pago de los créditos a la planta productiva, vivienda, estados y municipios mediante subsidios en tasas de interés reales.

En mayo le siguió el Programa de Fortalecimiento de Capital con compra de cartera, para atraer la capitalización de los bancos.

En agosto se estableció el Programa de Apoyo a Deudores (ADE), para aliviar la carga a los deudores a través de disminuir las tasas de interés nominales a empresas y familias. Los beneficios de éstos programas quedaron condicionados a que el deudor estuviera al corriente de sus pagos.

Así como también se constituyó el Programa de Apoyo para la Pequeña y Mediana Empresa (Fopyme) cuyo objeto fue otorgar descuentos en función del saldo de los adeudos, reducir las tasas de interés a créditos revolventes y canalizar nuevos financiamientos.

En mayo de 1996 se estableció el Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Crédito para la Vivienda que consistió en otorgar descuentos en los pagos mensuales en los acreditados en proporción de su ingreso.

En este mismo año se estableció el Programa de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero (Finape), que otorgaba descuentos en función del saldo de los adeudos y nuevos créditos al sector.

Por tanto de 1995 a 1997 se procedió al fortalecimiento de la regulación prudencial y la supervisión para promover la seguridad y eficiencia del sistema financiero.

Estos programas de apoyo se establecieron bajo el principio de evitar la quiebra generalizada de los bancos, de minimizar el impacto fiscal y monetario de tales programas, de promover la cultura de pago, la confianza y credibilidad pública, así como fortalecer a los bancos para que cumplan con su función de financiar la dinámica económica.

## **2.2.1 FONDO BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO. (FOBAPROA)**

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) fue creado en 1990 como parte de las medidas que antecedieron la reprivatización del Sistema Bancario Mexicano.

Es heredero de otro fondo similar constituido por los bancos nacionalizados: el Fonapre. En ambos fondos el gobierno asumía implícitamente la responsabilidad de cubrir los pasivos de los bancos en caso de una crisis individual o sistémica.

El Fonapre, creado en noviembre de 1986 se constituía también de las aportaciones de los propios bancos, entonces de propiedad mayoritariamente estatal. Tenía como misión apoyar a las instituciones nacionales de crédito en caso de dificultades financieras. Gracias al Fonapre la seguridad de que los depositantes recibirían sus ahorros no descansaría totalmente en los recursos fiscales, como era el caso hasta antes de su formación.

El gobierno federal se vería obligado a aportar recursos fiscales sólo cuando la suma acumulada por el fondo resultara insuficiente.

El Fobaproa tenía las mismas funciones pero para los bancos comerciales reprivatizados. Tenía como obligaciones la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del fondo.

Las reglas de operaciones para dicho fondo, establecidas por la ley reglamentaria, establecían:

- a) Otorgar financiamientos a las instituciones por medio de depósitos, créditos o préstamos;
- b) Adquirir obligaciones subordinadas emitidas por las instituciones;
- c) Adquirir certificados de aportación patrimonial;
- d) Adquirir créditos, valores y otros activos de las instituciones.

La Ley de Instituciones de Crédito (1990) en su artículo 122 estableció que el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el fideicomitente (la autoridad administrativa competente de la administración pública centralizada), y el Banco de México es el fiduciario (la institución legalmente autorizada que tiene la titularidad de los bienes y se encarga de su administración) en el Fobaproa.

El fondo sólo se financiaba con aportaciones de los bancos, y en cambio en la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 se señala en la cláusula tercera que el patrimonio del fondo se integra con: las aportaciones ordinarias y extraordinarias que hagan las entidades financieras y con los recursos provenientes de financiamientos obtenidos por el fondo, por lo que se abría el financiamiento del

gobierno a dicho fondo, cosa que no lo permitía la Ley de 1986.

Dichas cuotas fueron conforme lo determinó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las cuotas pagadas por las instituciones fueron calculadas con base en la duodécima parte del 1/1000 sobre el pasivo directo derivado de la captación público.

Estas aportaciones se consideran como un gasto para las instituciones y son deducibles para efectos de impuestos. Las aportaciones ordinarias y extraordinarias de cada institución correspondiente a un año natural, no excederán respectivamente del cinco al millar y del siete al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del fondo.

El Fobaproa era integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el subsecretario, el director general del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y otros funcionarios de alto nivel.

Sus funciones básicas fueron determinar los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al fondo.

El gobierno federal, a través de la SHCP y el Banco de México, en su carácter de fiduciario, suscribieron el instrumento que contemplo los tratados relativos al acuerdo por el que opero el Fobaproa el 28 de noviembre de 1994.

En la cláusula tercera de la Ley de Instituciones de Crédito se especificaron las operaciones a realizar por el Fobaproa, las cuales se ampliaron con respecto a las decretadas en 1986:

- a) otorgar financiamiento a las instituciones o a las sociedades controladoras de éstas, mediante préstamos, aperturas de crédito simples o en cuenta corriente o mediante cualquier otra operación prevista por la legislación mercantil.
- b) adquirir acciones de obligaciones subordinadas o instituciones de deuda emitidas por las instituciones o por las sociedades controladoras de éstas y, en general, adquirir bienes o derechos propiedad de las instituciones, con el propósito de proveer a su mejoramiento financiero.
- c) suscribir títulos de crédito, otorgar avales y asumir obligaciones, en beneficio de las instituciones.

Estas atribuciones dadas al Fobaproa, de otorgar financiamiento y suscribir títulos de crédito, respondían a los problemas de financiamiento que enfrentaba y enfrentaría la Banca. Le daban al Fobaproa el papel para que actuara como garante de última instancia, función que le corresponde constitucionalmente al Banco de México.

La última modificación a la Ley de Instituciones de Crédito se realizó el 3 de mayo de 1996. En el artículo 122 se añade además de lo establecido en 1990 que:

"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."<sup>9</sup>

**225169**

Así en 1994 antes de la crisis de diciembre Banca Cremi y Banca Unión fueron intervenidos por los problemas que enfrentaron a partir de los malos manejos de sus administradores. Al igual que Banpaís y Banco de Oriente que enfrentaban problemas y se encontraban bajo programas de supervisión.

En 1995 seis instituciones (Banpaís, Banco Obrero, Banco de Oriente, Banco del centro, Banco Interestatal y Banco Inverlat) fueron intervenidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y/o recibieron apoyo del Fobaproa.

Al quebrar algunos bancos tanto por los ilícitos cometidos, como por los problemas de insolvencia, tales créditos pasaron al Fobaproa, a cambio de pagarés gubernamentales que serían pagados como deuda pública.

Las instituciones bancarias que no tenían viabilidad de proseguir fueron liquidadas y otras se sanearon y reestructuraron para ser fusionadas con bancos con una mejor posición financiera.

Todos los bancos tuvieron que recurrir al Fobaproa pero de diferente modalidad. Hasta el primer trimestre de 1998, el gobierno federal había intervenido y asumido el control y transferido a otros inversionistas un total de 17 instituciones de crédito que incluían a más de la mitad de los que habían sido privatizados.

Entre ellos estuvieron: Inverlat, Unión, Confía, Cremi, Oriente, Obrero, Capital, Industrial, Interestatal, Anahuac, Sureste, Pronorte, Banpaís, Serfin, Banco Mexicano, bancentro y Atlántico.

Los bancos intervenidos que no tenían posibilidad de continuar están en liquidación, y el gobierno adquirió la cartera de éstos, aumentando así los pasivos del Fobaproa. (Véase cuadro no 3).

El gobierno, a través de Fobaproa, procedió a apoyar la capitalización de las instituciones bancarias, mediante la compra de cartera vencida en poder de los bancos con problemas, a cambio de que los inversionistas de aquellos que podían continuar operando inyectaran también capital o buscaran nuevos socios. Por el capital fresco que los accionistas aportaran, el gobierno compraba créditos (cartera vencida) con bonos emitidos por el Fobaproa, por un monto que duplicaba lo aportado por los inversionistas.

Esto fue una gran oportunidad de los banqueros para ganar con dicho programa, pues a cambio de un peso de ellos, recibían dos por parte del gobierno, pasaban a este último la cartera mala que no tenía garantía o estaba por debajo

<sup>9</sup> Huerta, Arturo. "El debate del Fobaproa" Orígenes y consecuencias del rescate bancario. Ed. Diana pág. 36

del valor del crédito otorgado y en gran medida, incobrable a cambio de los pagarés del gobierno de alta rentabilidad.

### CUADRO 3. LOS BANCOS Y EL FOBAPROA

| LOS QUE CERRARON | LOS QUE FUERON VENDIDOS | LOS QUE PERMANECEN EN EL FOBAPROA |
|------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| CREMI            | BANCEN-BANPAIS A        | CREMI                             |
|                  | BANORTE                 |                                   |
| INTERESTATAL     | CONFINA A CITIBANK      | ORIENTE                           |
| OBRERO           | INVERLAT A BANK OF      | INTERESTATAL                      |
|                  | NOVA SCOTIA             |                                   |
| SURESTE          | SERFIN A HONG KONG      | UNION                             |
|                  | SHANGAI BANK            |                                   |
| UNION            | CAPITAL A GENERAL       | OBRERO                            |
|                  | ELECTRIC                |                                   |
| CAPITAL ORIENTE  | MEXICANO A              |                                   |
|                  | SANTANDER               |                                   |

Fuente: Huerta, Arturo. "El debate del Fobaproa" Ed. Diana México 1994.

El gobierno proporcionó, a través del Fobaproa, los recursos suficientes para que los bancos con problemas saldaran sus cuentas. Por ejemplo, la tasa de interés de los pagarés de Fobaproa es capitalizable cada tres meses, teniendo que pagarse el capital y los intereses a la fecha de su vencimiento.

A cambio de los pagarés transferidos a la banca, el Fobaproa asumió la cartera mala de los bancos intervenidos que tenían capacidad de continuar operando para sanearlos y venderlos a bajo costo al resto de la banca nacional que aún tiene el poder de compra y a la banca extranjera, para que ésta no asumiera riesgo alguno en su participación en el mercado nacional.

"El gobierno afirma que los pagarés del Fobaproa son tan importantes en el activo de los bancos, que sin éstos, estarían en quiebra. Los pagarés entregados por el Fobaproa a los bancos como pago de la compra de la cartera de crédito equivalen a 30% de los activos del sistema bancario y presentan un monto 4 veces superior al tamaño de su capital. Para ello se ha alcanzado a costa de aumentar el costo fiscal, que será difícil disminuir por la baja recuperación que habrá de los activos que pasaron a poder del Fobaproa."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Huerta, Arturo. "El debate del Fobaproa". Orígenes y consecuencias del rescate bancario. Ed. Diana México 1998 pág. 60

El Programa de Saneamiento y capitalización de los bancos a través del traspaso de la cartera vencida al Fobaproa y con su versión de deuda pública, se viene realizando un proceso de fusiones y adquisiciones de bancos para alcanzar los niveles de capitalización necesarios para mejorar su solvencia.

Cuando la dinámica económica no se asegura las condiciones de reembolso de los créditos, y así con los niveles de solvencia y capitalización de los bancos, se procede a las fusiones, absorciones y adquisiciones de éstos para mejorar su posición.

El rescate y la capitalización de estos bancos implicó que el Fobaproa asumiera pasivos por 22,493.5 millones de pesos, y recibirá por la venta de dichos bancos 554.8 millones. Es decir, con la venta de bancos recibió el 2.5% del total de recursos que tuvo que aportar para rescatarlos y sanearlos. (véase cuadro 4).

**CUADRO 4. PROGRAMA DE ENAJENACION DE SUCURSALES DE BANCOS CAPITALIZADOS POR FOBAPROA DURANTE 1995 (EN MILLONES DE PESOS).**

| <b>VENTA DE<br/>SUCURSALES<br/>DEL BANCO</b> | <b>BANCO<br/>COMPRADOR</b> | <b>MONTO PAGADO</b> | <b>PASIVOS<br/>ASUMIDOS POR<br/>EL FOBAPROA</b> |
|----------------------------------------------|----------------------------|---------------------|-------------------------------------------------|
| CREMI ORIENTE                                | BBV                        | 160                 | \$10,902.6                                      |
| UNION                                        | PROMEX                     | 299.6               | \$8,961.8                                       |
| OBRAERO                                      | AFIRME                     | 77.9                | \$1,387.7                                       |
| INTERESTATAL                                 | ATLANTICO                  | 17.3                | \$1,241.4                                       |
| <b>TOTAL</b>                                 |                            | <b>554.8</b>        | <b>22,493.5</b>                                 |

Fuente: Huerta, Arturo. "El debate del Fobaproa" Ed. Diana

El total de los apoyos crediticios otorgados por el Fobaproa 100,650 millones de pesos correspondientes a la adquisición de flujos para el saneamiento de los bancos, 144,154 millones de pesos fueron apoyados para dicho saneamiento que incluye aportaciones de capital, adquisición de obligaciones y créditos otorgados por el Fondo a dichos bancos.

La deuda emitida por el Fobaproa, lo que representan sus pasivos, fue resultado del paquete de rescate que se instrumentó para apoyar a la banca, para soportar así sus pasivos, es decir, sus obligaciones, sus depósitos, ante su propia incapacidad de hacerlo, debido a que su capital resultó insuficiente para hacer frente a las pérdidas que implicaba el crecimiento de la cartera vencida.

Cabe reiterar que el Fondo Nacional de Protección al Ahorro constituye un elemento importante en la red de seguridad del sistema bancario.

Los sistemas de seguro de depósito a nivel nacional tienen un valor indudable para proteger los depósitos del público; sin embargo, resultan ineficaces para estimular la competencia e insuficientes para problemas sistémicos.

Quizá su principal debilidad consista en que tiende a establecer incentivos directos para que los bancos asuman niveles mayores de riesgo.

La falta de una contabilidad tan rigurosa como la que se aplica en otros países y la ausencia de un sistema efectivo de supervisión y seguimiento, crearon un ambiente favorable para la toma de riesgos elevados por parte de los banqueros. A lo anterior debe sumarse la garantía de que el gobierno cubriría todos los pasivos.

Michael Mackey auditor canadiense que fue contratado por el Congreso de la Unión realizó una auditoría de las operaciones realizadas por el Fobaproa (1998), identificó una serie de factores que por sus efectos en la estructura financiera de los bancos debieron de haber sido de atención prioritaria por parte de las autoridades supervisoras:

- a) la concentración de la propiedad de los bancos en unas cuantas manos
- b) la participación de grupos financieros en la estructura accionaria de los bancos
- c) la realización de transacciones no celebradas en términos de mercado.

Debido a la combinación de una pobre supervisión por parte de la autoridad regulatoria, la concentración accionaria, la falta de ética de algunos accionistas y la falta de controles internos en los bancos recién privatizados se llevaron a cabo algunas transacciones irregulares.

Varios diputados analizaron diferentes aspectos del problema debido a estas transacciones irregulares e ilegales.

- a) la del PRI que insistió en pasar todo el quebranto en deuda pública.
- b) la del PRD que insistió en rechazarlo sin aportar una solución integral viable (que no destruyera el sistema financiero y los ahorros de los mexicanos)
- c) la del PAN que consistió en estudiar a fondo una propuesta justa y constructiva entre estos dos extremos.

No obstante se dieron algunas coincidencias entre el PRD y el PAN. Estas coincidencias fueron:

- a) Los pasivos del Fobaproa no se convierten en deuda pública. El PAN dice que no se admite ni se reconoce como deuda pública el monto de los pasivos que el Fobaproa asumió. El PRD dijo que rechazaban esa propuesta de la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública.
- b) Se debe reducir el costo fiscal para el contribuyente. Ambos partidos decían que debían reducir el costo fiscal a partir de distribuir con justicia y equidad los costos del quebranto bancario.
- c) El Fobaproa seguirá operando hasta terminar las audiencias.

- d) Se excluye del rescate a los que cometieron irregularidades.
- e) Cobrar a los grandes deudores que sí pueden pagar.
- f) Se necesitara un seguro para los ahorradores en la banca.

Se dió una negociación que tuvo lugar entre los diputados de oposición incluyendo a los independientes para tratar de alcanzar una posición común que permitiera modificar en favor del contribuyente, la distribución de costos del desastre bancario, así como asegurar la rendición de cuentas de servidores públicos de banqueros y grandes deudores.

Uno de los acuerdos de la oposición fue no aceptar la discusión del artículo cuarto transitorio de la iniciativa de ley para la creación del Fondo de Garantías de Depósito (Fogade) que proponía consolidar como deuda pública los pasivos del Fobaproa hasta por 552,300 millones de pesos

De lo anterior se identifican tres etapas. La primera etapa que inició con la negativa a aceptar la legalización de la deuda del fobaproa en abril de 1998, continúan con el acuerdo por romper el secreto en torno a las operaciones e imponer al gobierno una auditoría al fondo del rescate bancario.

La segunda etapa fue de disolución del encuentro opositor a partir de la decisión del PRD de no participar en nuevos intentos de negociación con el PAN debido a la sospecha de que existía ya un acuerdo con el gobierno.

La tercera etapa se caracterizó por la alianza del PRI y el PAN en el tema de las auditorías al Fobaproa abriéndose el paso para la severa limitación de la auditoría de Mackey y por ende de la inexistencia, de la rendición de cuentas por el rescate bancario mexicano incluyendo la entrega de resultados incompletos de la auditoría en lo referente a Banca Unión y al acreditado financiamiento al entonces candidato Ernesto Zedillo en 1994 por más de 3 millones de dólares.

Por tanto la aprobación final fue que se procedió a entregar el reporte de irregularidades al Instituto de protección al Ahorro Bancario (IPAB) en agosto de 1998, en el que el auditor canadiense Mackey señaló:

"Este reporte y las evaluaciones que se llevaron a cabo no constituyeron una auditoría financiera sino una revisión y análisis basados en preguntas específicas. Por tanto no deberá considerarse una auditoría."<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Solís Ricardo, Juan Auping, Mario Delgado, Marcelo Ebrard. "Del Fobaproa al Ipab" Testimonios, análisis y propuestas. Ed Plaza y Valdés, UAM. Pág. 101.

## 2.2.2 INSTITUTO DE PROTECCION AL AHORRO BANCARIO (IPAB).

El instituto de protección al ahorro bancario (IPAB) es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios.

El IPAB cuenta con un capital social establecido y asignado por la ley, por el Congreso de la Unión la cual tiene una doble finalidad:

- a) Proteger a futuro los depósitos de los usuarios bancarios y, por consecuencia, fortalecer el sistema financiero y propiciar el desarrollo económico del país.
- b) Establecer las bases para resolver la crisis bancaria que tanto a afectado a quienes menos tienen, originada por la forma indebida en que le gobierno manejó el anterior Fobaproa durante 1995, 1996 y 1997 bajo las siguientes bases: Con legalidad y cumplimiento de la Constitución, con equidad social, con transparencia pública y rendición de cuentas con un deslinde de responsabilidades jurídicas y económicas, esto es castigo a los culpables y la devolución del dinero.

El IPAB dará protección al ahorro bancario (un seguro para quienes depositan su dinero en los bancos) hasta por un límite de 400 mil unidades de inversión algo aproximado a los 900 millones de pesos.

Podrá otorgar de manera excepcional y limitada, apoyo financiero (préstamos) a la banca, lo que permitiría en un futuro, el mejor resguardo del ahorro nacional.

La ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el diario oficial el 19 de enero de 1999, tiene como objetivos principales establecer un sistema de protección al ahorro bancario, concluir los procesos de saneamiento de instituciones bancarias, así como de administrar y vender los bienes a cargo del IPAB para obtener el máximo valor posible de recuperación.

El IPAB esta formado por siete vocales la cual se constituyó el 6 de mayo de 1999 éstos son:

- a) Secretaría de Hacienda
- b) Gobernador del Banco de México
- c) Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- d) Cuatro vocales independientes designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros del Senado.

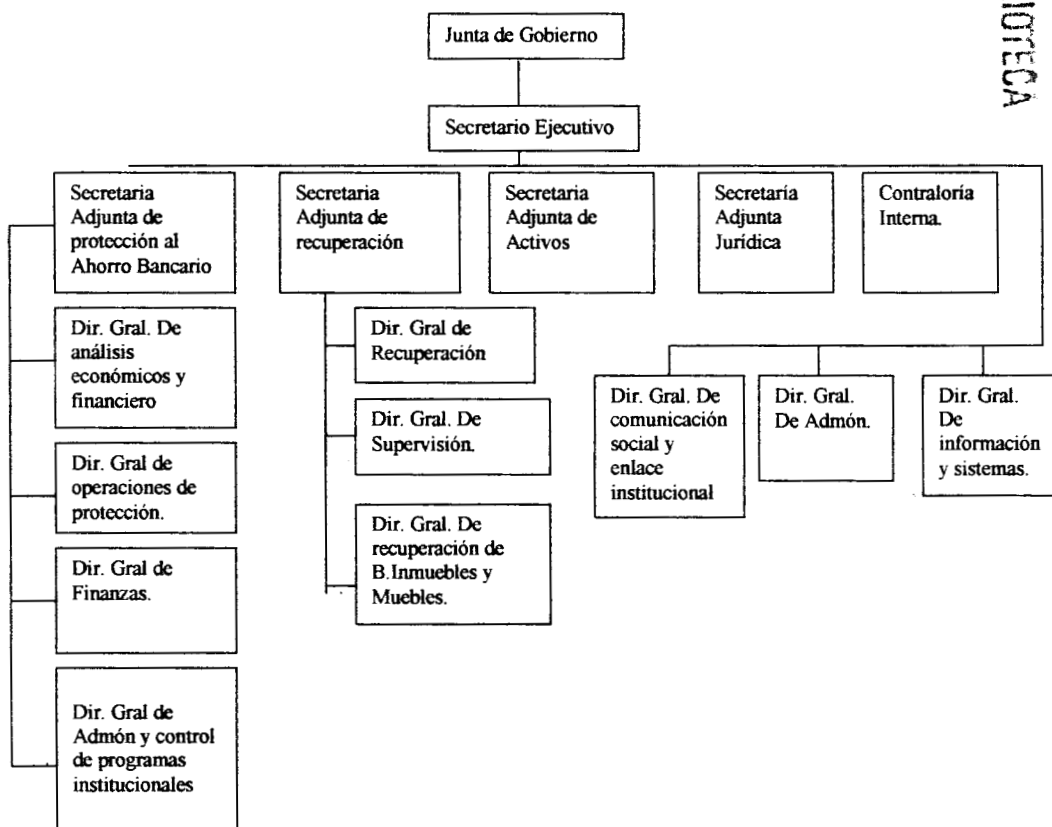
La administración del IPAB depende de un *Secretario Ejecutivo* nombrado por la junta de gobierno. Este cargo fue desempeñado por Vicente Corta Fernández el día 6 de mayo de 1999.

Las principales atribuciones del Secretario Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 84 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario son:

- a) administrar el IPAB
- b) ejercer la representación legal del IPAB
- c) cumplir y hacer cumplir las resoluciones que tome la Junta de Gobierno
- d) formular los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos del IPAB y los requerimientos de financiamiento.

De acuerdo con la ley de protección al Ahorro bancario el IPAB inició operaciones el 21 de mayo de 1999, teniendo como prioridad el mantener la confianza y la estabilidad del sistema bancario, además de establecer los incentivos necesarios para que exista mayor disciplina en el mercado.

Por lo tanto el IPAB se integra de la siguiente manera:



Por otro lado se hace mención del seguro de ahorro el cual es un mecanismo con el que cuentan varios países del mundo para dar seguridad a los recursos que los pequeños y medianos ahorradores depositan en los bancos.

Para dar un crédito, los bancos disponen de los ahorros que reciben de sus clientes. Cada crédito implica un riesgo que el banco debe medir cuidadosamente para asegurar que recuperará lo prestado; si no lo hace puede tener problemas para cobrar y en consecuencia no tener recursos para devolver el dinero que sus depositantes le confiaron.

Por eso es importante que exista una institución que responda ante los pequeños y medianos ahorradores y que éstos tengan la seguridad de que su dinero está protegido.

Prácticamente la totalidad de los ahorros bancarios están protegidos, la experiencia mundial recomienda limitar esa protección a los pequeños y medianos ahorradores. En 1999 algunas operaciones financieras dejaron de estar garantizadas; año con año y en forma paulatina más operaciones dejarán de estar protegidas, hasta que en el año 2005 el monto por el que responderá el IPAB será de un máximo de 400 mil UDI'S por persona y por institución un monto que equivaldrá a más de un millón de pesos.<sup>12</sup>

En tanto los bancos mexicanos terminan de fortalecerse, no es conveniente limitar la protección que se brinda a los depósitos.

Por eso la garantía del IPAB se irá reduciendo paulatinamente hasta el año 2005. En todo caso todos los pequeños y medianos ahorradores tendrán sus depósitos asegurados.

Las funciones del nuevo instituto plantean diferencias fundamentales con las operaciones llevadas a cabo por Fobaproa a saber:

- a) Fobaproa garantizaba operaciones de todo tipo, sin límite de monto.
- b) El IPAB en cambio garantiza operaciones solo hasta un cierto monto y excluye entre otras, las operaciones interbancarias, las que realizan los bancos con sus filiales, con los accionistas, con los miembros de su Consejo de Administración o con sus altos funcionarios, además de que explícitamente no cubre ninguna operación que se haya contratado de manera ilegal.

A diferencia de lo que ocurría con el Fobaproa los apoyos financieros a las instituciones de crédito solo se realizarán de manera excepcional y limitada.

La institución de crédito que requiera un apoyo de esta naturaleza deberá cumplir lo siguiente:

---

<sup>12</sup> El valor de la UDI al 6 de noviembre del 2000 es igual a 2.80655 pesos.

- a) Que tengan viabilidad financiera y ello lo deberá de justificar.
- b) Que costo sea menor al pago de las obligaciones que el instituto garantiza.
- c) Que los accionistas entreguen sus acciones a cambio de garantía.

El Instituto cuenta con un patrimonio propio para hacerle frente a las operaciones que garantiza, así como a los apoyos financieros que lleve a cabo. Su dinero proviene de dos fuentes:

- a) Las cuotas que los bancos le paguen y con la recuperación de los activos que realice.
- b) Las partidas presupuestales que le apruebe la Cámara de Diputados.

Su capacidad de crédito es limitada y no podrá rebasar el límite del 6% sobre los depósitos bancarios, es decir del 2% por año, si se dispone en partes iguales lo que equivale es alrededor de 20,000 mil millones de pesos.

Por otra parte se da una participación de los diputados lo cual es fundamental, así como el cargo que tiene el Congreso de la Unión entre ellos destaca:

- a) Aprobará un apartado dentro del Presupuesto de Egresos para que el IPAB haga frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos que contrate en términos de la ley.
- b) Dictará las medidas que juzgue convenientes en caso de que el instituto no se encuentre en condiciones de hacer frente a sus obligaciones contratadas en términos de ley.
- c) Recibirá junto con la Cuenta Pública de Hacienda Federal un informe del Poder Ejecutivo en el que se detallaran las operaciones de las enajenaciones de los bienes que vaya a realizar el IPAB.

Para determinar los requerimientos presupuestales del IPAB deben excluirse aquellos pasivos cuyo servicio no será a cargo de este instituto. Tal es el caso de los créditos otorgados por Banco de México y por Nacional Financiera mismos que de acuerdo con el Art. 8 Transitorio se extinguirán sin cargo a este instituto y serán absorbidos por el gobierno federal.

Asimismo en la Ley del IPAB estableció que para financiar los pasivos del Fobaproa se tenía que incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación una partida para este instituto.

El monto de la partida anual fue estimada por la Junta de Gobierno del Ipab quién la remitirá al Ejecutivo Federal para su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Para la estimación del monto presupuestal requerido, la Junta de Gobierno deberá considerar las obligaciones que tenga el Instituto y los financiamientos contratados durante el período para enfrentar situaciones de emergencia que afecten la solvencia de alguna institución.

Según estimaciones oficiales en el presupuesto del año 2000 se pidió una partida entre 35,000 y 45,000 millones de pesos ya que se esperó obtener 10,000 y 20,000 millones de pesos por la venta de activos y 4500 por las cuotas que recibirá el IPAB provenientes de las instituciones de crédito.

En conclusión el IPAB cuenta con una estrategia claramente definida de administración de pasivos para los próximos años, con el objetivo de:

- a) reducir su deuda como proporción del PIB
- b) refinanciar sus pasivos para mejorar su perfil de endeudamiento.

El refinanciamiento de pasivos se efectuará mediante la emisión de bonos colocados por el Banco de México con el respaldo de la tesorería de la federación como mecanismo contingente de pago.

Las facultades de refinanciamiento de pasivos permitirán al IPAB superar una importante limitante estructural del sistema mexicano de protección al ahorro.

## 2.3 COSTOS Y RESULTADOS PARA LOS PROGRAMAS ADOPTADOS POR EL GOBIERNO.

225169

El costo fiscal es el costo que tendrá que pagarse con los recursos de todos los mexicanos. "Este costo se calcula una vez que a los pasivos totales del saneamiento financiero se les resta el valor que se obtendrá por la venta de activos en poder del IPAB"<sup>13</sup>

Las variables más importantes para la determinación de este costo son la evolución de la tasa de interés y la recuperación de los activos.

El costo fiscal de las crisis bancarias fue una buena aproximación para determinar la severidad de éstas. Este costo depende de varios factores, entre las más importantes son las políticas que toman las autoridades para enfrentar la crisis. La experiencia internacional en las crisis bancarias demuestra que hay variables que están correlacionadas en el resultado del costo final.

El costo para el erario ha sido mayor en aquellas economías que tienen un bajo crecimiento, términos de intercambio adversos, altas tasas reales de interés y elevadas tasas de inflación.

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

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

El costo fiscal, no solo se asocia con los recursos que se destinarán al rescate bancario a través del presupuesto. Sino que los recursos se canalizarán al rescate vía Banxico y Nafin, que son también recursos nacionales por lo que deben contabilizarse dentro del costo fiscal.

La primera cifra que se tuvo del costo fiscal fue en los Criterios Generales de Política Económica para 1996 representados a finales de 1995.

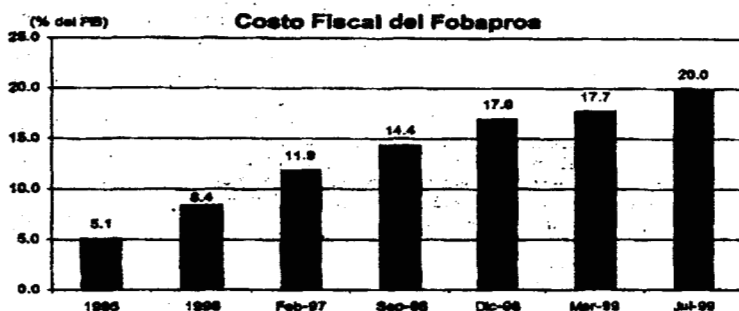
---

<sup>13</sup> Solís, Ricardo, Juan Auping, Mario Delgado, Marcelo Ebrard. "Del Fobaproa al IPAB" Testimonios, análisis y propuestas. Ed. Plaza y Valdés - UAMI México 2000.

Aquí el costo fiscal de los programas de saneamiento financiero incluyendo el de la red de autopistas concesionadas 0.9% del PIB ascendió a 5.1%. (Véase gráfica 6).

Se realizó un pago adelantado del Acuerdo inmediato de Apoyo a Deudores (ADE) al Fobaproa, por lo que solo restaba pagar el equivalente al 3.4% del PIB. En menos de 4 años la cifra se ha cuadruplicado lo que refleja la falta de visión del gobierno frente al tamaño del problema.

**GRAFICA No. 6**



Fuente : Del Fobaproa al Ipab. México 2000

Cabe señalar también que a través del Presupuesto de Egresos, en estos últimos cuatro años se han destinado importantes montos de recursos públicos para el saneamiento financiero.

En 1995, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) tenía presupuestado un monto por 366.29 millones de pesos, para saneamiento financiero. La cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) correspondiente a ese año reportó que se ejercieron discrecionalmente más de 15,000 millones de pesos que no se habían contemplado en el PEF.

En 1996 ya con el problema fuera de control se solicitaron a la Cámara de Diputados 1426.8 millones de pesos, ejerciéndose durante el año más de 20,000 millones de pesos adicionales.

La Cámara de Diputados realizó una discusión a finales de 1997 sobre el PEF para 1998 por una partida adicional para estados y municipios por 5000 millones de pesos, simultáneamente el gobierno destinó mas de 40,000 millones de pesos provenientes de recursos adicionales por la venta del petróleo y por ahorros de servicio de la deuda, a los programas de saneamiento financiero.

**CUADRO No. 5**

Recursos destinados para saneamiento financiero (1995-1999)  
(Millones de pesos corrientes).

| AÑO   | PRESUPUESTADO | EJERCIDO  | % VARIACION |
|-------|---------------|-----------|-------------|
| 1995  | 366.29        | 15858.15  | 4229.39     |
| 1996  | 1426.8        | 21879.8   | 1433.48     |
| 1997  | 2343.09       | 40757.5   | 1639.47     |
| 1998  | 10719         | 10106.8   | -5.7        |
| 1999  | 25145.1       | 25145.1   |             |
| TOTAL |               | 113602.25 |             |

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

Por otro lado el costo fiscal de las medidas que se tomaron para aliviar la situación de la banca y de sus usuarios reflejo una buena parte de los costos de la crisis económica que se vivió en 1995. Muchos de esos costos se concentraron en el sistema bancario. En la banca se reflejó la falta del pago de las deudas de empresas que estuvieron a punto de quebrar, de familias que vieron disminuido su ingreso y de personas que perdieron su empleo.

El costo de los programas de alivio a deudores, saneamiento financiero y compra de cartera se estimo para el gobierno en 542 mil millones de pesos monto que equivalió al 14.4% del PIB que se esperaba para 1998, de esa cantidad se cubrieron más de 94 mil millones de pesos, lo que deja a la fecha un saldo para pagar de 448 mil millones de pesos que representa el 11.9% del PIB. (Véase cuadro no 6).

**CUADRO No 6.**

Costo fiscal de los programas de apoyo al sistema financiero.

| PROGRAMA                      | % DEL PIB* | MILES DE MILLONES DE PESOS |
|-------------------------------|------------|----------------------------|
| APOYO A DEUDORES              | 3          | 112.8                      |
| INTERVENCION Y SANEAMIENTO**  | 8.3        | 312.4                      |
| COMPRAS DE CARTERA***         | 2.6        | 98.3                       |
| CREDITOS CARRETEROS****       | 0.5        | 18.8                       |
| TOTAL                         | 14.4       | 542.3                      |
| (MENOS MONTO YA CUBIERTO)**** | 2.5        | 94.1                       |
| TOTAL NO CUBIERTO             | 11.9       | 448.2                      |

\* PIB estimado de 1998: 3,762.8 miles de millones de pesos.

\*\*y\*\*\* Estas son las operaciones relacionadas con las acciones del Fobaproa

\*\*\*\* Este monto se señala con fines informativos solamente.

\*\*\*\*\* Este monto incluye 80 mil millones de pesos del importe ya pagado de operaciones del Fobaproa.

Esta cantidad se absorberá paulatinamente y a largo plazo, lo cual le da al gobierno la gran tranquilidad de no tener que cumplir sus compromisos de manera inmediata.

Fuente: CNBV 1998. Citado en SHCP. "Fobaproa la verdadera historia." México 1998 pág. 42.

Las diversas estimaciones de los costos del rescate bancario sobre el erario se han venido elevando como el transcurrir de los meses. Sin embargo sus costos pueden cuantificarse no sólo como crisis bancaria, sino también como crisis de la planta productiva, lo que implica reconocer el costo económico que incluye, por lo menos, la profunda recesión, el desempleo y la emigración, e incluso la quiebra de productos locales.

El subsidio gubernamental a la banca estimado por Standars and Poor's en 230 mil millones de pesos equivalió al 92% de los ingresos petroleros y no petroleros del gobierno federal en 1995.

### CUADRO No. 7

Costo del rescate de la banca mexicana.

| FUENTE                          | FECHA                | COSTO EN PESOS<br>MILES DE<br>MILLONES | COMO % DEL PIB |
|---------------------------------|----------------------|----------------------------------------|----------------|
| Departamento del Tesoro de E.U. | 4 de mayo de 1995    | 38.50                                  | 2.04*          |
| Financial Times                 | 30 de enero de 1996  | 84                                     | 4.46*          |
| Hacienda y Banco de México      | 3 de junio de 1996   | 135                                    | 6.00**         |
| Finsat                          | 2 de julio de 1996   | 148.4                                  | 6.57**         |
| Standar and Poor's              | 6 de agosto de 1996  | 196                                    | 12.00***       |
| CNBV                            | 6 de agosto de 1996  | 164                                    | 7.50**         |
| Standars and Poor's             | 20 de agosto de 1996 | 230                                    | 12.22*         |
| Gobierno Federal                | 1 de sep. de 1996    | 181                                    | 8.00**         |
| The Bankers                     | 2 de sep. de 1996    | 316.45                                 | 14.00**        |

\*PIB de 1995: 1,881.7 miles de millones de pesos.

\*\*PIB de 1996: 2,260.4 miles de millones de pesos.

\*\*\*PIB de 1996: 1,633.3 miles de millones de pesos.

NOTA: Cuando se calcula el dato con el PIB de 1995, se toma un tipo de cambio de 7.69, para el costo en millones de dólares. Cuando se calcula el dato con el PIB de 1996, se toma el tipo de cambio de 8.50, para millones de dólares.

Fuente: Elaborado con informes de las propias fuentes. Girón Alicia, Eugenia Correa. "Crisis bancaria y carteras vencidas" UAMI, UNAM Pág. 14.

Con todo esto, los planes de rescate lograron sus objetivos inmediatos. En efecto no se presentó una situación de pánico entre los ahorradores y la mayoría de los bancos pudieron mantener su operación con relativa normalidad. El costo de la crisis fue, sin embargo muy alto.

Las transferencias fiscales que destinó el gobierno para apoyar a los bancos y los deudores ocasionó un aumento considerable de la deuda pública interna, que anuló los avances que se habían logrado en ese rubro.

Las aportaciones fiscales superan con mucho las pérdidas que sufrieron los accionistas, también cuantiosas, sobre todo aquellos bancos que fueron intervenidos o vendidos. Las aportaciones del gobierno y las pérdidas de los accionistas se complementan con la valorización de los adeudos bancarios que habían suscrito muchas empresas y familias.

De todos los sectores involucrados en la crisis bancaria, tal vez aquellos que requieren un apoyo adicional son los deudores, sobre todo los hipotecarios y los correspondientes a la pequeña y mediana empresa.

Para capitalizar y sanear el sistema financiero, el gobierno por medio del Fobaproa (ahora el IPAB), absorbió durante varios años cartera vencida de los bancos. En el primer caso la compra se hizo a 80% del valor del crédito. En el caso de los bancos saneados la cartera se transfirió al gobierno sin que aquellos asumieran ninguna parte de las pérdidas resultantes de su cobranza.

De todos estos créditos, el gobierno consideró en marzo de 1998 que sólo podría recuperarse en promedio 30% y en 1999 bajó su estimación al 20%. De la diferencia resultante, los bancos capitalizados absorberán 30%. Eso significa que el contribuyente asumirá según esta estimación oficial, 70% de las pérdidas resultantes.

Las estimaciones que realizó el gobierno durante 1998 son:

**CUADRO No. 8**

**DISTRIBUCION DEL COSTO DEL RESCATE BANCARIO SEGUN LA PROPUESTA DEL GOBIERNO.**

|                    |                |                     |       |                         |      |             |       |
|--------------------|----------------|---------------------|-------|-------------------------|------|-------------|-------|
|                    | Montos Pasivos | Recuperaci. posible |       | Participacio en pérdida |      |             |       |
|                    |                |                     |       | Bancos                  |      | Contribuyen |       |
|                    |                | %                   | Mmp   | %                       | mmp  | %           | Mmp   |
| Total cartera      | 455.8          | 20.0                | 91.2  | 9.35                    | 34.1 | 90.65       | 330.5 |
| -Capitalizaci      | 171.6          | 20.0                | 34.3  |                         |      |             |       |
| -Saneamien         | 284.2          | 20.0                | 56.8  |                         |      |             |       |
| Otros pasivos      | 204.0          | 55.1                | 112.4 | 0                       | 0.0  | 100         | 91.6  |
| Total              | 659.8          |                     | 203.6 |                         | 34.1 |             | 422.1 |
| Proporción Pasivos | 100.0          |                     | 30.9  |                         | 5.2  |             | 64.0  |

Fuente: Informe Mackey. Solis Ricardo, Juan Auping, Mario Delgado, Marcelo Ebrard.  
"Del Fobaproa al Ipab" Pág 131.

## COMENTARIOS FINALES.

La crisis bancaria que presentó México durante 1994 fue de suma importancia ya que se agudizó la fragilidad del sistema bancario.

Esta fragilidad del sistema bancario se manifestó sobre todo en el aumento de las tasas de interés nacionales e internacionales, fuga de capital, la devaluación de la moneda.

Otros factores que la determinaron fueron el cambio de la banca especializada a banca múltiple, la nacionalización de 1982, las fusiones de bancos, la desregulación financiera y la reprivatización de la banca.

Esto se reflejó sobre todo en el otorgamiento de los créditos, ya que algunos administradores que asumieron el control de los bancos llevaron a cabo riesgos elevados en operaciones de valores y crédito.

Por ello una consecuencia importante de la crisis fue que el gobierno adquirió activos bancarios malos ya sea al intervenir a los bancos en problemas o a través de programas de compra de cartera. Así el costo final de la crisis estuvo asociada a la capacidad del gobierno para incentivar a los bancos a administrar adecuadamente su cartera, para vender los activos adquiridos a través de las intervenciones y las compras de cartera.

El gobierno creó instituciones cuya función fue la venta de cartera adquirida, a los cuales se les impuso un plazo máximo para llevar a cabo dicha función.

Asimismo se realizó un proceso de revisión entre las cuales se considero mayores requerimientos de capitalización, limitaciones al Banco Central para otorgar apoyo a los bancos en situaciones de emergencia, al establecimiento de auditorías internas y externas a los bancos, para que las autoridades pudieran tener medidas preventivas en los casos de aquellos bancos que sea conveniente.

En resumen la gestación de la crisis se presentó por una situación externa al darse una baja en la tasa de interés internacional, provocando fuertes entradas de capital y a su vez un sobreendeudamiento público y privado, junto con ello la mala supervisión bancaria y la intermediación ineficiente de recursos llevó al deterioro de la cartera provocando así el estallido de la crisis.

Para el saneamiento de la crisis se llevaron a cabo medidas con programas macroeconómicos de ajuste, el otorgamiento de créditos de emergencia a instituciones financieras y a su vez la intervención de bancos en problemas.

Estas medidas se encaminaron a la resolución de la crisis tomando en consideración inyección de capital o compras de acciones, fusión y liquidación de bancos así como programas de compra de cartera, la revisión del marco regulatorio y fortalecimiento de la entidad supervisora.

## **BIBLIOGRAFIA.**

Borja, Francisco. El Banco de México. Ed FCE. México, 1996.

De Boyer, Kataoka y Solis. Bancos y crisis bancarias. Experiencias de México, Francia y Japón. UAMI México 1998.

Farber, Guillermo. Fobaproa la bomba del tiempo. Ed Timer. 1998

Girón Alicia, Eugenia Correa. Crisis financiera: Mercado sin fronteras. Instituto de investigación económica UNAM Ed. El Caballito. México 1998.

Girón Alicia, Eugenia Correa. Crisis bancarias y carteras vencidas. UAMI, UNAM México 1997.

Huerta, Arturo. El debate del Fobaproa. Orígenes y consecuencias del rescate bancario. Ed. Diana México 1998.

Huerta, Arturo. Causas y remedios de la crisis económica en México. Ed. Diana México 1996.

Herrejón, Hermilio. El servicio de la banca y crédito. Ed. Trillas México 1988.

Minsky, H. La banca central y el comportamiento de una economía. El papel de la banca central en la actualidad. México 1991.

Ortiz, Guillermo. Fobaproa. Discurso en la ceremonia de la clausura de la VIII reunión nacional de la banca. Acapulco Gro. 1992.

Ortiz, Guillermo. La Reforma Financiera y la Desincorporación bancaria en México. Ed FCE. México, 1994.

Solís Ricardo, Juan Auping, Mario Delgado, Marcelo Ebrard. Del Fobaproa al Ipab. Testimonios, análisis y propuestas. Ed. Plaza y Valdés, UAM. México 2000.

SHCP. "Fobaproa la verdadera historia". México 1998.

Tello, Carlos. La nacionalización de la banca en México. Ed Siglo XXI. México, 1989.