

CAPÍTULO SEXTO

ANÁLISIS ECONÓMICO FUNDAMENTAL DE LA CRISIS DE 1994 Y ASPECTOS JURÍDICOS DEL RESCATE BANCARIO	115
I. Causas externas de la crisis	115
II. Causas internas de la crisis	117
III. Desregulación financiera	118
IV. Supervisión, regulación y administración (1982-1991)	119
V. Impacto sobre el sistema financiero	120
VI. El rescate financiero	121
VII. Medidas adoptadas a partir de la crisis. Adquisición de cartera	124
VIII. Fortalecimiento de la regulación y la supervisión .	129
IX. Recomendaciones de organismos internacionales para hacer frente a las crisis financieras	131

CAPÍTULO SEXTO

ANÁLISIS ECONÓMICO FUNDAMENTAL DE LA CRISIS DE 1994 Y ASPECTOS JURÍDICOS DEL RESCATE BANCARIO

Como se ha señalado, no sería completo el análisis de los aspectos de la crisis bancaria en México, si no se partiera del análisis económico fundamental que ofrece algunas respuestas de orden técnico a los aspectos jurídicos del rescate bancario.

En esa medida, como se señaló al principio de esta obra, las crisis bancarias se generan a través de dos fenómenos: causas externas y causas internas aunadas a la desregulación financiera, se conoce como “gestación de la crisis”; posteriormente, se pasa al periodo de supervisión, regulación y administración, cuyo objetivo es mitigar la propagación del desequilibrio financiero. Una vez que ha causado sus efectos la crisis y se puede medir el impacto sobre el sistema financiero, se ve el daño y la lesión en las capas sociales y el deterioro de las instituciones, concomitantemente a las primeras medidas tendentes al rescate financiero, para que en su recuperación se dé marcha a las primeras medidas de regulación y saneamiento.

I. CAUSAS EXTERNAS DE LA CRISIS¹⁹⁹

El ahorro interno durante el periodo de 1990-1994 era escaso; sin embargo, a partir de la renegociación de la deuda externa (1990) se complementó con una creciente entrada de capitales,

¹⁹⁹ Villar, Rafael del, *op. cit.*, p. 72.

ésta llegó a 33,308 millones de dólares en 1993 (4,389 millones en inversión extranjera directa, con 10,717 millones en renta variable y 18,203 millones en renta fija), debido a expectativas favorables sobre la economía. Este capital se utilizó para cubrir el exceso de gasto de consumo. Sin embargo, esta tendencia se revierte a partir de 1994.²⁰⁰ Otro factor externo con impacto igualmente negativo en la economía nacional fue el alza de las tasas de interés internacionales sucedida en 1994; desafortunadamente, la mayor parte de la inversión extranjera fue de corto plazo, y esto le daba una estabilidad muy volátil a la economía nacional, la cual acabó por debilitarse. El sistema financiero era demasiado vulnerable.

En 1994, el déficit en cuenta corriente alcanza los 28.8 mil millones de dólares,²⁰¹ financiado en parte con flujos de capital de corto plazo (además de que una parte del ahorro externo se destinó a financiar proyectos como carreteras, préstamos hipotecarios dudosos, uniones de crédito susceptibles de quiebra, créditos malos, créditos a empresas y a empresas “fantasma”).

La reversión de la tendencia favorable de la economía durante 1994 se debió a la inestabilidad política (asesinatos políticos, levantamiento en Chiapas y alza de las tasas de interés internacionales). El Bono del Tesoro a 30 años aumentó de 6.3% en enero a 8.1% en noviembre.

Para evitar un ajuste cambiario, el gobierno aumenta la emisión de títulos denominados en dólares (Tesobonos). Para finales de 1994, el 74% del total de valores gubernamentales en poder del público era en Tesobonos (en 1993 era de sólo el 4%, las reservas internacionales netas de Tesobonos eran negativas).²⁰²

200 *Idem.*

201 *Ibidem*, pp. 69 y ss.

202 *Ibidem*, p. 72.

II. CAUSAS INTERNAS DE LA CRISIS

La desregulación del sector financiero, la privatización de los bancos y una fuerte entrada de capitales tuvieron como consecuencia un crecimiento importante de la cartera de créditos (277% en términos reales, de diciembre de 1988 a noviembre de 1994).²⁰³ En 1988, el crédito de la banca comercial al sector privado “era equivalente al 14.2% del PIB, mientras que en 1994 alcanzó el 55.3%”.²⁰⁴

El Estado renegoció la deuda externa durante 1989-1990, esto, junto con la eliminación del encaje legal²⁰⁵ y el saneamiento de las finanzas, permitió al gobierno demandar menos créditos bancarios, los cuales quedaron a disposición de la iniciativa privada. El crecimiento del crédito contribuyó a un sobreendeudamiento privado y a la existencia de una burbuja de precios de activos (bienes raíces y bolsa). Así, el índice de precios de terrenos para la ciudad de México pasaba de 2,423 en 1988 a 31,934 en el primer trimestre de 1993 (un crecimiento de 1,218%).

Además, se mezclaron múltiples factores, los cuales hicieron inevitable la crisis bancaria en México. Entre los más relevantes pueden considerarse: la falta de experiencia de los nuevos banqueros privados, la liberación financiera hecha con poca supervisión de las autoridades, no se pudo evitar que los bancos no tomaran en cuenta su nivel de riesgo al otorgar grandes cantida-

203 *Idem.*

204 *Idem.*

205 El encaje legal era el monto que debían mantener depositados los bancos comerciales de un país en el Banco Central de la nación correspondiente. Generalmente, la proporción es indirecta como un porcentaje de los depósitos totales de cada banco. Cabe destacar que originalmente esta tasa fue creada para asegurar la solvencia de los bancos y ha sido utilizada por las instituciones gubernamentales para controlar la oferta monetaria además de la liquidez. Cabe señalar que esta institución fue regulada a partir de las reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito, de fecha 3 de enero de 1974, mediante las cuales, se creó el artículo 94 *bis*, que señalaba la forma en que los pasivos debían de invertirse. Este artículo, a su vez, fue reformado mediante decreto del 22 de diciembre de 1978, publicado el día 27 de mismo mes y año. Sin embargo, esta Ley fue abrogada el 14 de enero de 1985.

des de crédito al sector privado; la inexistencia de información del historial crediticio de las personas y, evidentemente, la colocación de créditos con elevadas tasas de interés permitidas por las autoridades financieras para que los bancos recuperaran a corto plazo los recursos invertidos en la compra de los bancos, lo cual trajo como consecuencia un grave deterioro de la situación económica nacional.

Bajo esta tesitura, la supervisión bancaria, a través de las autoridades financieras, fue incapaz de controlar el rápido deterioro de los activos bancarios a partir de la privatización. La crisis finalmente se desató con un ataque especulativo sobre la moneda que desembocó en una devaluación del 23% el 21 de diciembre de 1994, con los comúnmente conocidos errores de diciembre.

Adicionalmente, de enero a marzo, el peso se depreció un 46%, y en marzo, la tasa de CETES alcanzó un nivel del 80%. La devaluación y el aumento en las tasas de interés tuvieron como consecuencia una recesión económica sin precedente (el PIB real cayó 6.2% en 1995) y propició una gran debilidad del sistema bancario.²⁰⁶

III. DESREGULACIÓN FINANCIERA

En 1989, el gobierno federal promovió la creación de grupos financieros. Así, el 18 de julio de 1990, se publica la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, estableciéndose un sistema de banca universal.²⁰⁷ Este nuevo marco legal, ante una banca recién privatizada con algunos banqueros de poca o nula honorabilidad y experiencia, además de una falta de capacidad de supervisión por parte de la autoridad (CNBV), contribuyó a que diversos grupos financieros incurrieran en prácticas grises y frau-

206 Villar, Rafael del, *op. cit.*, pp. 69 y ss.

207 Dicha ley tiene por objeto regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros; establecer los términos bajo los cuales habrán de operar, así como la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos grupos.

des, además de observar un fuerte crecimiento de la cartera vencida. En 1989 se liberaron las tasas de interés pasivas y se eliminó la canalización obligatoria del crédito por sectores —anteriormente existían topes al monto de crédito otorgado por sector—.

Bajo el régimen de encaje legal, el Banco de México canalizaba los recursos depositados por los bancos hacia sectores estratégicos. En 1989, éste se sustituye por un coeficiente de liquidez de 30% de la captación total de los bancos, ésta debía ser invertida en CETES y/o BONDES. En 1991 se elimina el coeficiente de liquidez; en diciembre de 1990, se eliminan las restricciones sobre la compra de deuda del gobierno por parte de inversionistas extranjeros.²⁰⁸

IV. SUPERVISIÓN, REGULACIÓN Y ADMINISTRACIÓN (1982-1991)

De 1982-1991, periodo donde la banca era propiedad del Estado, se perdió una parte importante del capital empresarial de la banca y de la supervisión del sector.

Los cambios en la regulación y el fuerte crecimiento del sector financiero a partir de 1989 abrumaron la capacidad de supervisión de la autoridad. En 1991, se realizó la privatización bancaria: el gobierno vende 18 bancos al sector privado, con lo que su participación en los títulos representativos del capital social de los bancos se redujo de 73.4% a sólo 8.9%.

Las provisiones sobre cartera vencida se hacían sólo sobre pagos vencidos y no sobre el total del saldo insoluto del crédito, esto provocó que se subestimara el deterioro de la cartera de los bancos. Como se señaló, desde finales de 1986 existía un seguro de depósitos (FONAPRE), el mismo cubría todos los depósitos del sistema financiero. En 1990, se había creado el Fondo Ban-

cario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), un fideicomiso con esa función administrado por el Banco Central.

En noviembre de 1991, el Banco Central emitió una disposición para limitar el desbalance de las operaciones en moneda extranjera. En abril de 1992, para frenar el endeudamiento externo bancario, el Banco Central estableció que sólo el 10% de las obligaciones totales de los bancos podían ser denominadas en moneda extranjera y debían estar sujetas a un coeficiente de liquidez del 15%.²⁰⁹ En noviembre de 1992 esta regulación fue parcialmente relajada, se permitió a los bancos tener obligaciones en moneda extranjera hasta por el 20% de las obligaciones totales. El 10% adicional debía estar invertido en financiamiento a la exportación (4%) y 6% en ajustabonos.²¹⁰

V. IMPACTO SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO

De los 18 bancos privatizados desde 1991, sólo 8 siguieron siendo controlados por los accionistas originales. Doce bancos medianos y pequeños fueron intervenidos entre 1995 y 1997, mismos que representan el 16.5% de los activos totales del sistema bancario hasta agosto de 1997.²¹¹

Los intereses vencidos como proporción del total de los créditos llegó al 12% en diciembre de 1995.²¹² Si se tomara la definición vigente de cartera vencida, que incluye el saldo insoluto sobre los créditos no pagados en el momento y plazos pactados, este porcentaje sería mayor.

209 Martínez, Lorenza *et al.*, *Consideraciones sobre la conducción de la política monetaria y el mercado de transmisión en México*, México, Dirección General de Investigación Económica-Banco de México, documento de investigación, núm. 2001-2002, marzo de 2001, pp. 4 y ss.

210 Villar, Rafael del, *op. cit.*, pp. 69 y ss.

211 *Ibidem*, p. 73.

212 *Idem*.

VI. EL RESCATE FINANCIERO

El rescate del sistema financiero en México, como parte de un proceso de saneamiento, lo podemos apreciar desde tres ángulos fundamentales, los que conforman las facetas de contingencia a estabilización:

- A) Implementación de medidas regulatorias,
- B) Rescate del sistema bancario propiamente dicho, y
- C) Reformas legales.

1. *Primeras medidas regulatorias*²¹³

El Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), de enero de 1995, otorgó un aumento a los salarios mínimos del 7% e impuso un tope de 12 mil millones de pesos al crédito del Banco Central para 1995.

Posteriormente, se anunció la creación del Fondo para la Estabilidad de la Paridad de más de 50,000 millones de dólares con recursos del FMI, el Banco Mundial, el BID, el BIS, el Tesoro de EUA y el Banco de Canadá, principalmente. En marzo de 1995, se adoptó el Programa de Acción para Reforzar el AUSEE (PARAUSEE), que aumenta el IVA del 10% al 15%, reduce el gasto al 10%, disminuye el límite al crédito del Banco Central a 10 mil millones de pesos para 1995, y otorga un nuevo aumento a los salarios mínimos del 12%. Sin embargo, el anuncio, a finales de agosto, de una cifra del crecimiento del PIB menor a la esperada y las presiones cambiarias de septiembre de 1995 hicieron necesario reforzar las medidas antes mencionadas.

En octubre de 1995, se anuncia la Alianza para la Recuperación Económica (ARE), en la que se planea un incremento gradual de las tarifas de la gasolina, de otros energéticos y de bienes

213 Villar, Rafael del, *op. cit.*, p. 73.

públicos. Además, se planea una reducción del gasto público y un aumento del 10% adicional para los salarios mínimos.

2. *Rescate del sistema bancario*

En enero de 1995, el Banco Central establece una ventanilla de liquidez en dólares para los bancos comerciales a efecto de garantizarles el cumplimiento de sus obligaciones en moneda extranjera. A través de este programa se dio liquidez inmediata de divisas mediante préstamos.

El apoyo alcanzó su punto máximo en abril de 1995 con 3,900 millones de dólares, los cuales se pagaron en su totalidad en septiembre de 1995.²¹⁴ En marzo de 1995 se establece el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE) para que los bancos dispusieran de un plazo para captar capital y pagar su deuda, manteniendo una capitalización mínima del 8% respecto de sus activos sujetos a riesgos.

A través de este programa, el FOBAPROA adquirió, utilizando el financiamiento del Banco Central, obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital en 5 años de los bancos comerciales.²¹⁵ El mecanismo otorgaba un plazo de 5 años a los bancos para acceder a fuentes alternas de capital en un entorno más favorable y con ello volver a adquirir las obligaciones emitidas. El rendimiento de las obligaciones era igual al costo de fondeo del FOBAPROA. Para evitar una expansión del crédito del Banco Central, estos recursos debían ser depositados por los bancos comerciales en el Banco Central. Para julio de 1997, los bancos habían recuperado todas estas obligaciones.

214 Banco de México, informe anual 1995.

215 Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente en 1995.

3. Reformas legales

También en marzo de 1995, se conforman reformas legales con las que se permite una mayor participación extranjera en los bancos nacionales.²¹⁶

A nivel sistema bancario, el límite de la participación extranjera en las acciones de control aumentó del 6% al 25%, a nivel banco del 30% al 49%, y a nivel accionista individual del 1.5% al 6%.²¹⁷

En abril de 1995 se implementó el esquema de reestructuración de cartera (principalmente créditos hipotecarios) por medio de Unidades de Inversión (UDIs), como ya se señaló, son unidades de cuenta cuyo valor permanece constante en términos reales. Para ello, los bancos comerciales constituyeron un fideicomiso que compró la cartera reestructurada mediante la emisión de un bono con el que se paga una tasa de interés real constante.

El gobierno se comprometió a adquirir un monto determinado de los bonos de estos fideicomisos y emitió a cambio bonos que pagaban una tasa de interés nominal variable igual al costo porcentual promedio de captación bancaria (CPP). Estos bonos sustituyeron a la cartera reestructurada en el activo de los bancos, al mismo tiempo el programa evitó problemas de amortización acelerada de los créditos en un entorno inflacionario.

Sin embargo, no resolvió el problema inicial: el valor de los créditos era superior al valor de las garantías, situación con la cual los deudores tienen pocos o nulos incentivos para cubrir sus obligaciones; por ello, a mediados de 1996, se incluyeron descuentos a los pagos mensuales de créditos ya reestructurados en UDIs. El costo fiscal del programa de UDIs fue del 0.9% del PIB estimado para 1997.²¹⁸ En mayo de 1995 se implementó el Programa de Capitalización Permanente y Compra de Cartera.²¹⁹ En

216 Villar, Rafael del, *op. cit.*, pp. 69 y ss.

217 *Ibidem*, p. 73.

218 Documento del Banco de México, www.banxico.org.mx.

219 Villar, Rafael del, *op. cit.*, p. 73.

agosto de 1995 se establece el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores (ADE), enfocado a reducir las tasas activas nominales aplicables a tarjetas de crédito, créditos al consumo, empresariales, agropecuarios y de vivienda, y a reestructurar créditos a plazos mayores.²²⁰

El Acuerdo establece un subsidio por un año de tasas activas a créditos hipotecarios, al consumo (bienes duraderos y tarjetas de crédito) y agropecuarios. Este programa benefició a los deudores al corriente de sus obligaciones y a los deudores morosos quienes reestructuraron su deuda. El programa concluyó en febrero de 1997, y tuvo un costo fiscal del 0.2% del PIB estimado para 1997.²²¹

En diciembre de 1995 se crea la Unidad Coordinadora para Créditos Corporativos (UCABE) con la finalidad de apoyar la reestructuración de créditos corporativos con múltiples acreedores, ésta se integró por representantes de los bancos, los deudores y las autoridades.²²² Como dato importante podemos mencionar, derivado de este programa, que durante 1996 se reestructuraron 31 adeudos por 2,577 millones de dólares, según datos de la CNBV y la SHCP.²²³

VII. MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE LA CRISIS. ADQUISICIÓN DE CARTERA

A los bancos que funcionaban con serios problemas de cartera vencida se decidió apoyarlos, comprándoles una parte de los créditos. La condición fue que los dueños aportaran capital y buscaran socios para que estos proporcionaran recursos. Para capitalizarlos, los bancos recibieron pagarés del Fondo con aval del gobierno federal mediante CETES (con una tasa de interés promedio) y capitalizables cada tres meses. Todos los intere-

220 *Idem.*

221 *Idem.*

222 *Idem.*

223 *Idem.*

ses producidos y el capital inicial se pagaban a la fecha del vencimiento de los pagarés (a diez años). Cuando los bancos logran recuperar créditos de los que adquirió el Fondo, ese dinero se destina a la liquidación de los pagarés. Cuando a cambio de la compra de cartera por cuenta del FOBAPROA, los accionistas inyectaron capital, pudieron éstos quedarse con el control de las instituciones. La inyección de capital del sector privado a las instituciones financieras durante 1996 y 1997 totalizó 37,1 mil millones de pesos. Para 1997, el valor de la cartera adquirida por el FOBAPROA de 77 mil 400 mdp y para el primer trimestre de 1998, ésta ascendía a 98 mil 300 mdp.²²⁴

Desde 1995, el gobierno federal adquirió, a través del FOBAPROA, una cartera bruta por 363 mil millones de pesos (a septiembre de 1997).²²⁵ Según datos de las autoridades del sector financiero, el 40% de ese monto corresponde a los bancos intervenidos por parte de la CNBV, en tanto que el 60% restante corresponde al Programa de Capitalización Permanente (el costo estimado del Programa era de 8.3% del PIB estimado para 1993).

El Programa de Capitalización Permanente estableció que el capital que inyectaran los accionistas de los bancos sería complementado por una compra de cartera por parte del FOBAPROA dos veces igual al monto de las operaciones de importación para ese ejercicio fiscal.

Los bancos seleccionaban la cartera que le vendían al FOBAPROA (generalmente la de menor calidad), quien a cambio les transfería un pagaré a 10 años que devengaba intereses a la tasa de rendimiento de las más altas, de los denominados CETES a 91 días. La compra de la cartera era al valor contable (valor de crédito neto de reservas).

La cartera vendida al FOBAPROA se traspasó a un fideicomiso del banco comercial, el cual mantenía la responsabilidad de administración y cobro de dicha cartera.

224 Véase www.200.15.46.216/inveyana/ecoycom/crisis7index.htm, “análisis de la crisis bancaria en México”.

225 Villar, Rafael del, *op. cit.*, p. 74.

La totalidad de los ingresos de la cobranza se destinaban a la amortización del pagaré. Si al vencimiento de la operación no se había amortizado la totalidad del pagaré, el FOBAPROA cubría entre el 70% y el 80% y el banco, el porcentaje restante.

En tanto no se amortizara el pagaré, el banco sólo recibía un beneficio entre 20 y 30 centavos de cada peso que cobrara de esa cartera.

La cartera del fideicomiso debía ser calificada una vez al año, y no una vez cada trimestre como era el caso para el resto de la cartera. Los bancos estaban obligados a constituir entre el 20% y el 30% de las provisiones que resultaran de dicha calificación, si las provisiones realizadas con anterioridad eran insuficientes para cubrir esa obligación.

A principios de 1997, debido al creciente deterioro del margen financiero de los bancos, se aumentó la tasa de interés del pagaré de FOBAPROA de CETES a CETES más 2% por los primeros tres años. Durante los últimos siete años, los pagarés devengarían una tasa de CETES menos 1.35 puntos porcentuales.²²⁶

En junio de 1996 se crea el órgano Valuación y Venta de Activos (VVA), cuyo objetivo original fue vender los activos del FOBAPROA de bancos intervenidos y del Programa de Capitalización al mayor precio posible para minimizar el costo fiscal de la cartera adquirida por FOBAPROA. La operación de este organismo enfrentó diversas dificultades que obstaculizaron el proceso de venta, por lo que fue liquidado en agosto de 1997. El FOBAPROA asumió las funciones del órgano VVA.²²⁷

Implementación de programas adicionales a los deudores

Se continuó con programas de apoyo adicionales a los deudores con descuentos a los créditos a la vivienda, a la micro y pequeña empresa y al sector agropecuario y pesquero.

226 *Idem.*

227 *Idem.*

En el programa de apoyo adicional a la vivienda se ofrecieron descuentos de alrededor del 17% a los deudores hipotecarios que se mantenían al corriente y se habían reestructurado en UDIs. Para los acreditados que aún no podían cubrir sus pagos, se estableció un esquema de pagos mínimos equivalentes a la renta.

En el programa de apoyo al sector agropecuario y pesquero se otorgan descuentos del 40% para los primeros 550 mil pesos de crédito y porcentajes menores para las partes restantes. Como apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa se otorgaron descuentos del 30% para los primeros 500 mil pesos. El costo fiscal de estos programas fue del 1.9% del PIB estimado de 1997 —1.2 vivienda UDIs adicional, 0.5 agropecuario y pesquero y 0.2 para pequeñas y medianas empresas—. Además, el programa de rescate de carreteras tuvo un costo del 0.6% del PIB estimado para 1997 (CNBV y SHCP).²²⁸

La CNBV, por su parte, propició esquemas para traspasar parcial o totalmente activos y pasivos de los bancos intervenidos a otras instituciones de crédito, entre las que destacan: la red de sucursales y el pasivo tradicional de Banca Cremi, de Banco de Oriente vendidos a Banco Bilbao Vizcaya.

Por otro lado, PROMEX adquirió la red de sucursales y todos los activos fijos y pasivos de captación de Banco Unión, también administraría y gestionaría el cobro de la cartera de este banco, en poder de FOBAPROA, durante 18 meses.

La institución de crédito denominada AFIRME compró las sucursales de Banco Obrero; y Banco del Atlántico, las de Banco Interestatal y las de Banco del Sureste. Bajo el segundo esquema, Banca Santander adquirió el 51% del capital de Banco Mexicano; Banorte, el 100% de Banco del Centro y el 81% de Banpaís; mientras que City Bank adquirió la mayoría de las acciones de Banca Confía.

En el tercer esquema, Bank of Nova-Scotia invirtió 31.25 millones de dólares para adquirir el 10%²²⁹ de las acciones del grupo financiero Inverlat y obligaciones convertibles que le dieron la opción de incrementar su participación accionaria hasta el 55% para el año 2000.

Bank of Nova-Scotia administra actualmente el banco. El resto de los bancos intervenidos, Capital, Pronorte y Anáhuac, bancos pequeños, se pusieron en proceso de venta o liquidación.

Se estructuró un programa para detener la corrida bancaria suscitada contra las obligaciones externas de la banca comercial, debido a que los bancos extranjeros no estaban dispuestos a renovar los préstamos otorgados a los bancos mexicanos. Este programa se denominó *Ventanilla de liquidez en dólares*. El Banco de México, a través del FOBAPROA, les prestó a éstos los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones en moneda extranjera hasta que estuvieran en condiciones de renovar nuevamente sus préstamos. El programa apoyó a dieciséis bancos comerciales. Para abril de 1995, el saldo de los financiamientos otorgados era de 3 mil 900 mdd. El programa se cerró en 1995.²³⁰

También se implementó, el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE), con el cual se elevó el capital de los bancos. Éste consistía en una estrategia financiera que permitió a los bancos fortalecer su capital, mientras las condiciones del mercado eran atractivas para atraer inversionistas con nuevo capital. Paralelamente, se reformó la legislación a fin de facilitar la inyección de capital, tanto nacional como extranjera. Para diciembre de 1996, el saldo total de este programa fue de 11 mil 890 mdp., aunque no tuvo ningún costo para el gobierno.²³¹

El Programa de Apoyo a Deudores (ADE), por su parte, se implementó para disminuir el impacto del incremento de las tasas de interés sobre las familias, la pequeña, mediana industria, los créditos en los rubros de tarjetas de crédito, créditos de consumo,

229 *Idem.*

230 *Idem.*

231 *Idem.*

empresariales, y de vivienda. Sirvió también para promover la reestructuración de los créditos a plazos mayores.²³²

El ADE incluyó casi a todos los sectores y benefició a cerca de 4 millones de deudores. Al ser más accesible el pago de estos créditos permitió detener el crecimiento de la cartera vencida; a finales de 1996, se habían reestructurado casi dos millones de adeudos, esto representaba el 93.1% del total previsto por el programa.²³³

VIII. FORTALECIMIENTO DE LA REGULACIÓN Y LA SUPERVISIÓN

La situación económica del país a principios de 1995 ocasionó que la liquidez y la solvencia de las instituciones bancarias se deterioraran; se establecieron medidas prudenciales que permitieron a los bancos enfrentar eventuales pérdidas hacia finales del mismo año. De febrero de 1995 a diciembre de 1996, los bancos debían por exigencia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, constituir reservas preventivas equivalentes al 60% de la cartera vencida o al 4% de la cartera total, lo que resultara mayor.

Durante ese periodo se relaja el límite a la participación de inversión extranjera en los bancos al 49%, se permitió que la participación global de los inversionistas extranjeros en el sistema bancario mexicano aumentara. La inversión extranjera en el sistema bancario paso de 1.5% en 1993 a 25% en 1996.²³⁴ En enero de 1997, entra en vigor la nueva definición de los créditos que deberían considerarse parte de la cartera vencida (los créditos serían registrados como cartera vencida por el monto equivalente al saldo insoluto de éstos) junto con las reglas de contabilidad.

Con la entrada en vigor de estas reglas, se establece que las comisiones debían ser del 35% del importe total del crédito cla-

232 *Idem.*

233 *Idem.*

234 *Idem.*

sificado como cartera vencida y que los bancos deberían constituir de inmediato una provisión mínima de 10% del importe del crédito. En noviembre de 1997, el Banco Central dispuso que los pasivos denominados en moneda extranjera no podían exceder el 14% de los pasivos totales.²³⁵ Se establecieron coeficientes de liquidez para operaciones pasivas con vencimiento menor a 60 días. Éstos variaban del 0% al 50%, si los pasivos estaban correspondidos por activos en la misma moneda, y eran del 100% si los pasivos no estaban correspondidos por activos en la misma moneda.²³⁶

A partir de estas medidas, se establecieron funciones concretas en los bancos y se reforzó la supervisión de las entidades financieras a través de las autoridades más importantes: la CNBV y el IPAB; este último, con el objeto de proporcionar a las instituciones un sistema para la protección del ahorro bancario que garantizara el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada de las obligaciones establecidas para administrar los programas de saneamiento financiero; considerándose al Instituto como la salvaguarda del Sistema Nacional de Pagos.

Bajo todo este esquema de crisis financiera ocurrido en México, las autoridades del Sistema, como ya se señaló, dieron marcha a un programa de rescate condensado principalmente en tres puntos: 1) implementación de medidas regulatorias, 2) rescate del sistema bancario propiamente dicho y 3) reformas legales. Sin embargo, como se advirtió desde un principio, las decisiones tomadas por el gobierno federal no fueron las más acertadas, para el saneamiento de la banca en México se tuvieron que convertir los pasivos del FOBAPROA en deuda pública.

Además de la crisis financiera en México, las experiencias sucedidas en América Latina y en Asia, propiciaron que organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo presentara pro-

235 *Idem.*

236 *Idem.*

puestas y recomendaciones para dar solución a ese tipo de fenómenos económicos.

IX. RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA HACER FRENTE A LAS CRISIS FINANCIERAS

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la Conferencia de Crisis Bancarias en América Latina, celebrada conjuntamente en 1996 con el Grupo de los Treinta,²³⁷ presentó un documento denominado “Manejo de las crisis bancarias, lo que debe y no debe hacerse”, en el cual se establecieron tres principios básicos para que los responsables de la política económica puedan ejecutar a futuro, con relativo éxito programas de rescate bancario.²³⁸

1. *Principio de responsabilidad del riesgo*

Consiste en garantizar que las partes beneficiadas a través de la toma de riesgos soporten una gran proporción del costo de la reestructuración del sistema bancario. Por ejemplo, los accionistas de los bancos deben ser los primeros en perder sus inversiones junto con los grandes tenedores de pasivo a largo plazo.²³⁹

2. *Principio de restricción de otorgamiento de crédito a las instituciones*

El segundo principio señala que, sin dilación, deben adoptarse medidas para impedir que las instituciones que experimentan problemas amplíen el crédito a los prestatarios de alto riesgo o ca-

237 Influyente agrupación de expertos financieros mundiales que representa a los sectores privado, público y académico.

238 Rojas-Suárez, Liliana y Steven R. Weisbrod, “Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse”, en Hausmann, Ricardo y Rojas-Suárez, Liliana (comps.), *Las crisis bancarias en América Latina*, México-Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo-Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 137 y ss.

239 Calva, José Luis, *op. cit.*, pp. 50 y ss.

pitalicen los intereses no pagados de los préstamos en mora en forma de nuevos créditos.²⁴⁰ El primero y el segundo principio se sintetizan en el hecho de precisar que los bancos en virtual quiebra técnica continúen operando bajo la expectativa de su propia responsabilidad, sin que para ello deban involucrarse los recursos públicos.

3. *Principio de voluntad política para la reestructuración de los bancos*

Este principio se vincula con el hecho de que la sociedad posea la determinación política de lograr que la reestructuración de los bancos sea un objetivo prioritario para los efectos de asignación de los fondos públicos y al mismo tiempo evitar un pronunciado crecimiento de la inflación.²⁴¹

De estos tres principios, el gobierno federal de México, desafortunadamente hasta ahora no ha adoptado las medidas jurídicas derivadas de estas recomendaciones. Por el contrario, ha comprometido recursos públicos para hacer frente al rescate bancario y ha creado estructuras jurídicas de poca eficacia como el IPAB.

240 *Idem.*

241 *Idem.*