

# La Banca en México: Privatización, Crisis y Reordenamiento

José Antonio Murillo\*

## Resumen

*En este documento se describen los principales cambios que ha registrado el sistema bancario mexicano durante la última década. Estudia el proceso de privatización y el desempeño que tuvo la banca después de ésta. Describe los programas que instrumentaron las autoridades financieras para enfrentar la crisis bancaria que derivó de la devaluación de diciembre de 1994. Asimismo, analiza los principales cambios en la regulación y supervisión de la banca en México a raíz de la crisis.*

## 1. Introducción

Durante la última década la banca en México ha estado en constante cambio. Al inicio de los noventa se privatizaron los bancos previamente estatizados. Después de un par de años de resultados alentadores, el severo cambio en el entorno macroeconómico que siguió a la devaluación de diciembre de 1994 afectó significativamente la cartera crediticia de la mayor parte de las instituciones de crédito. Ello, forzó la participación de las autoridades financieras, con el fin de salvaguardar el sistema de pagos y los ahorros de la población, por lo que se implementaron diversos programas de apoyo a la banca y a los deudores. Asimismo, la crisis evidenció diversas insuficiencias en el marco regulatorio de la actividad, por lo que se llevaron a cabo un número importante de reformas con el fin de lograr reactivar el crédito. En este documento se describe y analiza esta evolución.

---

\* Investigador económico de la Dirección de Estudios Económicos de Banco de México. Las opiniones expresadas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no necesariamente coinciden con las de Banco de México.

## 2. La Desincorporación Bancaria

Los principales cambios constitucionales y legales que permitieron la desincorporación de la banca se efectuaron entre 1989 y 1990, destacando la revocación del párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución que impedía a los agentes privados participar en las actividades bancarias, y del artículo 123 sobre el trabajo y la previsión social en las instituciones de crédito. Posteriormente se expidió la Ley de Instituciones de Crédito<sup>1</sup> que sustituiría a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; también se expidió La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras<sup>2</sup> y se hicieron varias reformas a la Ley del Mercado de Valores. Además, a estos cambios legales les precedió la liberación de las tasas de interés pasivas de las instituciones de crédito<sup>3</sup>, la eliminación de la canalización obligatoria y selectiva del crédito hacia las actividades que se consideraban prioritarias, así como la eliminación del encaje legal<sup>4</sup>. Así, el proceso de licitación de los 18 bancos previamente nacionalizados inició el 7 de junio de 1991.

La desincorporación de la banca, en su momento, se consideró que fue el más importante de todos los procesos de privatización por los efectos correctivos, a nivel macroeconómico y microeconómico, que ésta debería tener para lograr una asignación más eficiente de los recursos de la sociedad<sup>5</sup>. Además, la decisión de privatizar a la banca contó con una amplia aprobación tanto de la población en general como de los analistas financieros<sup>6</sup>, ya que las debilidades de la banca estatizada eran cada vez más evidentes, ejemplo de ello son las aseveraciones que hizo tiempo después Michael Mackey en el reporte<sup>7</sup> que ordenó el Congreso pues afirma que “*como resultado del largo periodo de propiedad pública sobre la banca, ésta tenía un personal*

---

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 1990.

<sup>2</sup> La cual se publicó el mismo día que la LIC.

<sup>3</sup> Una descripción exacta y extensa sobre las primeras medidas que se adoptaron para liberalizar y modernizar al sistema financiero se puede consultar en el libro que publicó Guillermo Ortiz en 1994.

<sup>4</sup> El encaje legal es un instrumento de política monetaria que limita o expande el crédito y el circulante. Este instrumento consiste en el porcentaje de la captación bancaria que el Banco de México obliga a que se deposite en el mismo Instituto, con o sin remuneración.

<sup>5</sup> Ver Rogozinski (1997), p. 159-160.

<sup>6</sup> Un ejemplo es el reporte sobre la privatización de la banca que publicó en 1991 la correduría Salomon Brothers, cuyos autores son Hanley, Leonard, Glossman, y Davis.

<sup>7</sup> Ver Michael Mackey (1999), p. 56.

*poco preparado, carecía de sistemas internos de análisis de crédito adecuados, y los controles eran débiles*". Lo que contrasta con el buen desempeño que había tenido la banca antes de la estatización<sup>8</sup>.

En el periodo en que la banca fue propiedad del gobierno ésta restringió el acceso al crédito dando prioridad a industrias "estratégicas". En adición al mal desempeño que tuvo la banca estatizada, se consideró que la desincorporación era una cuestión de filosofía de gobierno<sup>9</sup>, pues era necesario concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos fundamentales. Además, era prioritario enmendar las faltas que el gobierno había cometido en contra de la propiedad privada, para así dotar de una mayor certidumbre al marco legal. De acuerdo con Carlos Elizondo Mayer-Serra (2001) *"La nacionalización no consistió únicamente en el acto de convertir la propiedad privada en estatal, también se constituyó en símbolo de la intervención estatal, basada en la arbitrariedad"*.

El proceso de venta de los bancos se determinó con base en una serie de criterios generales<sup>10</sup> que se establecieron en el Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1990. Estos criterios resultaron de los convenios a los que llegaron los legisladores para reformar la regulación bancaria, y tenían por objeto que el Gobierno Federal obtuviera el mayor ingreso posible de la venta de los bancos, mejorar el funcionamiento del sistema financiero y reservar el control de los bancos a los inversionistas mexicanos. Como se verá más adelante este último criterio que pudo tener sentido en un entorno de una menor integración comercial con el resto del mundo, pierde importancia con la firma del Tratado de Libre Comercio así como con la crisis de 1995 cuando resultaba esencial recapitalizar a la banca.

La privatización de la banca se llevó a cabo en cuatro etapas. La primera etapa consistió en la creación del Comité de Desincorporación Bancaria; en la segunda etapa se registró y autorizó a

---

<sup>8</sup> Ver Enrique Pérez López (1987).

<sup>9</sup> Ver Ortiz (1994).

<sup>10</sup> Banco de México en el Informe Anual de 1991 consideró con respecto a las normas relativas a la desincorporación de la banca que: *"Estas normas se redactaron buscando que dicho proceso se realizase con absoluta transparencia, legalidad y equidad, permitiendo al efecto realizar la venta de los títulos*

los participantes; en la tercera etapa los participantes valoraron las instituciones; y finalmente en la cuarta etapa se llevaron a cabo las subastas a fin de enajenar la participación accionaria del Gobierno Federal en los bancos.

El Comité de Desincorporación Bancaria se conformó como un cuerpo colegiado con el mandato de diseñar y ejecutar la venta de los 18 bancos resultantes de los 60 previamente estatizados, conforme a los criterios generales que se establecieron en el citado Acuerdo Presidencial. Cabe señalar que dicho Comité lo presidió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La segunda etapa consistió en el registro y autorización de los participantes, calificando la solvencia económica y moral de los posibles postores, así como su aptitud para administrar una institución de crédito. En particular, se analizó que los postores no tuvieran antecedentes penales, historiales de evasión fiscal o contratos con criminales conocidos. Todos los postores cumplieron con los requisitos<sup>11</sup>. La autorización para participar en las subastas tenía un carácter intransferible. Los grupos autorizados por el Comité de Desincorporación Bancaria para participar en una subasta debían constituir un depósito de garantía y celebrar un contrato de confidencialidad. El depósito de garantía respondía exclusivamente por la obligación de presentar una postura, la cual no tenía un mínimo. Dependiendo de la institución que se tratará el monto de la garantía era equivalente a un monto de entre 10 y 50 millones de dólares. Por otra parte, el contrato de confidencialidad tenía por objeto permitir a los postores conocer de manera detallada a la institución, obligándoles a mantener en secreto información de carácter privado que pudiese afectar el desempeño futuro de la misma.

Los grupos autorizados para participar en la subasta de una institución de crédito, recibieron un prospecto que contenía estudios, análisis y demás información técnica y financiera relevante de la institución. Los bancos elaboraron los prospectos con el apoyo de consultores externos. Los directivos del banco hacían una presentación general del banco a los participantes. Además, los participantes tenían el derecho a realizar visitas para hacer cualquier pregunta relacionada con la

---

*representativos del capital de dichas instituciones con la más amplia participación posible en su adquisición”.*

<sup>11</sup> Ver Sergio Sarmiento (1998), “Bancos al Postor”.

situación del banco, a estas preguntas se daba respuesta escrita, las cuales se reportaban a todos los participantes, de forma tal que todos los postores contaron con la misma información.

Después de la licitación del banco el comprador podía realizar una auditoría minuciosa, la cual le permitía hacer un ajuste entre el precio ofrecido y pagado, en los siguientes casos: a) la cartera de crédito no reflejaba lo expuesto en las calificaciones realizadas por la propia institución conforme a las reglas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; b) la existencia de pasivos no declarados en el balance, o bien la no existencia de los activos manifestados en el balance; c) contingencias fiscales, administrativas y similares exigibles con anterioridad a la fecha de la compraventa.

El proceso de licitación de las 18 instituciones de crédito se llevó a cabo en seis paquetes, durante el período comprendido entre el 7 de junio de 1991 y el 3 de julio de 1992. En promedio se realizó una subasta cada tres semanas. De acuerdo a Coorey (1992), el proceso se realizó con agilidad para evitar conceder ventajas competitivas a los bancos que se privatizaron primero. El Cuadro 1 muestra la secuencia del proceso de desincorporación y reporta el precio de la postura ganadora con respecto al capital contable, el precio de la postura más cercana a la ganadora con respecto al capital contable, el número de postores, la devolución que se hizo como resultado de las auditorías y el nombre del grupo ganador<sup>12</sup>. El Comité de Desincorporación recibió 133 solicitudes de registro de interesados en participar en el proceso. Las solicitudes fueron presentadas por 44 grupos, tanto grupos financieros como de personas físicas. A lo largo del proceso se presentaron 60 posturas de compra.

---

<sup>12</sup> Guillermo Ortiz (1994) describe de manera detallada la licitación de cada banco.

## Cuadro 1

### Resultados del Proceso de Desincorporación Bancaria

	Fecha Subasta	Paquete No.	Precio de Venta/ Capital Contable	Postura más Cercana/CC	No. de Postores	Devolución por Auditorías (%)	Comprador
Multibanco MM	7/VI/91	1	2.66	2.49	4	2.86	Probursa
Banpaís	14/VI/91	1	3.02	2.86	2	3.36	Mexival
Cremi	21/VI/91	1	3.40	2.50	4	24.05	Particular**
Confía	2/VIII/91	2	3.73	3.70	3	2.08	Abaco
Oriente	9/VIII/91	2	4.00	3.61	5	5.82	Particular
Bancrecer	16/VIII/91	2	2.53	2.34	3	2.45	Particular
Banamex	23/VIII/91	2	2.62	2.32	2	2.90	Accival
Bancomer	25/X/91	3	2.99	2.82	4	1.28	Vamsa
BCH	8/XI/91	3	2.67	2.65	4	8.54	Particular
Serfín	24/I/92	4	2.69	2.55	2	1.53	Obsa
Comermex	7/II/92	4	3.73	3.62	6	1.87	Inverlat
Somex*	1/III/92	4	4.15	3.73	5	7.59	Invermexico
Atlántico	27/III/92	5	5.30	4.59	4	4.42	Particular
Promex	3/IV/92	5	4.23	3.65	2	5.18	Finamex
Banoro	10/IV/92	5	3.95	2.58	2	2.72	Estrategia
Banorte	12/VI/92	6	4.25	4.20	2	0.84	Particular
Internacional	26/VI/92	6	2.95	2.5	3	6.93	Prime
Bancen	3/VII/92	6	4.65	4.24	3	3.22	Multivalores

Fuente: Basado en información contenida en el libro de Guillermo Ortiz (1994).

\* Según información de *El Inversionista Mexicano* (1998)

\*\* Los grupos de particulares que ganaron alguna subasta fueron los siguientes: Banca Cremi (Raymundo Flores), Banco de Oriente (Marcelo Margain Berlanga y Ricardo Margain Berlanga), Bancreser (Roberto Alcántara Rojas, Carlos Mendoza Guadarrama y Rubén Goldberg), BCH (Carlos Cabal Peniche, Carlos Bracho González y Ricardo Armas Arroyo), Atlántico (Alonso de Garay Gutiérrez y Jorge Rojas Mota Velasco), y Banorte (Roberto González Barrera, Juan Antonio González Moreno y Federico Graf Campos).

El promedio ponderado del precio de venta fue de 3.068 veces el capital contable. En total, el gobierno federal recibió por la venta de las acciones bancarias la cantidad de 37,856.36 millones de pesos, menos 1,382.5 millones de pesos que se derivan de los ajustes provenientes de las 18

auditorías de compraventa. Esto, en su momento equivalía a un monto superior a los de 12 mil millones de dólares.

El crédito bancario destinado al sector privado, cabe señalar que el crédito al sector privado comenzó a incrementarse desde 1989, es decir dos años antes de la privatización. En 1998 el financiamiento como proporción del PIB que otorgó la banca comercial al sector no bancario fue 9.91 por ciento, en 1991 cuando inicio el proceso de privatización esta proporción se incrementó a 24.09 por ciento. El ápice se alcanzó en 1994 cuando el financiamiento al sector privado fue equivalente a 43.07 por ciento del PIB. Después de la crisis el crédito de la banca comercial hacia el sector privado ha disminuido hasta el punto de encontrarse en el año 2000 en un nivel equivalente a 8.67 por ciento del PIB (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Financiamiento Canalizado por la Banca Comercial**  
**al Sector Privado No Bancario**

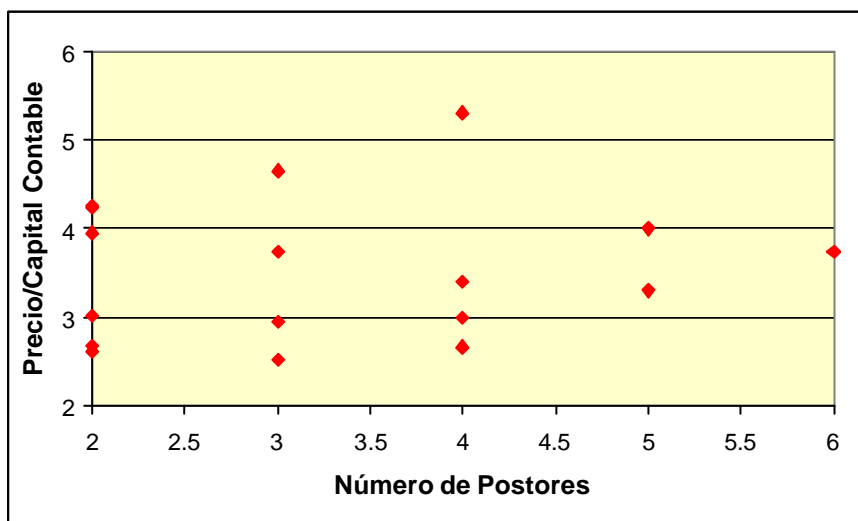
<i>Año</i>	<i>Financiamiento</i> <i>(millones de pesos)</i>	<i>PIB</i> <i>(millones de pesos)</i>	<i>Financiamiento/PIB</i>
1980	652	4,470.10	0.1460
1985	5,167	48,873.00	0.1057
1988	41,276	416,305.20	0.0991
1989	81,598	548,858.00	0.1487
1990	141,597	738,897.50	0.1916
1991	228,627	949,152.60	0.2409
1992	346,930	1,125,334.30	0.3083
1993	434,169	1,256,196.00	0.3456
1994	613,078	1,423,364.20	0.4307
1995	620,361	1,840,430.80	0.3371
1996	516,557	2,508,147.10	0.2060
1997	505,612	3,187,441.30	0.1586
1998	551,791	3,791,191.10	0.1455
1999	533,690	4,583,762.20	0.1164
2000	534,199	5,432,354.80	0.0983
2001	510,894	5,771,857.24	0.0885

Fuente: Banco de México.

La expansión del crédito al sector privado no bancario que se registró durante la primera parte de la década de los noventa, puede parecer desmedida con la ventaja del tiempo; sin embargo, ex ante esto no es claro ya que un objetivo de la privatización era aumentar el crédito al sector privado con el fin de detonar un mayor crecimiento económico. Asimismo, la reducción del déficit público disminuyó los requerimientos de financiamiento del sector público, por lo que necesariamente una mayor proporción de los recursos de la banca deberían colocarse en el sector privado.

Al analizar los resultados de las subastas se observa que el número de postores no influyó en el precio, pues como se puede apreciar en la Gráfica 1 el precio de las posturas ganadoras fue independiente al número de postores. Sin embargo, se observa que los mayores precios se alcanzaron hacia el final del proceso de licitación al irse limitando las opciones para los grupos de compradores (Gráfica 2).

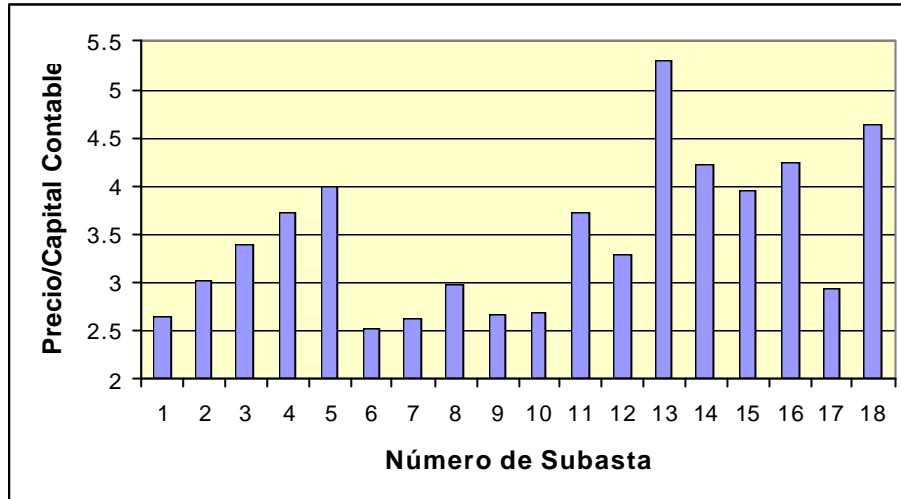
**Gráfica 1**  
**Número de Postores vs. Precio**



Fuente: Cálculo del autor con base en los resultados de las licitaciones.

**Gráfica 2**

**Precio según la Secuencia de las Subastas**

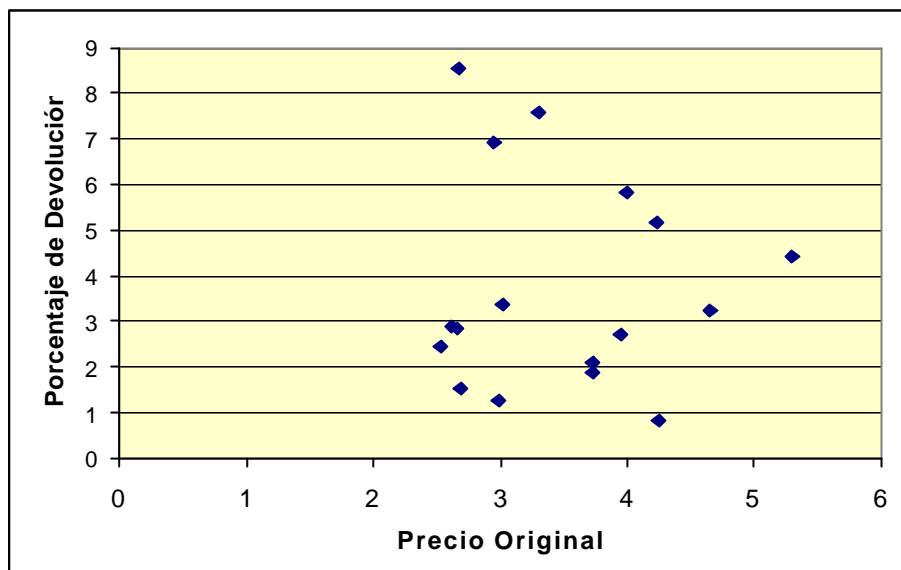


Fuente: Cálculo del autor con base en los resultados de las licitaciones.

Las auditorías que se realizaron después de la venta de cada banco mostraron que la información con la que contaron los postores antes de las subastas era un buen reflejo de la situación financiera de las instituciones. La devolución que resultó de estas auditorías fue 1,382.5 millones de pesos, lo que equivale a un 3.65 por ciento del monto total. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, un caso excepcional fue el de Banca Cremi cuya devolución fue de 24.05 por ciento sobre el precio original; sin embargo, el resultado de esta subasta se distinguió por que hubo la diferencia de opinión más grande entre postores. No obstante, la evidencia del proceso de licitación muestra que en la mayoría de los casos el monto de devolución no estuvo asociado al precio de la postura ganadora (Gráfica 3).

**Gráfica 3**

**Precio Original vs. Porcentaje de Devolución del Monto Total**



Nota: Esta gráfica excluye a Banca Cremi debido a que la diferencia en la magnitud de la devolución con el resto de los bancos impediría apreciar la situación del resto de los bancos.

El caso de Banca Serfin es interesante ya que fue el segundo grupo con el menor porcentaje de devolución (1.53 por ciento), lo que indica que la opinión del auditor Mackey que afirma que al haberse realizado las auditorías se descubrió que no era viable el banco<sup>13</sup> es incorrecta. Cabe señalar que las auditorías de las carteras de crédito las llevó a cabo un auditor externo en un plazo menor a 6 meses, y entregó los resultados a un comité formado por la parte compradora y vendedora el cual negoció los ajustes necesarios.

### **2.1. Desempeño de la Banca Privatizada**

La privatización de la banca produjo una intensa competencia entre los nuevos banqueros en todos los segmentos de mercado. Al analizar los índices de concentración de la banca se observa

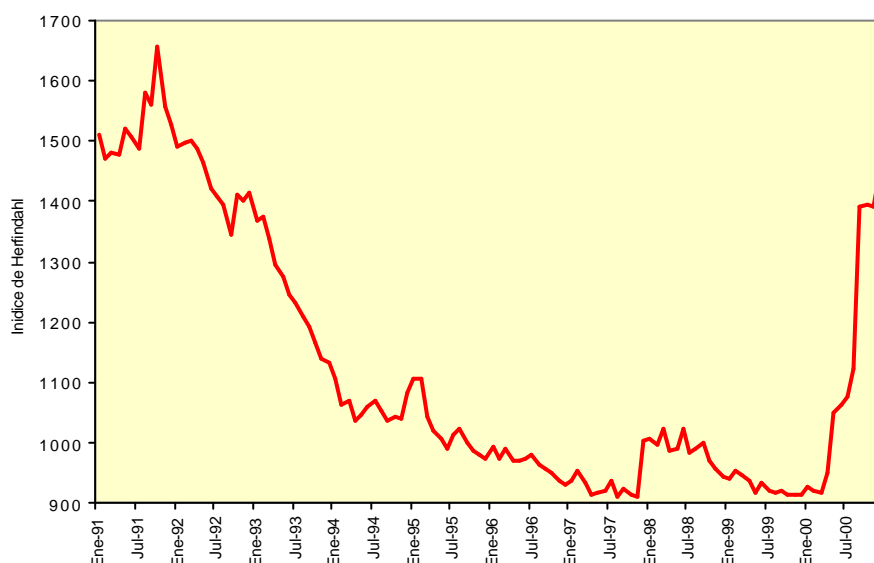
---

<sup>13</sup> Ver Mackey (1999), p. 55.

a partir de 1991 una reducción importante; es decir el poder de mercado que ejercían los bancos estatizados se redujo con la privatización. Esto se puede ver en las Gráficas 4a, 4b y 4c que presentan la evolución del índice de concentración de Herfindahl<sup>14</sup> en captación, cartera de crédito y cartera de valores. Al ocurrir la crisis bancaria la competencia entre los bancos continuó, e incluso se intensificó. Sin embargo, a partir del año 2000 la estructura de la industria volvió a concentrarse como resultado de las fusiones de los principales bancos, siendo la mayor reversión en la captación de recursos del público. Cabe señalar que aún con las fusiones que ocurrieron, la concentración del mercado en la actualidad es menor a la que prevalecía antes de la privatización; además, las instituciones financieras no bancarias han tenido un importante desarrollo después de la crisis, lo que ha redundado en una mayor competencia dentro del sector financiero.

**Gráfica 4a**

**Índice de Herfindahl: Concentración de la Captación Bruta de la Banca Comercial**



Fuente: Cálculo del autor con base en datos de Banco de México, incluye a los bancos intervenidos.

<sup>14</sup> El índice de Herfindahl es una medida que utilizan los economistas para resumir el grado de concentración que existe en una industria. La cual se calcula de la siguiente manera:

$$H = \sum_{i=1}^n p_i^2, \text{ donde } p_i \text{ representa la participación de mercado del banco } i \text{ (además } i=1, \dots, n \text{ y } \sum_{i=1}^n p_i = 1).$$

**Gráfica 4b**

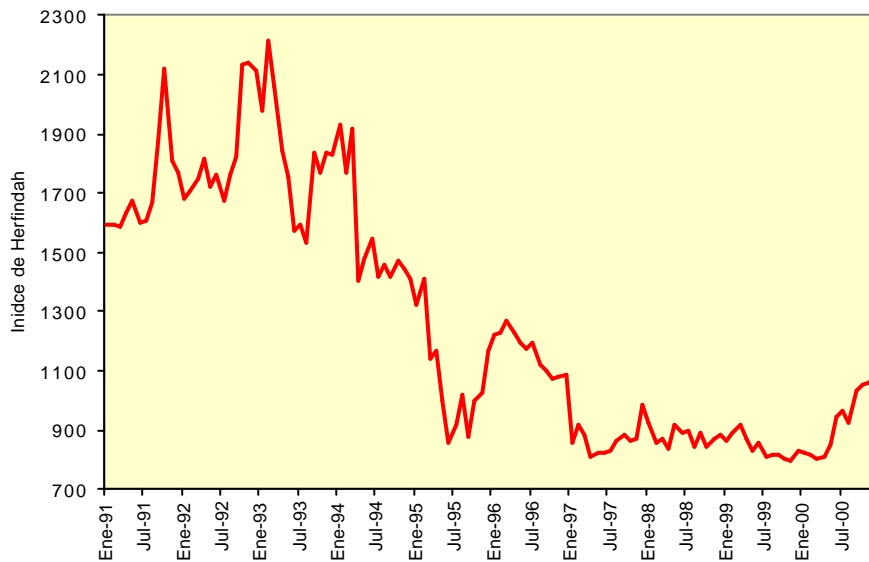
**Índice de Herfindahl: Concentración de la Cartera de Crédito de la Banca Comercial**



Fuente: Cálculo del autor con base en datos de Banco de México, incluye a los bancos intervenidos.

**Gráfica 4c**

**Índice de Herfindahl: Concentración de la Cartera de Valores de la Banca Comercial**

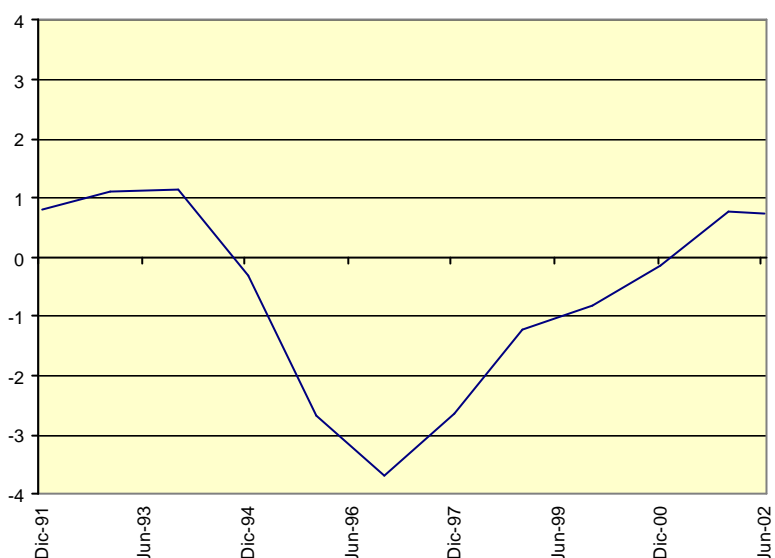


Fuente: Cálculo del autor con base en datos de Banco de México, incluye a los bancos intervenidos.

La banca privatizada operó con utilidades durante los primeros años de la privatización (Gráfica 5). Sin embargo, en 1994 las utilidades disminuyeron. En 1995 y 1996 las pérdidas aumentaron significativamente, y a partir de 1997 las pérdidas fueron disminuyendo.

**Gráfica 5**

**Utilidades de la Banca Comercial en Proporción a los Activos Totales Netos (%)**

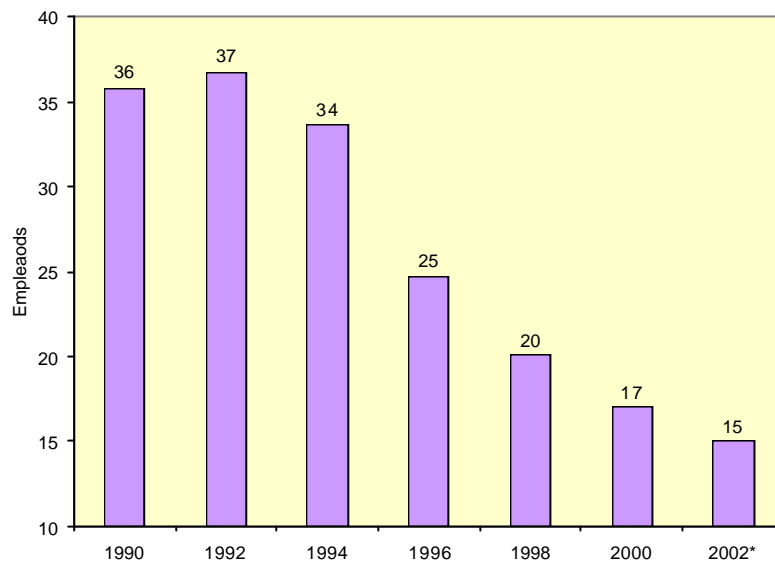


Fuente: Cálculo del autor con base en datos de Banco de México

Durante los primeros dos años de operación de la banca privatizada no se observó un cambio importante en la relación de empleados a sucursales. Sin embargo, al ocurrir la crisis se observa una reducción en el número de empleados por sucursal (Gráfica 6). Este cambio respondió tanto a la necesidad de abatir costos mediante la reducción de personal como a ampliar la red de sucursales hacia regiones con un menor grado de bancarización y disminuir así el costo de captación. Incluso en aquellos bancos en que el número de empleados se incrementó significativamente, como Bital, se aplicó esta misma estrategia ya que las sucursales aumentaron todavía en una mayor proporción (Cuadro 3). Ello implicó un significativo incremento en las cuentas bancarias de bajo valor (Cuadro 4).

**Gráfica 6**

**Número de Empleados de la Banca Comercial por Sucursal**



\*Datos a junio de 2002

Fuente: Cálculo del autor con base en el Boletín Estadístico de la CNBV.

**Cuadro 3**

**Número de Empleados y Sucursales en Bancos Seleccionados**

	<b>Banamex</b>		<b>Bancomer</b>		<b>Serfin</b>		<b>Bital</b>	
	Empleados	Sucursales	Empleados	Sucursales	Empleados	Sucursales	Empleados	Sucursales
1992	31,661	717	36,433	760	21,519	598	11,155	339
1994	33,325	699	35,083	865	18,976	575	9,908	368
1996	27,359	717	27,794	848	17,512	580	10,917	621
1998	31,810	1,238	27,851	1,343	13,784	579	18,827	1,583
2000	29,990	1,316	25,084	1,318	10,105	574	17,160	1,539
2002	27,732	1,427	26,291	1,677	6,530	566	14,626	1,372

Fuente: *Boletín Estadístico*, CNBV.

**Cuadro 4**  
**Captación por Rangos de la Banca Comercial (Miles de Pesos):**  
**Número de Contratos**

<b>Año</b>	<b>Hasta 1</b>	<b>1 a 5</b>	<b>5 a 10</b>	<b>10 a 50</b>	<b>50 a 100</b>	<b>100 a 250</b>	<b>250 a 500</b>	<b>500 a 1000</b>	<b>Más de 1000</b>	<b>Total</b>
1992	10157840	2509105	1081336	1224845	187347	111145	49807	25584	24255	15371264
1993	7933849	2951766	1087604	1206363	236475	127771	50700	21939	26438	13642905
1994	8432356	3004107	1113359	1165974	245338	139924	51879	26160	24193	14203290
1995	8693310	3096683	1448290	1679881	357449	204395	85595	30051	26252	15621906
1996	11476035	4693269	1996610	3166778	479785	292207	93694	41790	34382	22274550
1997	7271942	3237566	1903201	2712861	545182	340556	99761	43683	40959	16195711
1998	16111793	9160576	2444455	3524266	694935	443734	136301	65933	66394	32648387
1999	13520452	7547869	3080358	4748167	1046890	635925	166227	87151	63116	30896155
2000	14868387	5672017	2580672	4308960	1018561	565520	178957	87773	77012	29357859
2001	14722198	4954350	2672106	4069636	1070842	611266	172594	110105	159508	28542605
2002*	14251116	5949773	2808504	3537428	886376	559577	193782	142860	124892	28454306

\* Datos al último día de junio de 2002

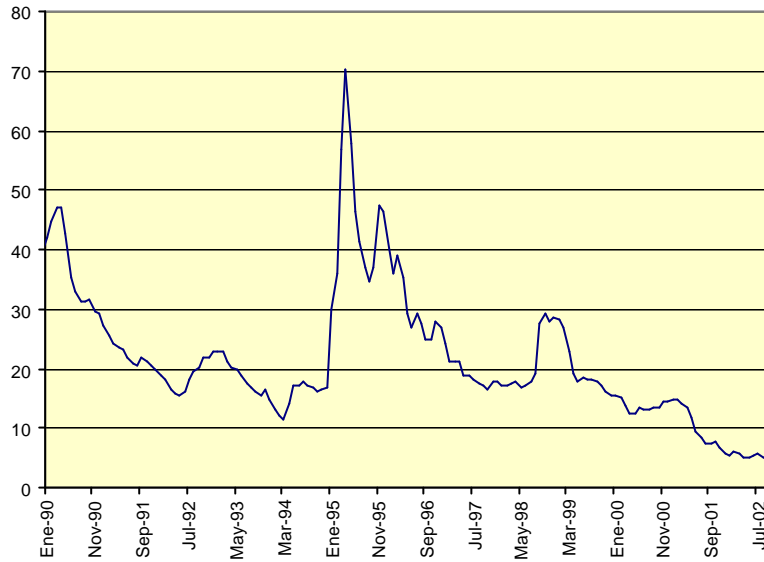
Fuente: *Indicadores Económicos*, Banco de México.

Ha habido diversas explicaciones sobre las causas de la crisis bancaria. Sin embargo, hay un consenso de opinión que los balances de los bancos se deterioraron principalmente por los efectos que tuvo la devaluación de diciembre de 1994 sobre las tasas de interés, la inflación y la producción<sup>15</sup>. Un indicador del incremento en las tasas de interés es la tasa del Costo Porcentual Promedio (CPP), que refleja el promedio de las tasas de interés que reciben los depositantes de la banca comercial, cuyo promedio entre diciembre de 1993 y noviembre de 1994 fue 15.31 por ciento, mientras que al año siguiente aumentó a 42.96 por ciento (Gráfica 7), cabe apuntar que las tasas de interés activas aumentaron a mayores niveles. Este incremento fue equivalente a 12.72 veces la desviación estándar del CPP en los 12 meses previos a la crisis. Así, un crédito hipotecario diseñado para que el pago mensual del deudor fuera equivalente a una tercera parte de su ingreso corriente, el incremento en las tasas de interés obligaría a los deudores a amortizar aceleradamente su crédito y destinar la mayor parte de su ingreso al pago del adeudo. Adicionalmente, el PIB registró una severa caída durante 1995, cuyo decrecimiento en el segundo semestre llegó hasta -9.19 por ciento, mientras que los salarios de la población sufrieron una reducción superior a 20 por ciento que tardó varios años en recuperarse (Gráfica 8).

<sup>15</sup> Ver SHCP (2001).

**Gráfica 7**

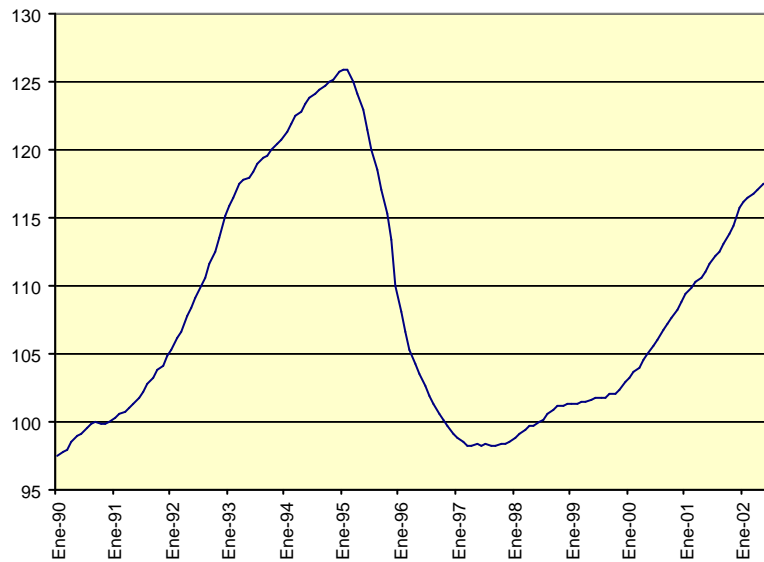
**Costo Porcentual Promedio (por ciento)**



**Gráfica 8**

**Remuneraciones Medias Totales en el Sector Manufacturero en Términos Reales**

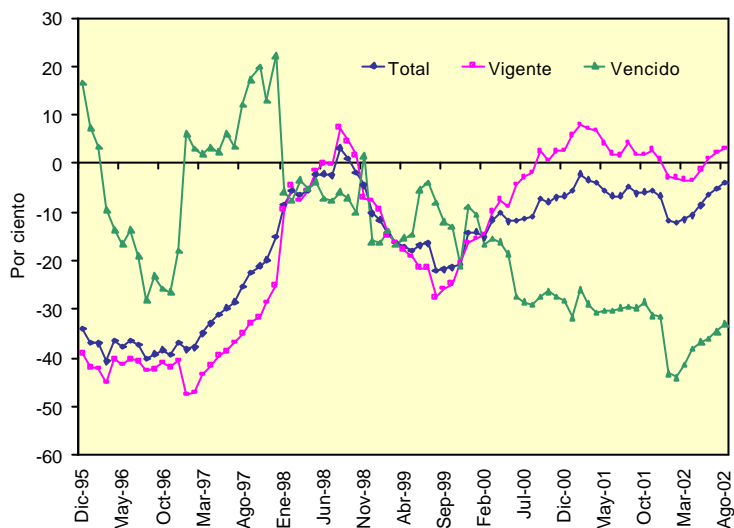
**(media móvil 12 meses)**



La crisis de la banca redujo de nueva cuenta el crédito al sector privado e incrementó significativamente la cartera vencida. En la Gráfica 9 se puede observar que la tasa de crecimiento anual de la cartera de crédito vigente comenzó a registrar variaciones positivas a partir de septiembre de 2000. Por otro lado el crédito al sector privado disminuyó rápidamente, siendo los más afectados los créditos a la vivienda y la empresa (Gráfica 10). Sin embargo, a partir de enero de 2000 se observó una importante reactivación del crédito al consumo.

**Gráfica 9**

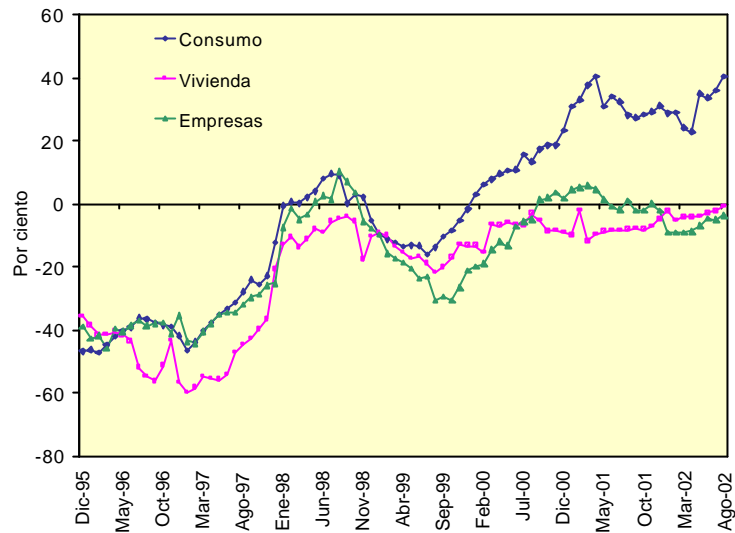
**Crédito Directo Otorgado por la Banca comercial al sector Privado Total, Vigente y Vencido (Variación Real Anual en Por Ciento)**



Fuente: Banco de México

**Gráfica 10**

**Crédito Directo Otorgado por la Banca Comercial al Sector Privado: Crédito Vigente  
(Variación Real Anual en Por Ciento)**



Fuente: Banco de México

### 3. Resolución de la Crisis

El buen desempeño que tuvo la banca durante los primeros años de su privatización se interrumpió con la crisis que se originó con el abrupto y severo deterioro de las condiciones macroeconómicas con la devaluación del peso en diciembre de 1994. Así, la crisis cambiaria se extendió al sistema bancario requiriendo de la intervención de las autoridades financieras para resolver la crisis bancaria y contener los daños de ésta a la sociedad.

#### 3.1. Programas de Reordenamiento del Sistema Bancario

Las autoridades financieras de México implementaron diversos programas para mantener la confianza del público durante la crisis y evitar así una corrida bancaria; también, se diseñaron

mecanismos que se orientaron a limitar el riesgo moral tanto de las instituciones como de los deudores.

### *Ventana de Liquidez en Dólares*

El primer programa de apoyo al sistema bancario que se instrumentó fue una ventana de liquidez en dólares, ya que la mayoría de los bancos nacionales tenían dificultades para renovar sus créditos denominados en moneda extranjera<sup>16</sup>.

La primera etapa de este programa inició el 6 de enero de 1995 mediante créditos a siete días de plazo que otorgó el Banco de México, a través del FOBAPROA, a 16 bancos. Tal como lo dictan las normas de la mejor práctica de la banca central<sup>17</sup>, se fijó una tasa de interés penal para estos créditos, otorgando un incentivo al pronto pago del crédito y a la obtención de créditos privados, y además los bancos garantizaron estos créditos con sus acciones o con valores gubernamentales. Así, la tasa de interés anual en dólares era de 23 por ciento<sup>18</sup>.

En la segunda etapa del programa, que inició a partir del 19 de abril de 1995, se diseñó un esquema de tasas de interés con el fin de incentivar el pronto pago. Así, se ofreció una tasa de interés menor, del 17.5 por ciento anual, sobre el diferencial entre el nuevo saldo de la deuda y el que tenía el receptor del crédito el 19 de abril de 1995. La tasa de interés sobre el restante era de 23 por ciento, y en el caso de que el saldo de la deuda fuera mayor al del 19 de abril la tasa de interés sobre el excedente sería del 25 por ciento.

Banco de México<sup>19</sup> reportó que el monto de estos créditos ascendió hasta 3.9 mil millones de dólares en abril de 1995. Las elevadas tasas de interés y el esquema que se diseñó cumplieron con el propósito de incentivar el pronto pago de estos adeudos ya que para septiembre de 1995

---

<sup>16</sup> Ver Mackey (1999).

<sup>17</sup> Ver Dziobek (1988).

<sup>18</sup> Un indicador de que la tasa que cobró el Banco de México por el crédito en dólares efectivamente tenía un castigo respecto a la tasa de mercado es que el rendimiento neto del índice EMBI de México, que calcula la correduría J.P. Morgan, registró un promedio de 1218 puntos base entre enero y septiembre de 1995.

<sup>19</sup> Ver Banco de México (1996) *The Mexican Economy*, IV.2.

los créditos habían sido pagados en su totalidad. Es claro, que la ventana de liquidez en dólares no tuvo un costo fiscal para el gobierno.

### *Programa de Capitalización Temporal*

A finales de febrero de 1995 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores reforzó el sistema de provisionamiento de la cartera vencida. El nuevo sistema obligaba a los bancos a crear reservas preventivas por un monto equivalente a lo que resultase mayor entre el 60 por ciento de la cartera vencida o el 4 por ciento del total de la cartera. La mayor severidad del nuevo marco regulatorio ubicó al coeficiente de capitalización de 5 bancos en un nivel inferior al 8 por ciento obligatorio. Las autoridades implementaron el Programa de Capitalización Temporal, que se conoció como PROCAPTE el 31 de marzo de 1995 como respuesta al problema de descapitalización de la banca y con el fin de acotar el riesgo moral en que podrían incurrir éstas instituciones de crédito. Así, los bancos que en ese momento no contaban con el nivel mínimo de capitalización emitieron deuda subordinada, convertible en acciones en un periodo de cinco años, por un monto suficiente para que alcanzarán un coeficiente de capitalización del 9 por ciento. Esta deuda fue adquirida por FOBAPROA con recursos de Banco de México. Los bancos estaban obligados a depositar los recursos del PROCAPTE en el Instituto Emisor.

El PROCAPTE se diseñó con el propósito de que el FOBAPROA vigilase el desempeño financiero de la institución durante el periodo previo a la fecha de ejercicio de la opción de conversión de la deuda subordinada por acciones. Una cláusula importante en este programa que reporta Mackey (1999) es la facultad que tenía el FOBAPROA para efectuar una conversión anticipada de la deuda subordinada en caso de que el índice de capitalización ajustado por riesgo fuese menor a 2 por ciento. Además, el FOBAPROA tenía derecho a solicitar, previo aviso de un año, que la institución de crédito comprara su deuda subordinada en caso de existir condiciones favorables en el mercado de capitales.

El valor del crédito que recibieron los bancos con problemas de capitalización a través del PROCAPTE alcanzó 7,008 millones de pesos en mayo de 1995<sup>20</sup>. En diciembre de ese mismo año el monto había disminuido a 3,216 millones de pesos. En junio de 1997 se habían liquidado todos los créditos, con excepción de los financiamientos a Banco Inverlat y Banco del Centro. Las obligaciones de ambas instituciones se convirtieron anticipadamente dentro del programa de saneamiento, debiendo asumir la pérdida el FOBAPROA.

La estrategia que siguieron las autoridades financieras para resolver el problema de capitalización de los bancos en forma permanente fue diversificada<sup>21</sup>. Por un lado, aquellas instituciones en las que se habían detectado operaciones irregulares que podían poner en riesgo los intereses de los ahorradores o bien que su nivel de capitalización era muy bajo fueron intervenidas gerencialmente. Por otro lado, el resto de los bancos con problemas vendieron una parte de su cartera a FOBAPROA, mediante un esquema en que las pérdidas se dividían, estableciéndose un compromiso para que los socios hicieran aportaciones nuevas de capital. Asimismo, se establecieron programas de apoyo a los deudores que tuvieron el efecto indirecto de mejorar la cartera vencida.

### *Intervención y Saneamiento*

La intervención bancaria con carácter de gerencia es el mecanismo mediante el cual las autoridades financieras reemplazan al consejo de administración de un banco cuando detectan operaciones ilegales o que afectan su estabilidad, solvencia o liquidez. El objetivo de la intervención es resolver las operaciones irregulares y evitar una toma de riesgos excesiva que conduzca a un mayor deterioro de la institución. La intervención también tiene el fin de recuperar el valor del banco, y de esta forma disminuir el posible costo fiscal de su saneamiento. El procedimiento que se siguió en este programa consistió en evaluar si el banco tenía valor como negocio para proceder a su venta, de otra forma se procedía a la liquidación de sus activos. En el

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Ver Naranjo (2000), p. 5.

caso de la liquidación se vendía la red de sucursales, debiendo asumir el adquirente todos los pasivos, por lo cual obtenía una compensación.

Durante el periodo 1994-2001 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con la facultad que le otorga la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores<sup>22</sup> ordenó la intervención gerencial de 15 instituciones de crédito. El Cuadro 5 muestra que tres de estos bancos (Unión, Cremi, y Oriente) fueron intervenidos antes de la devaluación de diciembre de 1994; en 1995 se intervinieron cuatro bancos más (Banpaís, Obrero, Bancen e Interestatal). En 1996 se intervinieron cuatro bancos de nueva creación<sup>23</sup> (Sureste, Capital, Pronorte, y Anáhuac). A partir de 1997 la CNBV ha efectuado una intervención por año (Confía, Industrial, Bancrecer y Quadrum).

---

<sup>22</sup> Ver Ley de Instituciones de Crédito, Título Séptimo, Capítulo II, Artículo 138. Ver también Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Título Primero, Capítulo II, Artículo 4º, Fracción XV.

<sup>23</sup> Interestatal, Suresete y Capital iniciaron operaciones en junio de 1993, Pronorte en septiembre de 1993 y Anáhuac en abril de 1995.

**Cuadro 5**  
**Intervenciones Gerenciales: 1994-2001**

<i>Inicio de IG</i>	<i>Institución</i>	<i>Acciones Realizadas</i>
Nov/94	Unión	Promex adquiere sucursales, nov/96. Celebró contrato con FOBAPROA para cancelar parcialmente su adeudo entregando a cambio créditos carreteros que se transmitieron a Nafin, dic/97. Actualmente sólo realiza operaciones por recuperación de cartera reestructurada en UDIs, operaciones con fideicomisos de fomento en que el Banco de México es fiduciario y traspasos de fondos con otros bancos. Banco de México canceló la cuenta única que llevaba a Banco del Oriente, nov/99.
Nov/94	Cremi	BBV adquiere sucursales, ago/96. Celebró contrato con FOBAPROA para cancelar parcialmente su adeudo entregando a cambio créditos carreteros que se transmitieron a Nafin, dic/97. Actualmente sólo realiza operaciones por recuperación de cartera reestructurada en UDIs, operaciones con fideicomisos de fomento en que el Banco de México es fiduciario y traspasos de fondos con otros bancos.
Dic/94	Oriente	BBV adquiere sucursales (Sep/96). Celebró contrato con FOBAPROA para cancelar parcialmente su adeudo entregando a cambio créditos carreteros que se transmitieron a Nafin, dic/97. Actualmente sólo realiza operaciones por recuperación de cartera reestructurada en UDIs, operaciones con fideicomisos de fomento en que el Banco de México es fiduciario y traspasos de fondos con otros bancos. Banco de México canceló la cuenta única que llevaba a Banco del Oriente, oct/99.
Mar/95	Banpaís	Se acepta propuesta de compra de Banorte, abr/97. Se celebra el contrato de compraventa, dic/97. A partir de entonces se levanta la intervención y la administración la asume Banorte.
Mar/95	Obrero	Afirme adquirió las sucursales, mar/97. Actualmente sólo realiza operaciones por recuperación de cartera reestructurada en UDIs.
Jun/95	Bancen	Banorte administra Bancen, mar/96. FOBAPROA enajena a favor de Banorte las acciones de Bancen, jun/97.
Sep/95	Interestatal	Atlántico adquiere sucursales, may/97. Actualmente sólo realiza operaciones por recuperación de cartera reestructurada en UDIs, operaciones con fideicomisos de fomento en que el Banco de México es fiduciario y traspasos de fondos con otros bancos. Banco de México canceló la cuenta única que llevaba a Banco Interestatal, oct/99.
May/96	Sureste	Banco del Atlántico inició los trámites para fusionar a Banco del Sureste, dic/96. Sin embargo, debido al esquema de saneamiento de Banco del Atlántico dicha fusión no se autorizó. Bital adquiere a Banco del Sureste, dic/97. Sureste liquidó el crédito otorgado por FOBAPROA, abr/98.
May/96	Capital	Actualmente sólo realiza operaciones por recuperación de cartera reestructurada en UDIs, operaciones con fideicomisos de fomento en que el Banco de México es fiduciario y traspasos de fondos con otros bancos. Banco de México canceló la cuenta única que llevaba a Banco Capital, oct/99.
Oct/96	Pronorte	Banco de México canceló la cuenta única que llevaba a Banco Pronorte, oct/99.
Nov/96	Anáhuac	Banco de México canceló la cuenta única que llevaba a Banco Anáhuac, oct/99.
Ago/97	Confía	FOBAPROA celebró contrato de compraventa con Citibank, may/98. La SHCP autorizó la fusión de Confía y Citibank, sep/98.
Feb/98	Industrial	En proceso de venta o liquidación.
Nov/99	Bancrecer	En proceso de venta.
Ago/01	Quadrum	En proceso de venta o liquidación

Fuente: Banco de México y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

De acuerdo con el reporte de Micahel Mackey la CNBV efectuó una intervención *de facto* a Banca Serfin y a Bancrecer, antes de ordenar en este último la intervención gerencial. No obstante, esta intervención *de facto* es lo que contempla la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores<sup>24</sup> como una intervención *administrativa*. Cabe señalar que en una intervención administrativa la autoridad designa a un interventor que supervisa las acciones del administrador del banco, a diferencia de una intervención gerencial en la que la autoridad designa a un interventor-gerente que sustituye al administrador. Es decir, en la intervención administrativa la autoridad efectúa una supervisión especial de la institución de crédito en cuestión. Una consideración importante, por el tamaño del banco, es que a pesar de que la intervención gerencial de Bancrecer se realizó hasta noviembre de 1999, la intervención administrativa anticipada impidió una toma de riesgos excesiva. Finalmente, el IPAB convocó a la licitación de Bancrecer en junio de 2001; el registro de participación lo obtuvieron dos instituciones: Banco Mercantil del Norte y Scotiabank Inverlat (producto de Nova Scotia Bank e Inverlat) en julio de 2001; aunque solamente Banco Mercantil del Norte presentó una postura, la cual fue aceptada. Asimismo, en el caso de Banca Serfin el IPAB tomó el control del banco en julio de 1999, sin remover al equipo de administración, y en mayo de 2000 el Grupo Financiero Santander compró a Serfin en un precio equivalente a 1.6 veces su valor en libros.

La secuencia de las intervenciones que efectuó la CNBV muestra que éstas iniciaron en un tiempo adecuado, pues a un año de que estalló la crisis se habían intervenido los bancos con mayores problemas, impidiendo así que se acentuarán los riesgos de crédito por parte de éstos. Sin embargo, como se puede apreciar en el Cuadro 1, el finiquito de las intervenciones se postergó por un periodo mayor a lo que dicta la Ley para las nuevas intervenciones. Ello, puede deberse a la politización del proceso de reordenamiento de la banca, insuficiente protección legal e institucional a los interventores, así como un esquema de incentivos inapropiado para lograr el pronto finiquito, ya que al terminar la intervención éstos se quedan sin trabajo.

---

<sup>24</sup> Ver Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Título Primero, Capítulo II, Artículo 4º, Fracción XV

El principio que operó para regularizar a los bancos que tenían un nivel muy bajo de capitalización pero que sus operaciones eran normales no fueron intervenidos; sin embargo, fueron saneados por el FOBAPROA y éste busco inversionistas que contribuyeran a la recuperación de estas instituciones. Estos bancos que fueron saneados y después fusionados fueron Mercantil Probursa que lo adquirió BBV, Mexicano y Serfin que los adquirió Santander, Banoro que lo adquirió Bancrecer, Promex que lo adquirió Bancomer, y Atlántico que se encuentra en proceso de adquisición por Bital. En Banco Inverlat se instrumentó un mecanismo diferente, FOBAPROA tomó el control del banco en julio de 1996 designando como administrador a Bank of Nova Scotia, otorgándole una opción de compra que éste ejerció en marzo de 2001. Además, los dos bancos más grandes del sistema, Bancomer y Banamex, aún cuando tenían un nivel de capitalización adecuado requerían de inversiones adicionales para poder competir en el nuevo entorno de la industria. Así, Bancomer se fusionó con BBV y Banamex con Citibank (Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Fusiones y Adquisiciones:1994-2001**

<i>Inicio del Proceso</i>	<i>Institución Fusionada</i>	<i>Institución Fusionante</i>
May/95	Probursa	BBV suscribe carta de intención para adquirir el 70 por ciento de las acciones de Banco Mercantil Probursa, may/95. La fusión se realiza en junio de 1996.
Oct/96	Mexicano	Santander Investment suscribe carta de intención para adquirir la mayoría de las acciones del Grupo Financiero Invermexico, integrado entre otros por Banco Mexicano, oct/96. La carta de intención estableció apoyos del FOBAPROA que se destinarían a sanear el banco. La fusión se concreta, nov/97.
Ene/97	Banoro	Se fusiona con Bancrecer. Se canceló su cuenta única en Banco de México, feb/97.
Dic/97	Atlántico	Grupo Financiero Bital suscribe carta de intención para la fusión de Banco del Atlántico con Bital, dic/97. A partir de marzo de 1998 FOBAPROA toma control del banco y entrega su administración a Bital. La fusión aún no se lleva a cabo.
May/98	Promex	Bancomer manifiesta a la SHCP, CNBV y FOBAPROA su intención de adquirir las acciones de Promex, may/98. En junio de 2000 se realiza la fusión.
Dic/99	Serfin	El IPAB resolvió capitalizar a Banca Serfin, adquiriendo así la mayoría de las acciones, jun/99. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria para participar en la licitación pública, dic/99. El ganador de la subasta fue Grupo Financiero Santander Mexicano, may/00.
Ago/00	Bancomer	Se fusiona con Grupo Financiero BBV-Probursa, ago/00. Esta fusión fue un acuerdo entre bancos en el cual no participó el FOBAPROA:
Mar/01	Inverlat	Fobaproa designa a Bank of Nova Scotia como administrador, jul/96, y éste lo fusiona, Mar/01.
Ago/01	Banamex	Se fusiona con Citibank, ago/01. Esta fusión fue un acuerdo entre bancos en el cual no participó el FOBAPROA:
Sep/01	Bancrecer	Lo adquiere Banorte, sep/01. Banorte fue la única institución que presentó una postura en la licitación que hizo el IPAB.

Fuente: Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y Asociación de Banqueros de México.

Las pérdidas que ocasionó la crisis bancaria fueron compartidas entre la sociedad, representada por el gobierno, y los accionistas de los bancos. Esto es claro al observar que de los bancos originalmente privatizados únicamente dos de ellos (Bital y Banorte) continúan bajo el consejo de administración original, en el resto de los casos los accionistas perdieron el control del banco y el capital que habían invertido (salvo en el caso de Bancomer y Banamex). Por otra parte, los

accionistas de siete de los dieciséis bancos nacionales que se establecieron entre 1993 y 1995<sup>25</sup> corrieron la misma suerte.

El mayor costo fiscal de los programas de reordenamiento de la banca se atribuye a las intervenciones y saneamiento de las instituciones de crédito. Naranjo (2000) reporta que en junio de 1999 el costo fiscal asociado a las intervenciones y al saneamiento se estimaba que equivalía a 12.8 por ciento del PIB, mientras que el costo total lo estimó en 19.3 por ciento del PIB (Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Costo Fiscal Total de los Programas de Apoyo al Sistema Bancario, Junio de 1999**

	Miles de millones de pesos*	% del PIB**
Apoyo a Deudores	174.3	3.8
Intervención y Saneamiento	579.0	12.8
Compra de Cartera	101.8	2.2
Créditos Carreteros	18.0	0.4
Costo Fiscal Total	873.1	19.3
Monto Cubierto	180.9	4.0
Costo por Pagar	692.2	15.2

Fuente: Naranjo (2000).

\* Cifras a valor presente de junio de 1999.

\*\* El PIB a junio de 1999 asciende a 4,542.4 mmp.

### *Capitalización y Compra de Cartera*

El programa de capitalización con compra de cartera se implementó entre 1995 y 1996, finalizándose los acuerdos de compra en el verano de 1997. Este programa tenía por objeto apoyar a los bancos *solventes*<sup>26</sup> que debido al deterioro de sus activos podían incumplir con los requisitos de capitalización. La condición que impuso el FOBAPROA para que los bancos pudieran participar en el programa de compra de cartera fue que los socios hicieran aportaciones

<sup>25</sup> Las instituciones nacionales que autorizó la SHCP a operar entre 1993 y 1995 son las siguientes: Interestatal, Industrial, Sureste y Capital (jun/93); Inbursa, Interacciones, Mifel, Pronorte y Quadrum (sep/93); Invex y Regional de Monterrey (nov/93); Bajío e Ixe (abr/94); Afirme (dic/94); Bansi y Anáhuac (abr/95).

<sup>26</sup> Ver Mackey (1999), p.68.

adicionales de capital. La cobranza de la cartera crediticia adquirida por FOBAPROA la mantuvieron los bancos. Con el fin de incentivar el cobro de dicha cartera se establecieron cláusulas de compartición de pérdidas por la parte que no se pudiera recuperar; por lo general, los bancos acordaron pagar 25 por ciento de las pérdidas. El valor neto de la cartera se determinó de acuerdo a los dictámenes auditores externos<sup>27</sup>. El FOBAPROA pagó estos créditos con pagarés no negociables con vencimiento a diez años e intereses capitalizables cada tres meses; cabe señalar que estos pagarés no otorgaban liquidez a los bancos y no se podían intercambiar en el mercado secundario.

Al analizar las compras de cartera que llevó a cabo FOBAPROA se observa que proporcionalmente éstas fueron menores en los bancos grandes y sobrevivientes de la crisis. Ello, indica que la supervivencia de dichos bancos no dependió exclusivamente del apoyo del FOBAPROA, sino de una posición financiera más sólida.

### Cuadro 8

#### Créditos Vendidos a Fobaproa por Bancos Comerciales (millones de pesos)

	Crédito Total	Créditos al Fobaproa	Proporción
Banamex	192,617	37,374	19.40
Bancomer	249,301	86,796	34.82
Bital	65,560	18,601	28.37
Santander Mexicano	59,613	25,676	43.07
Serfín	64,565	30,908	47.87

Fuente: *Boletín Estadístico*, CNBV, junio de 2002.

El costo fiscal del programa de compra de carteras que estimó Naranjo (2000) es equivalente a 2.2 por ciento del PIB, lo que representa menos del 12 por ciento del costo fiscal total (Cuadro 7). De acuerdo con la SHCP *“el costo de la compra de carteras para el gobierno resultó sensiblemente menor que si hubiera procedido a la intervención y saneamiento”*<sup>28</sup>. No obstante, este fue el programa que generó una mayor controversia debido a la percepción errónea de que esta compra era un apoyo para los deudores, cuando en realidad el apoyo era para la

<sup>27</sup> *Ibid*, p. 70

gente que guardaba sus ahorros en las instituciones que fueron apoyadas, ya que las garantías de los deudores incumplidos se ejecutarían de cualquier manera.

### *Programas de Apoyo a los Deudores*

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en conjunto con la Asociación de Banqueros de México implementaron una serie de programas de apoyo a los pequeños deudores. La percepción generalizada era que los pequeños deudores no debían soportar toda la carga de la crisis<sup>29</sup>, por lo que estos programas tenían como finalidad aligerarla. Además, un propósito adicional era evitar que la “cultura del no pago” se estableciera, por lo que solo aquellos que estuvieran al corriente de sus pagos podrían beneficiarse con estos programas. Así, al facilitar las condiciones para que los deudores no cayeran en mora, también coadyuvaron a limitar el riesgo sistémico y a promover la confianza y credibilidad en los bancos.

El primer programa que se implementó fue el de *Planta Productiva* en abril de 1995, con el objetivo de apoyar a la micro, pequeña y mediana industria. Este programa permitía a las empresas reestructurar sus créditos en unidades de inversión<sup>30</sup> (UDIs) a una tasa fija de interés. Las autoridades financieras crearon las UDIs ligándolas al desempeño del Índice Nacional de Precios al Consumidor con el fin de lograr una reducción en el flujo de pagos que tendrían que hacer los deudores en el corto plazo y evitar la amortización acelerada de los créditos a la que obligaba el repunte inflacionario. El segundo programa se estableció en junio de 1995 con el objeto que los deudores de créditos hipotecarios de nivel medio reestructuraran su deuda en UDIs.

Los primeros dos programas tuvieron poco éxito en lograr que los deudores reestructurasen sus adeudos, por lo que en agosto de 1995 se instauró el programa de *Apoyo Inmediato a Deudores* (ADE) que extendió el plazo de los primeros dos programas y ofreció alternativas

---

<sup>28</sup> Ver SHCP(1998), p. 39.

<sup>29</sup> Mackey (1999), p. 76.

<sup>30</sup> Unidad de cuenta que se actualiza según la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

adicionales. Este programa se enfocó a reducir las tasas activas aplicables a tarjetas de crédito, créditos al consumo, créditos a la micro y pequeña empresa, créditos agropecuarios y créditos para la vivienda; además de facilitar la reestructuración de créditos en problemas y aumentar su plazo. En el caso de los préstamos de interés social tipo FOVI, el ADE ofreció una bonificación por un periodo de 12 meses a los pagos realizados. Los deudores que no reestructuraron en UDIs podían recibir un descuento en su tasa de interés nominal.

Los créditos de interés social del tipo FOVI, que desde su contratación gozaban de un subsidio en tasa de interés, tuvieron beneficios adicionales al ADE con un programa que a partir de junio de 1996 extendió el periodo original de bonificación, de doce meses, hasta diciembre de 2000. Asimismo, se ofrecieron beneficios adicionales para los deudores de créditos hipotecarios de tipo medio que a pesar de haber reestructurado su crédito no podían pagarlo; en cuyo caso se ofrecía una renta por un periodo de seis años con la opción de recompra al final del periodo. Por otro lado para aquellos deudores de créditos hipotecarios de tipo medio que no reestructuraron les ofrecieron descuentos en la tasa de interés nominal, y de nuevo la opción de reestructurar en UDIs.

La segunda llamada para los micro, pequeños y medianos empresarios con deudas sin reestructurar fue el programa que se conoció como FOPYME que extendió la posibilidad de reestructurar en UDIs y descuentos a los deudores que no reestructuraron. Asimismo, el segundo programa que se dirigió al sector agropecuario fue el FINAPE que extendía el plazo para reestructurar en UDIs, o bien ofrecía descuentos para aquellos que no habían reestructurado.

El último programa que se implementó en diciembre de 1998 y se conoció como *Punto Final*; éste ofreció importantes descuentos a partir de 1999. Las autoridades indicaron con claridad que este era el último programa de apoyo a los deudores que se haría, pues quería evitar que los deudores rechazaran este programa esperando mayores beneficios. *Punto Final* incrementó los beneficios para créditos a la vivienda de tipo medio, créditos a la micro, pequeña y mediana industria, y a los créditos al sector agropecuario. Sin embargo, debido a que *Punto Final* se

financió conjuntamente entre el gobierno y los bancos no implicó un aumento significativo en el costo fiscal para el gobierno<sup>31</sup>.

Los beneficios que ofreció este programa para los deudores de créditos para vivienda se aplicaron a quienes contrajeron su crédito antes del 30 de abril de 1996 y que reestructuraron su deuda antes del 30 de septiembre de 1999. El descuento variaba dependiendo del saldo del adeudo al 30 de noviembre de 1998 (Cuadro 9). Así, los deudores cuyo saldo era inferior a 165,000 UDIs recibieron un descuento del 50 por ciento sobre el saldo insoluto de su crédito. El descuento para aquellos cuyo saldo se encontraba entre 165,000 y 500,000 UDIs recibieron un descuento de 50 por ciento sobre las primeras 165,000 UDIs y 45 por ciento sobre el restante, por lo que el descuento ponderado para este grupo fue entre 50 y 46.5 por ciento. Este apoyo lo compartieron entre el Gobierno Federal y la banca conforme se estipula en el Cuadro 9. Cabe destacar que para incorporarse a este programa el deudor debía estar al corriente de sus pagos y para continuar recibiendo dichos beneficios tenía que mantenerse al corriente.

**Cuadro 9**

**Descuentos sobre Saldo Insoluto de Créditos a la Vivienda (por ciento)**

<i>Rango por Saldos de Adeudos (en UDIs o su equivalente en pesos)</i>	<i>Descuentos</i>		<i>Distribución de Desc.</i>	
	<i>Total Ponderado</i>	<i>Por Rango</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Banca</i>
< 165,000 UDIs	50	50	33	17
> 165,000 UDIs y < 500,000 UDIs	50 - 46.65	45	33	12
> 500,000 UDIs	< 46.65	0	0	0

Fuente: Asociación de Banqueros de México, A.C. (1999).

Las condiciones en las que operó *Punto Final* en los créditos para el sector agropecuario y pesquero, así como para los créditos empresariales, son similares a las de los créditos a la vivienda. Sin embargo, el programa de estos créditos difiere en los montos de descuento y la distribución de este descuento entre el gobierno y la banca (Cuadros 10 y 11). En particular la distribución de los costos de los descuentos dependía del flujo neto de recursos que destinó la banca a ambos sectores hasta un límite. Por ejemplo, en el Cuadro 10 se observa que el

<sup>31</sup> Mackey (1999), p. 86.

descuento de 60 por ciento que se otorgó sobre los saldos de los créditos agropecuarios que no excedían de 500,000 pesos se distribuía de la siguiente manera: la banca y el Gobierno Federal asumían 15 puntos porcentuales cada uno sin que mediase condición alguna, el resto lo pagaría el gobierno solo si el banco otorgaba créditos nuevos al sector, asumiendo el banco 1 peso de descuento por cada 3 de crédito nuevo hasta un límite de 30 puntos porcentuales<sup>32</sup>. Es importante resaltar que al igual que en el caso anterior para que los deudores accedieran a los beneficios debían estar al corriente, además para continuar recibiendo los debían mantenerse al corriente; así, este programa logró revertir la “cultura de no pago” que se estableció en el periodo inmediato posterior a la crisis.

**Cuadro 10**  
**Descuentos sobre Saldo Insoluto de Créditos al Sector Agropecuario y Pesquero**  
**(por ciento)**

Rango por Saldos de Adeudos (en pesos)	Descuentos		Distribución de Descuento		
	Total Ponderado	Por Rango	Gobierno (no condicionado)	Gobierno (condicionado)	Banca
< 500,000	60	60	15	30	15
> 500,000 y < 1,000,000	60-42	24	9	5	10
> 1,000,000 y < 2,000,000	42-30	18	0	8	10
> 2,000,000 y < 4,000,000	30-23	16	0	6	10
> 4,000,000	< 23	0	0	0	0

Fuente: Asociación de Banqueros de México, A.C. (1999).

**Cuadro 11**  
**Descuentos sobre Saldo Insoluto de Créditos Empresariales (por ciento)**

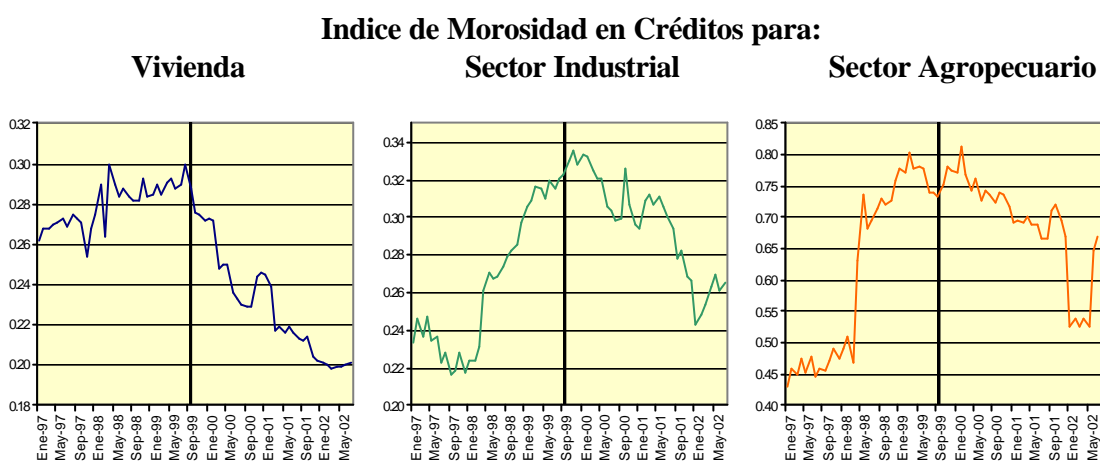
Rango por Saldos de Adeudos (en pesos)	Descuentos		Distribución de Descuento		
	Total Ponderado	Por Rango	Gobierno (no condicionado)	Gobierno (condicionado)	Banca
< 500,000	45	45	9	13.0%	22.5
> 500,000 y < 2,000,000	45-26.25	20	6.4	5.1	8.5
> 2,000,000 y < 10,000,000	26.25-5.25	0	0	0	0

Fuente: Asociación de Banqueros de México, A.C. (1999).

<sup>32</sup> Las aportaciones condicionadas del Gobierno Federal siguieron en todos los rangos, y en los créditos empresariales, la misma fórmula: 1 peso de descuento por cada 3 de crédito nuevo, hasta el límite que se indica en los Cuadros 4b y 4c.

*Punto Final* tuvo bastante éxito en lograr que los deudores regularizaran sus pagos, debido a la combinación que de ser la última oportunidad de regularización y a que los descuentos eran importantes. Esto se refleja en la disminución del índice de morosidad (cartera vencida entre cartera total) de la cartera de crédito de vivienda y sector industrial a partir del vencimiento del plazo para inscribirse al programa (septiembre de 1999), en cambio en la cartera de crédito agropecuaria el descenso en el índice de morosidad inicia unos meses después del plazo límite (Gráfica 11a, 11b, y 11c).

**Gráficas 11a, 11b y 11c**



Fuente: Cálculo del autor con base en datos de Banco de México.

De acuerdo con SHCP (1998) los programas de apoyo a deudores que se implementaron beneficiaron a más de 4 millones de deudores. El costo fiscal de los programas de apoyo a los deudores era equivalente, en junio de 1999, a 3.8 por ciento del PIB<sup>33</sup>.

El costo fiscal total que implicó la resolución de la crisis bancaria fue 633.3 mil millones de pesos a junio de 1998, según estimó Michael Mackey en la auditoría que realizó al FOBAPROA por orden del Congreso. Posteriormente, Naranjo (2000) estimó que el costo fiscal un año después ascendió a 692.2 mil millones de pesos, lo que en realidad implicaba una disminución en términos reales de 51 mil millones de pesos en junio de 1999.

<sup>33</sup> Ver Naranjo (2000).

En la auditoría que realizó Michael Mackey dictaminó el diseño, cumplimiento, supervisión y efectividad de los programas de reordenamiento de la banca. El dictamen sobre la ventana de liquidez en dólares y el PROCAPTE concluye que la actuación de la autoridad y los bancos fue adecuada en los cuatro criterios de evaluación<sup>34</sup>. El programa de intervenciones no se evalúa en todos los criterios debido a que se diseñó caso por caso de acuerdo a las necesidades específicas de cada banco; sin embargo, en el reporte se afirma que las autoridades financieras siguieron lineamientos para minimizar el costo fiscal, evitar el riesgo sistémico y asegurar el funcionamiento del sistema de pagos. No obstante ello, la duración de las intervenciones se ha prolongado por un tiempo que excede al que marca la Ley para las nuevas intervenciones. Acerca del programa de compra de cartera, el cual fue el que generó una mayor controversia, el estudio concluye que se supervisó adecuadamente y que fue efectivo para aquellos bancos que lograron sortear la crisis; no obstante ello, algunos bancos no cumplieron con los compromisos adquiridos, en cuyo caso fueron intervenidos.

#### **4. Reformas a la Regulación del Sistema Financiero**

A raíz de la crisis bancaria a la vez que se implementaron los programas de reordenamiento para sortearla en el corto plazo, se llevaron a cabo diversas reformas a la legislación financiera para corregir las insuficiencias estructurales que podrían haber contribuido a ahondar la crisis y además fortalecer el sistema para prevenir una futura crisis. Además, las reformas a la regulación eran necesarias para lograr la recapitalización de la banca, prevenir la toma excesiva de riesgos por parte de las instituciones de crédito y reactivar el mercado crediticio. Así, en esta sección se destacan los principales cambios regulatorios.

---

<sup>34</sup> Ver Mackey (1999), p. 190-197.

#### **4.1. Apertura a la Competencia Internacional**

Durante mucho tiempo el único banco extranjero que participó en el sistema financiero mexicano fue Citibank. Sin embargo, durante la década de los noventa el sistema se abrió a la competencia de la banca internacional. Este proceso que ocurrió en tres etapas permitió la recapitalización del sistema financiero después de la crisis.

La primera fase de este proceso inició con la firma del Tratado de Libre Comercio, estableciéndose un calendario de apertura gradual para la industria. Sin embargo, los límites de participación<sup>35</sup> que se autorizaron para los primeros años eran bajos dada la estructura de la industria en México, además, se reservó el derecho a frenar la participación extranjera en la banca. El periodo de transición inició en enero de 1994 y concluiría en diciembre de 1999. Se estableció que durante este periodo la máxima participación de mercado<sup>36</sup> que podría tener cada banco en lo individual no podría ser mayor al 1.5 por ciento. La participación global de la banca extranjera en un inicio debería ser inferior al 8 por ciento, y se ampliaría gradualmente hasta alcanzar un techo de 15 por ciento al final del periodo de transición. Al terminar este periodo se eliminarían las restricciones antes citadas; sin embargo, en el caso que la participación global de la banca extranjera llegase a rebasar el 25 por ciento, México habría tenido el derecho de congelar el crecimiento del capital extranjero por una sola vez, y por un periodo menor a tres años, durante los cuatro años siguientes a la terminación del proceso de transición. Cabe señalar, que en el TLCAN también se acotó el monto de capital, a 30 por ciento, que podría aportar la banca extranjera a una institución de crédito nacional.

En el primer periodo de apertura establecieron operaciones en México cuatro bancos extranjeros. En abril de 1994 GE Capital; y en noviembre del mismo año Santander, J.P. Morgan y Chase Manhattan. Además, Citibank cambió su denominación legal, y pasó de ser una sucursal de un banco extranjero a una filial de un banco extranjero, lo que permitió que ampliará las operaciones

---

<sup>35</sup> Los detalles de los límites y salvaguardas que se establecieron en ese entonces se pueden consultar en la lista de México en el Anexo VII, sección B del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

<sup>36</sup> Se entiende por participación de mercado el porcentaje de capital de la institución entre el capital neto agregado de la industria.

y servicios que podía ofrecer a sus clientes. A la postre Citibank y Santander ampliaron significativamente su participación a través de la adquisición de bancos mexicanos; Chase Manhattan fusionó a J.P. Morgan prevaleciendo la denominación del segundo, y al igual que GE Capital mantuvieron su operación en un nivel relativamente bajo y dedicado exclusivamente a la banca corporativa.

Varias instituciones de crédito siguieron estableciéndose en los años subsecuentes; 1995 fue el año en que hubo el mayor ingreso, ya que se autorizó la operación de 13 nuevas filiales del exterior<sup>37</sup>. Posteriormente entraron al mercado mexicano otras cinco instituciones extranjeras. La mayor parte de éstas mantuvo un nivel de operación bajo y orientado a la banca corporativa. Con el paso del tiempo la mayoría logró encontrar su nicho de mercado; sin embargo, cuatro de ellos fracasaron y cerraron operaciones<sup>38</sup>. Asimismo, dos de los bancos extranjeros nuevos cambiaron de denominación al ser fusionados por otras instituciones del exterior<sup>39</sup>.

Como consecuencia de la crisis bancaria, en febrero de 1995, se ampliaron los límites de participación que había impuesto México en la firma del TLCAN<sup>40</sup>. Iniciándose así la segunda fase de apertura de la industria bancaria. Los principales cambios consistieron en incrementar el techo de la participación de mercado de las filiales de bancos extranjeros que adquiriesen una institución de crédito nacional en operación, de 1.5 a 6 por ciento en lo individual y de 8 a 25 por ciento en el global. Además, el límite permitido de inversión de la banca extranjera en instituciones de crédito mexicanas aumentó de 30 a 49 por ciento. Estos cambios motivaron una importante

---

<sup>37</sup> Las filiales del exterior que se establecieron en México durante 1995 fueron las siguientes: Tokyo-Mitsubishi (feb), Bank of America (feb), Fuji Bank (mar), Banco Bilbao y Vizcaya (may), ABN Amro Bank (jul), BNP (jul), BankBoston (jul), HSBC Bank (ago), Republic National Bank of New York (ago), Societé Générale (ago), Dresdner Bank (sep), ING Bank (nov), First Chicago Bank (dic).

En 1996 se establecieron: American Express Bank (ene) y Nations Bank (1996).

En julio de 1997 se estableció Comerica. Desde entonces hasta el año 2000, en que se por una parte Bank of Nova Scotia adquirió Inverlat y por otra se estableció Deutsche Bank, no hubo ningún otro banco extranjero que incursionará en el sistema financiero de México.

<sup>38</sup> Las siguientes filiales del exterior cerraron operaciones: Fuji Bank y Nations Bank en 1999, Societé Générale en 2000, y B.N.P. en 2002.

<sup>39</sup> HSBC Bank fusionó a Republic Bank of New York, y Bank One fusionó a First Chicago Bank.

<sup>40</sup> Ver artículos 17 y 18 del decreto de enmienda a la Ley de Instituciones de Crédito, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 1995.

inyección de capital foráneo en Bancomer, Serfin y Bancrecer. Además, la flexibilización de los límites referidos permitió la recapitalización de bancos que enfrentaban problemas de solvencia. Así, en mayo de 1995 Banco Bilbao y Vizcaya suscribió una carta de intención para adquirir Banco Mercantil Probusa, en octubre de 1996 Santander Investment suscribió carta de intención para adquirir Banco Mexicano, y en mayo de 1998 Citibank celebró el contrato de compraventa para comprar Banca Confía.

En la segunda etapa de apertura se registró un avance importante en cuanto a la tenencia de activos de la banca extranjera en el sistema bancario mexicano. Mientras que la participación del capital foráneo en 1994 era de tan sólo el 5 por ciento, para 1996 éste se incrementó a 52.4 por ciento. Sin embargo, esta tenencia era principalmente de carácter minoritario en bancos nacionales, ya que 42.7 por ciento del capital extranjero se encontraba invertido en instituciones nacionales, razón por la que carecía de control corporativo, y el 9.7 por ciento restante correspondía a capital extranjero mayoritario en filiales del exterior<sup>41</sup>.

El proceso de apertura concluye a finales de 1998 con la anticipación del calendario propuesto en el TLCAN. Así, se eliminan un año antes de lo previsto todas las restricciones a la participación foránea en la banca mexicana. Ello permitió que los dos mayores bancos del sistema fueran fusionados por bancos extranjeros. Así, en agosto de 2000 Banco Bilbao y Vizcaya adquiere Bancomer, y el año siguiente en agosto de 2001 Citibank fusiona a Banamex. Además, dos bancos nacionales de tamaño intermedio, con problemas de solvencia, fueron adquiridos por instituciones de crédito foráneas; uno de ellos Serfin que lo compró Santander Mexicano en mayo de 2000, y Banco Inverlat que lo adquirió Bank of Nova Scotia en marzo de 2001, después de haberlo administrado durante cuatro años.

La apertura total de la industria bancaria incrementó aún más la inversión extranjera en el sistema financiero de México, y cambió la naturaleza de su participación. Como se puede apreciar en el Cuadro 12 en 1999 el capital extranjero era principalmente de carácter minoritario, 46.8 por ciento, y el capital mayoritario era relativamente muy inferior, 18.7 por ciento. Sin embargo, en

---

<sup>41</sup> Ver SHCP (2001), p.199.

2001 esta relación se invirtió; la proporción de capital extranjero con mayoría, y por ende control administrativo de los bancos, alcanzó el 75.8 por ciento, y el capital minoritario solo el 11.9 por ciento. Se espera que este cambio genere un mayor grado de transferencia de tecnología hacia la banca mexicana, y redunde en una mayor calidad de servicios y productos para los usuarios.

## Cuadro 12

### Participación Extranjera en el Sistema Bancario de México

Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Participación Extranjera</b>	0.5%	5.5%	6.4%	9.7%	52.4%	59.6%	66.2%	65.5%	67.2%	87.6%
<b>Minoritaria</b>	0%	4.8%	5.0%	6.4%	42.7%	43.4%	49.8%	46.8%	11.9%	11.9%
<b>Mayoritaria</b>	0.5%	0.6%	1.3%	3.3%	9.7%	16.3%	16.4%	18.7%	55.4%	75.8%

Fuente: SHCP (2001).

## 4.2. Reglas de Capitalización

Actualmente, en el ámbito nacional e internacional, los requerimientos mínimos de capital fungen como uno de los elementos principales en los que se basa la regulación prudencial<sup>42</sup> de las instituciones de crédito. El capital tiene dos componentes, el básico y el complementario; la diferencia en éstos estriba en la permanencia que puede tener uno y otro, ya que el capital básico es difícil que lo puedan retirar los socios. La regulación internacional enmarcada en el Acuerdo de Basilea<sup>43</sup> logró uniformar entre la mayor parte de los países el monto mínimo requerido de capital a un nivel del 8 por ciento. Sin embargo, existe una amplia divergencia en la forma en que los reguladores de los distintos países interpretan las prácticas contables y en la elección de que

<sup>42</sup> En particular, los requerimientos mínimos de capital cobraron una mayor importancia a partir del Acuerdo de Basilea.

<sup>43</sup> El Acuerdo fue diseñado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Este comité se estableció en 1975 por los gobernadores de los bancos centrales de los países del Grupo de los Diez. El Comité se integra por funcionarios de los bancos centrales y las agencias de supervisión bancaria de Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Reino Unido, Suecia y Suiza.

El propósito del Acuerdo de Basilea es armonizar la regulación prudencial en el ámbito internacional, promover una sana competencia entre las instituciones financieras y mejorar la disciplina mediante un nivel adecuado de capitalización. Aunque el Acuerdo lo firmaron únicamente los países que integran el Comité de Basilea, varios países han adoptado, en forma voluntaria, varias de las reglas que contiene éste.

activos pueden constituir al capital complementario<sup>44</sup>. En el caso de México, al privatizarse la banca se apegó a los lineamientos del Acuerdo de Basilea, obligando a los bancos a mantener un nivel de capitalización mínimo del 8 por ciento.

Las reglas de capitalización para la banca en México se reforzaron debido a la necesidad de garantizar la solvencia de las instituciones de crédito así como de las innovaciones que se hicieron en la regulación internacional. La mayor reforma a dichas reglas ocurrió en septiembre de 1999, para subsanar las deficiencias en la calidad del capital de los bancos; en particular se buscaba resolver los siguientes problemas<sup>45</sup>: a) alta proporción de impuestos diferidos<sup>46</sup> contabilizados como capital básico, b) inversiones significativas en empresas privadas no financieras, c) alta proporción de deuda subordinada convertible contabilizada como capital básico, y d) nivel bajo de aprovisionamiento de la cartera de crédito.

El cambio de reglas de capitalización se diseñó para que corrigiera los problemas expuestos arriba. La vigencia de las nuevas reglas entraría en forma escalonada, empezando en enero de 2000 y concluyendo al inicio del 2003. Entre los principales cambios que se efectuaron destacan los siguientes:

- ?? Establecer un límite a los impuestos diferidos que pueden conformar al capital básico. En las nuevas reglas se plantea un régimen de transición en el que el límite permitido disminuye 20 por ciento cada año hasta llegar a un nivel de 20 por ciento en el 2003.
- ?? Limitar las inversiones en otras empresas que podrían contabilizarse como parte del capital básico. Los bancos únicamente podrían invertir en inmobiliarias que administren sus bienes raíces o que les ofrezcan servicios complementarios. Las inversiones en compañías privadas no financieras, o en compañías públicas que excedan del 15 por ciento del capital, deberán deducirse del capital básico. La deducción en el primer año, que en el 2000, sería de 20 por

---

<sup>44</sup> Ver Dewatripont y Tirole (1993).

<sup>45</sup> Ver SHCP (2001).

<sup>46</sup> Cuando un banco tiene pérdidas fiscales o tiene provisiones preventivas por encima del techo fiscal, se puede registrar como un activo diferido que le da derecho a una reducción futura en impuestos.

ciento, lo cual se incrementaría en 20 por ciento cada año hasta llegar a una deducción del 100 por ciento en el año 2003.

?? Las nuevas emisiones de deuda subordinada dejaron de contabilizarse dentro del capital básico.

?? Adicionalmente, se excluyó del capital complementario a las reservas preventivas, las cuales se constituirían de acuerdo a las nuevas reglas de clasificación de riesgos crediticios que publicó la CNBV, en septiembre de 1999, con el propósito de que las provisiones fuesen suficientes para cubrir la pérdida esperada en la cartera de crédito.

### **4.3. Criterios de Contabilidad**

Con el fin de que la contabilidad de las instituciones de crédito reflejase con mayor precisión los riesgos de mercado y de crédito, además de homologar la contabilidad de los bancos nacionales con la banca internacional. Así, la CNBV determinó mediante la Circular 1284, fechada el 29 de diciembre de 1995, nuevos criterios de contabilidad a los que deberían sujetarse los bancos. Las nuevas reglas se hicieron efectivas a partir del 1 de enero de 1997. Entre los principales cambios destacan tres:

1. La obligación de valorar conforme al precio de mercado a las inversiones en la cartera de portafolio.
2. Una clasificación más estricta para la cartera vencida. Antes del cambio se contabilizaba en mora únicamente la mensualidad vencida; bajo los nuevos criterios se contabiliza como cartera vencida el saldo total cuando ha habido incumplimiento.
3. Se reconocen los impuestos diferidos y los efectos inflacionarios.

#### **4.4. Ley de Protección al Ahorro Bancario**

El primer acuerdo al que llegó el Congreso entorno a la reforma regulatoria del sistema financiero se plasmó, en diciembre de 1998, en la Ley de Protección al Ahorro Bancario que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999. En ésta se creó al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). El nuevo instituto que inició operaciones en mayo de 1999 asumió las funciones del FOBAPROA.

El IPAB se distingue del esquema previo por la cobertura limitada que ofrece y las primas diferenciadas que cobra a los bancos, a fin de acotar el riesgo moral<sup>47</sup> en que pueden incurrir las instituciones de crédito que cuentan con una cobertura total. En contraste, el FOBAPROA otorgaba una cobertura total a todos los depositantes y cobraba primas fijas. La reducción en las coberturas del IPAB será en etapas. La etapa más importante se llevará a cabo el 1° de enero de 2003, ya que se limitará la cobertura a un importe máximo equivalente a 10 millones de UDIs, con lo cual se limitarán los préstamos interbancarios y se impondrá una fuerte disciplina sobre los bancos que mantengan un nivel de riesgo excesivo. Al siguiente año, el monto garantizado se reducirá a 5 millones de UDIs. El proceso finalizará el 1° de enero de 2005 situándose la cobertura máxima en 400 mil UDIs.

El límite máximo de la cobertura del IPAB fue inferior a la propuesta original del Ejecutivo (500 mil UDIs) y superior a la propuesta original del PRD (250 mil UDIs). De mantenerse la misma estructura de distribución de la captación de la banca comercial que se observó en junio de 2001, el IPAB cubriría en el 2005 al 99.4 por ciento de los contratos el monto total<sup>48</sup> y al 0.6 por ciento el límite máximo de 400 mil UDIs; no obstante, esto representaría tan solo el 34 por ciento del total de los depósitos. Es de esperar que al implementarse los límites de coberturas la masa de depósitos parcialmente desprotegidos disminuya, ya que algunos de los depositantes podrían dividir sus cuentas en varias instituciones o incluso migrar a bancos en el extranjero. De cualquier

---

<sup>47</sup> Se entiende por “riesgo moral” la tendencia de los agentes económicos a actuar en forma subóptima para el bienestar social cuando el costo de sus acciones no les repercute directamente. En el caso de la cobertura total a los depósitos bancarios y primas de riesgo únicas alientan a las instituciones a tomar riesgos en exceso, ya que los depositantes no les importa, e incluso les beneficia, pues su capital se encuentra garantizado y pueden recibir un mayor retorno por su inversión.

forma, el nuevo esquema reducirá significativamente el costo fiscal que se podría enfrentar en el caso de una nueva crisis bancaria e introduce un fuerte incentivo para que los grandes inversionistas supervisen el perfil de riesgos de las instituciones en que efectúan sus depósitos.

La prima ordinaria máxima que permitía cobrar la Ley de Instituciones de Crédito al FOBAPROA<sup>49</sup> era de 5 al millar del total de las obligaciones pasivas de los bancos, y una prima extraordinaria que junto con la ordinaria no debía exceder de 7 al millar. Sin embargo, la cuota que cobró el FOBAPROA nunca excedió de 3 al millar. En contraste, la Ley de Protección al Ahorro Bancario<sup>50</sup> permite a la Junta de Gobierno del IPAB fijar cuotas ordinarias diferentes para los bancos, en función de su perfil de riesgo, y éstas deberán ser de por lo menos 4 al millar sobre el total de las operaciones pasivas. Además, se podrán fijar cuotas extraordinarias en adición a las cuotas extraordinarias de hasta 3 al millar, cuando el IPAB no cuente con recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones. La suma de las cuotas ordinarias y extraordinarias no podrá exceder de 8 al millar, en un año. Por tanto, el nuevo seguro de depósitos tiene un piso (que antes no tenía) alto para sus primas, lo que sin duda contribuye a reducir el costo fiscal en que se incurrió por el salvamento del sistema bancario. Asimismo, el nuevo diseño del seguro de depósitos ofrece a las autoridades, mediante la opción de cobrar cuotas ordinarias diferenciadas, un instrumento adicional para desincentivar la toma excesiva de riesgos por parte de las instituciones de crédito.

Una virtud adicional que tiene la Ley de Protección al Ahorro Bancario es que además de los mecanismos de rendición de cuentas habituales, también establece un mecanismo interinstitucional, que obliga a la CNBV y al IPAB a mantener una comunicación oportuna en los casos en que alguna institución enfrente problemas, y de esta forma incentiva la aplicación temprana de las acciones correctivas pertinentes. Así, el artículo 34 de esta Ley ordena a la CNBV a informar al IPAB sobre los bancos que por su situación financiera pudieran ser intervenidos; de igual forma, el IPAB debe informar a la CNBV sobre cualquier irregularidad que detecte en los bancos.

---

<sup>48</sup> Cálculo del autor con base en las cifras publicadas por el Banco de México en la Carpeta Electrónica, el agosto de 2001, en el Cuadro I-28 sobre la distribución por rangos de la captación de la banca comercial.

<sup>49</sup> Ver Ley de Instituciones de Crédito, Artículo 122, Fracción III, vigente al 15 de febrero de 1995.

El diseño institucional del IPAB ha mostrado tener tres serios inconvenientes. Primero, al heredar la administración de los activos del IPAB junto con la encomienda de proporcionar un seguro de depósitos, los problemas que ocurren en una actividad han entorpecido el funcionamiento de la otra. Segundo, la legislación sobre la organización del gobierno y administración del IPAB impide que el Secretario Ejecutivo ejerza sus atribuciones íntegramente, ya que carece de un contrapeso adecuado con la Junta de Gobierno que puede *removerlo a propuesta razonada de cualquiera de sus miembros* (Ley de Protección al Ahorro Bancario, Artículo 80, Fracción XXI). Tercero, la Junta de Gobierno del IPAB ha carecido de suficiente fuerza, ya que ésta no se integró en su totalidad<sup>51</sup>.

Al mismo tiempo que la Ley del IPAB se publicó la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros. Esta Ley creó a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) cuya finalidad es promover, asesorar, proteger y defender los derechos de los usuarios del sistema financiero. Hasta la fecha la CONDUSEF ha realizado una labor principalmente de asistencia técnica. Destacando la asistencia sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro (Cuadro 13). Asimismo, la CONDUSEF destina una buena parte de sus recursos a la orientación jurídica y a atender las reclamaciones de los usuarios, las que corresponden principalmente al sector bancario y de seguros. Por otra parte, los casos de defensoría legal gratuita han sido escasos en relación al resto de actividades.

---

<sup>50</sup> Ver Capítulo III de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

<sup>51</sup> El origen de esta falla se encuentra en la propia Ley del IPAB que en el Artículo Transitorio Segundo establece una prohibición ad hominem violatoria de la constitución que impide la participación de aquellos funcionarios que fungieron dentro del Comité Técnico del FOBAPROA entre 1995 y 1997.

### Cuadro 13

#### Acciones de Atención de la CONDUSEF durante el Año 2002

Sector	Asistencias Técnicas	Orientación Jurídica	Reclamaciones	Dictámenes Técnicos	Defensorías	Total
Bancario	22,415	1,178	6,713	117	100	30,523
Bursátil	355	11	22	1	0	389
Org. Aux. de Crédito	392	39	118	7	0	556
Seguros	8,733	552	3,073	140	62	12,560
Fianzas	464	22	168	14	1	669
SAR	40,752	143	884	694	4	42,477
No Registradas	5,090	59	-	-	-	5,149
Total	78,201	2,004	10,978	973	167	92,323

Fuente: Informe sobre las actividades de atención a usuarios de la CONDUSEF de enero a junio de 2002

#### 4.5. Miscelánea del Régimen de Garantías y Ley de Concursos Mercantiles

La crisis bancaria evidenció la falta de certeza y seguridad jurídica que enfrentaban los acreedores para poder ejercer las garantías de créditos en mora, y el consecuente efecto negativo que esto tuvo en la concesión de nuevos créditos. Ello, condujo a que el 28 de abril de 2000 se efectuarán diversas reformas a las disposiciones relacionadas con el régimen de garantías en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el Código de Comercio y la Ley de Instituciones de Crédito.

La parte central de estas reformas fue el establecimiento, en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, de dos tipos nuevos de garantías: el Fideicomiso de Garantía y la Prenda sin Desplazamiento de la Posesión. Las nuevas figuras tienen por objeto ampliar los bienes que pueden servir como garantía a todo tipo de bienes muebles, y que en caso de mora lograr una ejecución rápida de las garantías. Sin embargo, para que esto ocurra el deudor debe aprobar la ejecución, lo que derrota el propósito para el cual se creó esta figura.

De manera casi simultánea a la miscelánea de garantías se renovó la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos (LQSP), que originalmente se publicó en 1943. La razón principal por la que se decidió llevar a cabo esta reforma es que la LQSP tenía un sesgo a favor del deudor

demasiado marcado y engendraba incentivos perversos a retardar la resolución de los casos. En los casos de incumplimiento, ello se traducía en un menor valor de recuperación para el acreedor; lo que ex-ante producía un incremento en las tasas de interés. Así, el 12 de mayo de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Concursos Mercantiles (LCM), abrogando la LQSP.

La LCM contiene nuevas medidas tendientes a afianzar la seguridad jurídica de las partes; tanto de acreedores como deudores. La nueva Ley simplificó los trámites judiciales, con el fin de evitar los plazos excesivos que existían en las diversas fases del procedimiento de quiebra de la LQSP. De acuerdo con Héctor Rangel Domene<sup>52</sup>, bajo el amparo de la ya extinta LQSP, las empresas podían declararse en suspensión de pagos y prolongar su control sobre las garantías por 8 ó 10 años. El proyecto de la LCM coincide con el problema que detecta Rangel Domene; ya que dictamina que los principales problemas que tenía la LQSP, y por lo que debía abrogarse, eran los siguientes:

- ?? Mecanismos inadecuados para determinar si el comerciante debía ser declarado en quiebra o en suspensión de pagos.
- ?? La suspensión de pagos daba un excesivo poder de negociación al deudor.
- ?? No se distinguía entre clases de acreedores.
- ?? Se creaban incentivos para retardar injustificadamente el proceso.

La LCM contempla tres etapas: la primera, es una de verificación haya cesado de pagar a sus deudores en lo general; la segunda, sustituye la suspensión de pagos por una instancia de conciliación; y la tercera, es la quiebra que constituye la liquidación de los activos y el pago a deudores y accionistas según su prelación, en esta etapa se limita la intervención del juzgador a aspectos estrictamente jurisdiccionales.

---

<sup>52</sup> Ver entrevista con Héctor Rangel Domene, realizada por Gabriela Martínez y José Yuste en el Periódico *La Crónica de Hoy*, 27 de abril de 2000.

La etapa de conciliación tiene como finalidad maximizar el valor social de la empresa fallida mediante un convenio entre el comerciante y sus acreedores. En esta etapa opera una nueva figura de suspensión de pagos, pero con una duración acotada a un periodo máximo de 270 días naturales sin prórroga alguna. Durante el periodo de conciliación no podrá ejecutarse ningún mandamiento de embargo o ejecución contra los bienes y derechos del comerciante.

Cuando las partes no pueden llegar a un arreglo inicia la segunda etapa del proceso. En ésta se busca preservar el valor de la empresa mediante su liquidación ordenada, de forma tal que el producto se reparta entre los acreedores y el deudor. Cabe destacar que al declararse en quiebra, el comerciante cesa la administración de la empresa, entrando en funciones un síndico.

La LCM creó al Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, con autonomía técnica y operativa. El propósito del Instituto es autorizar el registro de las personas que acrediten cubrir los requisitos necesarios para realizar las funciones de visitador, conciliador o síndico. Para que estas personas apoyen en los aspectos técnicos a la justicia en los procedimientos de concurso mercantil.

A un año y medio de haber entrado en vigor la LCM, existen 23 procedimientos, de los cuales 6 ya han concluido. El número de procedimientos puede parecer bajo en comparación con el número de procedimientos promedio que se iniciaban cada año bajo la LQSP; por ejemplo, en el año de 1994, previo a la crisis, se iniciaron 194 juicios<sup>53</sup>. El contraste en el número de procedimientos ha generado un amplio debate sobre la efectividad de la nueva Ley. Sin embargo, debido a que la LCM disminuye el tiempo de resolución de los juicios, es de esperar que se eliminen aquellos procedimientos en que el comerciante pretendía utilizar la Ley para abusar de sus acreedores. Además, también desincentiva el uso de este recurso ya que al elimina el sesgo a favor de los deudores, por lo que aquellos con problemas de liquidez pero con solvencia pueden llegar a un mejor arreglo con sus acreedores por una vía extrajudicial. Por otra parte, debido a que no hay jurisprudencia respecto a la LCM, como pasa con cualquier ley nueva, hay un mayor

---

<sup>53</sup> Informe Anual del Presidente del TSJDF (1994).

grado de incertidumbre para quienes quieran estrenarla; por lo que a medida que exista una mayor experiencia y conocimiento sobre la LCM seguramente se utilizará más.

#### **4.6. Modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito, Abril de 2001**

El 30 de abril de 2001, se aprobaron diversas reformas a la legislación del sector financiero, incluyendo mejoras a la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley de Sociedades de Inversión, la Ley del mercado de Valores, la Ley General de organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Además se creó la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, y la Ley Orgánica de Nacional Hipotecaria, S.N.C. En esta sección se destacan las reformas a la LIC, las cuales tuvieron como fin perfeccionar las prácticas corporativas de las instituciones de crédito, una supervisión y corrección preventiva, y propiciar la innovación en servicios y productos que ofrece la banca.

La mejora regulatoria en materia de prácticas corporativas generaron un beneficio para los accionistas minoritarios. En particular, se abrogó la regulación que otorgaba a los accionistas de la serie “A” control automático sobre el consejo de administración del banco. Adicionalmente, se reduce el número de integrantes de los consejos de administración y se introduce la obligación de que al menos 25 por ciento de los consejeros sean independientes, con límites muy estrictos de quienes pueden fungir en dicha capacidad<sup>54</sup>. Cabe apuntar que los consejos tendrán validez

---

<sup>54</sup> El Artículo 22 de la LIC, determina que debe entenderse por consejero independiente “... a la persona que sea ajena a la administración de la institución de banca múltiple respectiva, y que reúna los requisitos y condiciones que determine la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.” Además, establece que bajo ningún caso puede considerarse como consejero independiente a: 1. Empleados o directivos; 2. Accionistas que sin ser empleados o directivos, tengan poder de mando sobre los directivos; 3. Socios o empleados de sociedades o asociaciones que presten servicios de asesoría o consultoría a la institución o a empresas que pertenezcan al mismo grupo económico del cual forma parte el banco; 4. Clientes, proveedores, deudores, acreedores, socios, consejeros de una sociedad que sea cliente, proveedor, deudor o acreedor importante (cuando los servicios o ventas a la institución representen más del 10 por ciento de las ventas totales del cliente, asimismo un acreedor o deudor importante se considera que es cuando el importe del crédito es mayor al 15 por ciento de los activos de la institución o de su contraparte); 5. Empleados de asociaciones que reciban donativos importantes (más del 15 por ciento del total de donativos); 6. Directores generales o directivos de alto nivel de una sociedad en cuyo consejo de administración participe el director general o un directivo de alto nivel del banco; 7.

cuando estén representados por lo menos el 51 por ciento de los consejeros, de los cuáles al menos el 25 por ciento sean independientes.

Otra medida de carácter corporativo que se estableció en el artículo 16bis es la obligación de estipular en el orden del día de las asambleas de accionistas todos los asuntos a tratar, incluso aquellos comprendidos en el rubro de asuntos generales. Además, la información y documentación relacionada con dichos asuntos deberá de estar disponible para los accionistas al menos con quince días de anticipación.

Para lograr una supervisión y corrección temprana de los bancos en problemas se adicionó a la LIC el artículo 134bis, en el cuál ordena a la CNBV a clasificar a los bancos según su adecuación a los requerimientos de capitalización emitidos por la SHCP. En las reglas de clasificación la CNBV debe establecer medidas correctivas, según el nivel de capitalización, que los bancos deberán adoptar en plazos perentorios. Entre éstas se encuentran las siguientes:

- I. Suspender transferencias de beneficios patrimoniales a los accionistas (p.ej. pago de dividendos);
- II. Presentar un plan de reestructuración que debe aprobar la CNBV;
- III. Revisar y adecuar las políticas de compensaciones adicionales y extraordinarias de los altos directivos, así como las políticas de contratación;
- IV. Diferir el pago del principal de las obligaciones subordinadas, y en su caso efectuar una conversión anticipada;
- V. Impedir las operaciones que impliquen una disminución del nivel de capitalización.

Adicionalmente, la regulación sobre las operaciones relacionadas se endureció<sup>55</sup>. Antes, los bancos tenían permitido mantener en su balance créditos relacionados hasta por un monto equivalente a 100 por ciento de su capital básico; cifra similar a otros países. Sin embargo, la reforma del 30 de abril de 2001 añadió los artículos 73bis y 73bis1 a la LIC, de forma tal que se

---

Cónyuges o concubenarios, así como parientes por consanguinidad, afinidad o civil hasta el primer grado respecto de alguna de las personas mencionadas en los numerales 3 a 6, o bien, hasta el tercer grado, en relación con las señaladas en los numerales 1,2 y 8; 8. Quienes hayan ocupado un cargo de dirección o administrativo en el banco o grupo financiero, durante el año anterior al momento en que se pretenda hacer su designación.

limitó el monto máximo de estas operaciones a 75 por ciento del capital básico. El artículo 73 se modificó, derogando la facultad de la CNBV para establecer excepciones en esta materia. Las operaciones relacionadas cuyo importe sea mayor a 2 millones de UDIs o 1 por ciento del capital básico las deberá aprobar el consejo de administración del banco con un acuerdo de por lo menos el 75 por ciento de los consejeros presente.

#### **4.7. Buró de Crédito**

Con la liberalización del sistema financiero, antes de la crisis, las autoridades detectaron la necesidad de ampliar la base del registro público de información crediticia (Senicreb), ya que ésta cubría exclusivamente los créditos bancarios de montos elevados (actualmente este sistema tiene información sobre aquellos que son por un monto superior a los 200 mil pesos). Por otra parte, la banca patrocinó algunas empresas que tenían información sobre el cumplimiento de los usuarios de las tarjetas de crédito; sin embargo, Negrín (2000) señala que durante su existencia enfrentaron problemas tecnológicos y de calidad de información. Por ello, entre 1993 y 1998 se emitió la regulación necesaria para el desarrollo de los burós de crédito privados, y también el Banco de México y la CNBV establecieron la obligación para los bancos de consultar a cualquiera de los burós de crédito autorizados por la SHCP antes de conceder un préstamo<sup>56</sup>. Así, las instituciones que concedan un crédito sin consultar al buró deben mantener provisiones equivalentes al 100 por ciento de ese crédito. Asimismo, si el resultado de la consulta es que el cliente tiene malos antecedentes la institución también deberá provisionar el crédito al 100 por ciento.

A raíz de este cambio en la regulación ha florecido una sociedad de información crediticia privada denominada Buró de Crédito. Según Negrín en la actualidad la división de personas físicas de

---

<sup>55</sup> López de Silanes, La Porta y Zamarripa (2001) consideran que los créditos relacionados en los bancos que quebraron fueron operaciones fraudulentas en gran medida. Ello, a pesar de que la regulación estaba diseñada para limitar dichos créditos, como bien lo señala Hernández y López (2001).

<sup>56</sup> Ver Circular 1413 del 12 de febrero de 1998 de la CNBV, y Circular-Telefax 25/98 del 8 de julio de 1998 del Banco de México.

dicha sociedad cuenta con información de 290 empresas, entre las que se encuentran además de los bancos compañías automotrices, casas comerciales, inmobiliarias, hipotecarias, y uniones de crédito. Además, de una base de datos más amplia el Buró de Crédito tiene información más precisa y la entrega con prontitud. Las consultas a la base de datos de personas físicas pasaron de un promedio mensual de 199mil a 421mil, entre 1996 y 2000. Por otra parte, las consultas sobre los créditos de las personas morales se incrementó de un promedio mensual ligeramente inferior a las 6 mil consultas en 1998 a 12,800 en 2000, desplazando casi por completo al Senicreb.

## **5. Consideraciones Finales**

Después de haber pasado casi diez años de la nacionalización de la banca que se efectuó en los ochenta, la privatización es un factor importante en la reinserción de México en la modernidad, convirtiéndose en un símbolo de su paso hacia una economía de libre mercado con respeto hacia la propiedad privada. La decisión de privatizar a la banca contó, en su momento, con una amplia aprobación pues las debilidades de la banca estatizada eran cada vez más evidentes. Por una parte, los depositantes no estaban conformes con el mal servicio que recibían, y por otra había muy pocas personas que podían gozar de un crédito, lo que limitaba enormemente las posibilidades de crecimiento del país.

El proceso de privatización se distinguió por haberse realizado con apego a reglas predeterminadas, destacando su orden<sup>57</sup>, y agilidad. Los resultados de las subastas reflejan que los precios pagados por los bancos fueron adecuadas, dadas las perspectivas de crecimiento y estabilidad macroeconómica de aquel entonces. El desempeño inicial de la banca privatizada muestra que se amplió la cobertura del sistema bancario y que los participantes compitieron intensamente.

---

<sup>57</sup> Ver Coorey (1992).

Los resultados iniciales de la privatización de la banca fueron alentadores. Se produjo una intensa competencia en el sector lo que se tradujo en un mayor acceso al crédito y márgenes de intermediación menores. La reorientación de objetivos de las instituciones de crédito privatizadas y la reducción de las necesidades de financiamiento del sector público implicaron un rápido crecimiento del crédito destinado al sector privado. Adicionalmente, la supervisión del sistema bancario dio muestras de actuar oportunamente en casos de bancos con operaciones irregulares. Sin embargo, la crisis cambiaria de 1994 contaminó a la banca debido al efecto adverso que tuvo la devaluación en las tasas de interés, la inflación y el crecimiento económico, lo que en última instancia deterioró la cartera de crédito de las instituciones.

Las autoridades financieras de México implementaron diversos programas para enfrentar la crisis por la que atravesaron los bancos. El diseño, cumplimiento, supervisión y efectividad de estos programas lo auditó Michael Mackey por orden del Congreso. Los resultados de esta auditoría indican que el proceso fue adecuado y efectivo para reducir los costos fiscales asociados a la resolución de la crisis bancaria. Sin embargo, las intervenciones bancarias no las evaluó Mackey, y aunque emitió una opinión favorable, es claro que la duración de éstas ha excedido los lineamientos que dicta la Ley para las nuevas intervenciones.

El desempeño de la banca en un ambiente macroeconómico adverso evidenció diversas insuficiencias estructurales que podrían haber contribuido a agravar la crisis. Ello, realzó la importancia de llevar a cabo diversas reformas a la regulación y supervisión del sistema financiero a fin de lograr la recapitalización de la banca, prevenir la toma excesiva de riesgos por parte de las instituciones de crédito y reactivar el mercado crediticio. Entre los principales cambios que se han llevado a cabo destacan: la apertura total de la banca a la competencia internacional, actualización de las reglas de capitalización y de contabilidad, un nuevo esquema de seguro de depósitos, un cambio en el régimen de garantías, una nueva ley de quiebras, se incentivó el desarrollo y uso de burós de crédito, así como mejoras en la regulación a fin de perfeccionar las prácticas corporativas de las instituciones de crédito, y una supervisión y corrección preventiva a las instituciones de crédito.

A pesar del importante esfuerzo por recapitalizar el sistema bancario y mejorar el marco regulatorio, la reactivación del crédito bancario al sector privado, con excepción del de consumo, ha sido lenta. Ello, puede deberse a varios factores entre los cuales destacan los siguientes: a) la falta de sujetos de crédito, ya que a raíz de la crisis una generación terminó con malos antecedentes crediticios; b) la necesidad de mejorar aún más las leyes de quiebras y de garantías; c) una mayor prudencia por parte de los prestamistas y los deudores<sup>58</sup>.

No obstante ello, se han sentado las bases para que en los próximos años la banca cumpla con su función de intermediación financiera y se convierta en un elemento importante para potenciar las posibilidades de desarrollo del país.

---

<sup>58</sup> Ver Standard & Poor's (2001).

## Referencias

- Asociación de Banqueros de México* (1999). *Anuario Financiero de la Banca en México, Ejercicio 1998*, México
- Asociación de Banqueros de México* (2000). *Anuario Financiero de la Banca en México, Ejercicio 1999*, México
- Banco de México (1996). *The Mexican Economy*, México.
- Comité de Desincorporación Bancaria (1990). *Desincorporación de las Instituciones de Banca Múltiple: Bases Generales del Proceso, Registro y Autorización de Interesados*, SHCP, México.
- Coorey, S. (1992). “Financial Liberalization and Reform in Mexico”, en *Mexico: The Strategy to Achieve Sustained Economic Growth* editado por Claudio Loser y Eliot Kalter, IMF Occasional Paper 99.
- CNBV y Banco de México (1998). *Disposiciones de Carácter prudencial en Materia de Crédito*, 12 de febrero de 1998, México.
- Del Villar, R. del, Backal D. y Treviño J. (1997). “Experiencia Internacional en la Resolución de Crisis Bancarias”, *Documento de Investigación*, num. 9708, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México.
- Del Villar, R. del, Murillo J. y Backal D. (1998). “La Crisis Financiera en Asia: Orígenes y Evolución en 1997 y 1998”, *Documento de Investigación*, num. 9807, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México.
- Dellas, H., Diba, B. y Garber P. (1996). “Resolving Failed Banks: The U.S. S&L Experience”. *Mimeo*, Brown University.
- Dewatripont, M. y J. Tirole (1993). *The Prudential Regulation of Banks*, MIT Press.
- Dziobek, C. (1998). “Market-Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring”, *IMF Working Paper*, no. 98/113.
- El Inversionista Mexicano (1998). “Fobaproa=Más Deuda Pública (III)”, Año XXIX, no. 16.
- Elizondo, C. (2001). *La Importancia de las Reglas: Gobierno y Empresario después de la Nacionalización Bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Fondo Monetario Internacional (2001). “Mexico: Financial System Stability Assessment”, *IMF Country Report* 01/192.
- Frydl, E. (1999). “The Length and Cost of Banking Crises”, *IMF Working Paper*, no. 99/30
- García, S. (1997). “Historias del Fracaso Bancario, IV Parte”, *Reforma*, 12 de noviembre.

- Gil, F. (2001). *Primer Informe Mensual de la SHCP*, México, D.F.
- Graf, P. (1999). "Policy Responses to the Banking Crisis in Mexico", *BIS Policy Papers*, No. 6, p. 164-182.
- Hanley, T., Leonard, J. y D. Glossman (1991). "Mexican bank Privatization: A Milestone in Adaptation to Global Banking", *Stock Research*, Salomon Brothers.
- Hernández, F. y O. López (2001). "La Banca en México, 1994-2000", *Economía Mexicana*, Vol. X, Núm. 2, p. 363-390.
- Hernández, F. y A. Villagómez (¿?). "Sector Financiero y el TLCAN", en Rafael Fernández de Castro y B. Leycegui (eds), *TLCAN ¿Socios Naturales?*, México, Porrúa/ITAM.
- IPAB (1999). *Informe sobre el Proceso de revisión de la Auditoría Ordenada por el H. Congreso de la Unión*, Boletín 10-02-1999.
- López, F., La Porta, R., y G. Zamarripa (2001). "Related Lending". Presentado en *LACEA 2001*, Montevideo.
- Mackey, M. (1999). *Report of Michael W. Mackey on the Comprehensive Evaluation of the Operations and Functions of The Fund for the Protection of Bank Savings "FOBAPROA" and Quality of Supervision of the FOBAPROA Program 1995-1998*.
- Mancera M. (1997). "Problems of Bank Soundness: Mexico's Recent Experience", preparado para *Seminar on Banking Soundness and Monetary Policy in a World of Global Capital Markets*, International Monetary Fund.
- Marcos, J. (2001). "Competition and Consolidation in the Mexican Banking Industry after the 1995 Crisis". *BIS Papers* No 4.
- Naranjo, M. (2000). "Evolución del Seguro de Depósitos en México", *Documentos de Trabajo e Investigación*, CNBV, No. 2000-02.
- Negrín, J. (2000). "Mecanismos para Compartir Información Crediticia: Evidencia Internacional y la Experiencia Mexicana". *Documento de Investigación 2000-5*, Banco de México
- Ortiz, G. (1994). *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Partido Acción Nacional (1998). *Propuesta de Solución Integral a la Crisis Bancaria*.
- Partido de la Revolución Democrática (1998). *Fobaproa: El Gran Atentado contra la Economía Nacional*.
- Pérez López, E. (1987). *Expropiación Bancaria en México y Desarrollo Desestabilizador*, Editorial Diana, México.

- Rangel, H. (2000). *Entrevista realizada por Gabriela Martínez y José Yuste, La Crónica de Hoy*, 27 de abril, México, D.F.
- Rayo, L. (1999). “Crisis bancarias y Seguro de Depósito: El Caso de México”, *Tesis de Maestría*, ITAM.
- Rogozinski, J. (1997). *La Privatización en México: Razones e Impactos*, Editorial Trillas, México.
- Rojas-Suárez, L. y Weisbrod, S. (1996). “The Do’s and Don’ts of Banking Crisis Management”, en *Banking Crises in Latin America* editado por Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suárez, Inter-American Bank.
- Sarmiento, S. (1998). “Bancos al Postor” en *Fobaproa: La Bomba de Tiempo*, Times Editores, México, p. 31-32.
- SECOFI (1993). *Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América*, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 1993, México.
- SHCP (1995). *Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito*, Diario Oficial de la Federación, 15 de febrero de 1995, México.
- SHCP (1998). *Fobaproa: La Verdadera Historia*, México.
- SHCP(2001). “Bank Failure Mangement: The Mexican Experience”, en *Bank Failure Management* preparado como resultado de la Iniciativa de Colaboración para la Administración de Quiebras Bancarias, APEC Finance Ministers’ Process, SHCP, México.
- Standard & Poor’s (2001). “Few Takers on Mexico’s Lending Opportunities in 2001”, *News Release*, 24 de enero de 2002.