

UNAM

FACULTAD DE ECONOMÍA

Tesis

LAS INSTITUCIONES COMO FACTOR DEL DESEMPEÑO
ECONÓMICO.
DESEMPEÑO DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO DESDE LA
PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONALISTA. 1980-1998.

Asesor: Dr. José Ayala Espino

Alumna: Claudia Escalera Matamoros

Junio de 2001

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1. INSTITUCIONES Y BANCOS	5
1.1 Necesidad de instituciones	5
1.2 Instituciones y bancos	6
1.2.1 La existencia de los bancos como un problema de instituciones	11
1.3 Aspectos importantes de los bancos	16
1.3.1 Los bancos	16
1.3.2 Importancia del sistema bancario	17
1.3.3 La hoja de balance de los bancos	17
1.3.4 Operaciones básicas de los bancos	19
1.3.5 El manejo de los bancos	20
Bibliografía	28
CAPITULO 2. LA REGULACIÓN BANCARIA	31
2.1 La teoría de la regulación y la regulación bancaria	31
Justificación	32
Alcance de la regulación	33
Instrumentos regulatorios	33
2.2 Necesidad de la regulación externa para los bancos	34
2.2.1 Soluciones privadas al problema de la inestabilidad bancaria	37
2.2.2 Críticas a la necesidad de una regulación bancaria oficial	42
2.3 La regulación bancaria oficial	43
2.3.1 Regulación prudencial	44
2.3.1.1 Capital	51
2.3.1.2 Supervisión	54
Control interno	54
Control externo	55
Control internacional	57
2.3.1.3 El cierre y la complejidad de las políticas de salida	58
2.4 Críticas a la regulación bancaria	63
Bibliografía	65
CAPÍTULO 3. CRISIS BANCARIA EN MÉXICO. REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIA	67
3.1 Crisis bancarias	67
3.1.1 Crisis bancaria y problemas de información asimétrica	70
3.1.2 Shocks macroeconómicos y vulnerabilidad de los bancos	73
3.1.3 Problemas macroeconómicos y microeconómicos en los bancos	75

3.1.4 Conclusión. Crisis bancarias y regulación de los bancos	78
Enfoque macroeconómico	78
Enfoque microeconómico.	78
Como debe ser la regulación	79
3.2 México	80
3.2.1 Situación general	80
3.2.2 El sistema bancario mexicano	83
3.2.3 Problemas en la economía mexicana	87
3.2.4 Efectos de la crisis sobre el sistema bancario	89
Costo de la crisis	89
3.3 Problemas institucionales o regulatorios que influyeron en el comportamiento del sistema bancario después de la privatización	92
Privatización	93
Órganos de decisión corporativos	95
Supervisión consolidada	96
Capital	99
Programas de apoyo al sistema bancario y reformas a la contabilidad	101
Buró de crédito	104
Existencia de un seguro de depósito total	109
Intervención	110
Política de salida	113
Superposición de facultades	115
Mandatos y rendimiento de cuentas	119
Autonomía de la CNBV	120
Diversificación del riesgo	121
Auditoría externa	121
Bibliografía	123
CONCLUSIONES	127
ANEXOS	141
Apéndice estadístico	143
(situación de México)	143
Apéndice estadístico	151
(evolución de la banca)	151
Apéndice. Ley de quiebras	159
Apéndice. Ley de Garantías	165
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	169

Introducción

En este trabajo se presenta un estudio de la regulación y supervisión del sistema bancario mexicano en los últimos años desde la perspectiva neoinstitucionalista. El tema importante en si mismo, tiene en la actualidad relevancia debido a los problemas que han enfrentado los bancos mexicanos.

De lo anterior se deriva el objetivo de la tesis: aplicar la teoría neoinstitucionalista al problema específico de la regulación y supervisión del sistema bancario mexicano después de la privatización bancaria de principios de la década de los noventa y a partir de esto dar una explicación a la debilidad que el sistema bancario presentó ante la crisis de la economía mexicana de 1995. En especial, se observa la manera en la que las instituciones –regulación y supervisión bancaria- y los incentivos que generaron contribuyeron a tal debilidad.

Los elementos centrales de la tesis son la teoría neoinstitucionalista, la importancia y el funcionamiento del sistema bancario y finalmente la regulación y supervisión del sistema bancario. Estos tres elementos al reunirse otorgan las bases necesarias para analizar el funcionamiento de la regulación y supervisión bancaria en México en los últimos años.

La teoría institucionalista plantea que el desempeño de una sociedad en todos sus aspectos y en particular en los aspectos económicos no depende únicamente de las decisiones y acciones egoístas, racionales y maximizadoras de los individuos y grupos, sino que depende en gran medida del conjunto institucional que por un lado limita y por el otro amplía las posibilidades de decisión y acción de éstos. Dicho conjunto institucional al estar formado de reglas formales e informales, así como por sus mecanismos de aplicación, moldean la conducta de los individuos y organizaciones, constituyendo la estructura de incentivos que dirigen su conducta. En otras palabras las instituciones establecen a partir de reglas formales - constitución, leyes, normas, regulaciones, contratos - e informales - valores éticos, confianza, preceptos religiosos y otros códigos de conducta - ¹ lo que los agentes pueden o no hacer y a que costo. Además, la estructura institucional favorece o afecta ciertos intereses de acuerdo a las posibilidades o limitaciones de acción que establece, de modo que esta estructura, su eficiencia, calidad y cambio son factores importantes que están detrás de cualquier aspecto de una sociedad.

Ahora bien, la existencia y operación del sistema bancario se presenta como un ejemplo de la importancia de las instituciones, ya que el sistema bancario se constituye como el resultado de una serie de acuerdos institucionales que tienen por objeto combatir los problemas que limitan el establecimiento libre de las relaciones prestamista-prestatario. Estos problemas están asociados con los problemas de cooperación y coordinación a los que se enfrentan los individuos

¹ Javed B., Shahid and Perry, Guillermo E., Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter. World Bank, Latinamerican and Caribbean Studies (viewpoints), Pre-publications Edition, Washington D. C., U.S.A., 1998, pp. 13

en su interrelación. La manifestación de estos problemas de cooperación se da a través de la existencia de costos de transacción y problemas de información asimétrica que al inhibir las relaciones prestamista prestatario reducen el bienestar de la sociedad porque impiden que se lleven a cabo proyectos rentables. De este modo surgen los bancos como un arreglo institucional, que a partir del establecimiento de contratos pueden combatir los problemas de costos de transacción e información asimétrica. Estos problemas finalmente se atacan por la generación de economías de escala, economías de alcance y de información a través del arreglo institucional mencionado, que no es otra cosa que el establecimiento de los bancos.

A su vez, los bancos deben establecer arreglos institucionales internos que les permitan enfrentar los problemas de incentivos y de información asimétrica que enfrentan en su operación cotidiana.

Una vez establecido el sistema bancario y como resultado de sus funciones y características, este se convierte en un elemento central en el funcionamiento de la economía, pero al mismo tiempo se convierte en un sistema muy sensible a la percepción de la sociedad sobre la salud de una o muchas de las instituciones bancarias. Esta sensibilidad puede llevar a que problemas reales o ficticios de una institución bancaria terminen en problemas graves de la economía. De aquí deriva la necesidad de un arreglo institucional externo a los bancos que establezca las reglas del juego para todos los bancos con el fin de que su actuación contribuya al establecimiento de un sistema bancario sano en el que el público confíe.

De este modo se crea un nuevo acuerdo institucional que apoye a la disciplina del mercado para construir un sistema bancario sano. Este acuerdo finalmente se traduce en una regulación prudencial que se define como un conjunto de instituciones que disminuyen el riesgo al que están expuestos los depositantes -y en general los acreedores de los bancos-trasladando parte de este riesgo al gobierno –contribuyentes-.

El diseño de esta regulación es muy importante porque finalmente generará la estructura de incentivos bajo las cuales actuarán los bancos. En particular este diseño debe construirse a partir de considerar los siguientes elementos: capital, supervisión y cierre. Si la regulación prudencial esta bien diseñada se reducirá la toma excesiva de riesgo por parte de los bancos, se fomentará la disciplina del mercado se reducirá el problema de agencia principal con lo que finalmente se reducirá la probabilidad de una quiebra.

Una vez desarrollados estos elementos teóricos se hace un análisis de la regulación y supervisión bancaria en México después de la privatización bancaria. Este análisis resalta las deficiencias que la regulación y supervisión bancaria mexicanas presentaron al compararlas con lo que idealmente se debió establecer. Estas deficiencias institucionales constituyen finalmente una explicación a la debilidad que el sistema bancario presentó ante los problemas macroeconómicos que el país vivió a partir de 1994.

Con el fin de cubrir los elementos arriba mencionados, la tesis se presenta de la siguiente manera.

En el primer capítulo se mencionan, de manera general, los planteamientos de la teoría neoinstitucionalista en relación con la importancia de las instituciones para el funcionamiento de la economía. Se plantea la importancia y existencia de los bancos como un problema de instituciones. Finalmente se desarrollan algunos aspectos importantes de los bancos que permiten entender su importancia y funcionamiento.

En el segundo capítulo se desarrollan los elementos más importantes de la regulación bancaria desde el punto de vista teórico. Se plantea su justificación, los elementos que deben conformarla y sus críticas.

El tercer capítulo se puede dividir en tres partes. En primer lugar se hace un pequeño desarrollo relacionado con los aspectos teóricos de las crisis bancarias en el que se intenta plantear una relación entre las crisis bancarias y los problemas de regulación. En segundo lugar se hace una descripción de la situación económica de México antes de 1994, de los cambios que experimentó el sistema bancario mexicano entre finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa, también se hace una descripción de la situación de la banca antes de la crisis de 1995 y de los efectos que la crisis tuvo sobre el sistema bancario. Finalmente, en la última parte del capítulo, se analiza la situación de la regulación y superposición de la banca que se aplicó en México desde la privatización y hasta poco después de iniciada la crisis de 1994-1995

Capítulo 1. Instituciones y bancos

Las instituciones se definen como las reglas formales e informales y sus mecanismos de aplicación que dan forma a la conducta de los individuos y las organizaciones en la sociedad. ¹ Se hace evidente a partir de su definición que las instituciones son un determinante del comportamiento económico tanto de los individuos, las organizaciones y en general de la sociedad en su conjunto.

La relación entre instituciones y economía se hace más clara al establecer que el institucionalismo parte del estudio del comportamiento y las elecciones individuales, desde la perspectiva de que los dos procesos se encuentran influenciados y moldeados por las instituciones existentes, es decir, se deja de lado la creencia de la teoría dominante de que el marco institucional es un elemento dado dentro del análisis económico, por el contrario, se establece que las decisiones y acciones de los individuos y organizaciones (que se comportan de manera egoísta, racional y maximizadora) se llevan a cabo dentro de un complejo conjunto institucional que las posibilita y limita al mismo tiempo.

El neoinstitucionalismo se encarga de establecer la importancia de las instituciones en el intercambio e intenta dar un mayor realismo a la teoría neoclásica al introducir tanto el marco en el que se da el intercambio como al analizar los costos sociales y de transacción del intercambio. El análisis neoinstitucionalista parte del análisis neoclásico al considerar que las instituciones son una creación humana en donde las decisiones individuales juegan un papel importante pero intenta darle un mayor realismo. Dentro de la teoría neoclásica las instituciones no tienen cabida como un elemento determinante en la economía, es decir, no interfieren o alteran las decisiones de los agentes porque se consideran como exógenas. Las instituciones no se consideran necesarias porque los individuos llegan a acuerdos mutuamente ventajosos espontáneamente y además el mercado se encarga de resolver todos los problemas que se pudieran presentar, la competencia elimina cualquier problema. ² Entonces resalta que en un escenario de competencia perfecta la cooperación entre los individuos no es necesaria ya que los deseos y acciones de los individuos son compatibilizados a partir de la actuación del mercado, en otras palabras la acción colectiva no es necesaria y el intercambio se da en un vacío. ³

1.1 Necesidad de instituciones

A pesar de lo que la teoría neoclásica plantea, el intercambio no se da de manera tan fácil, existen fallas de mercado que evitan que el mercado alcance

¹ S. Javed y G. Perry, Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter, World Bank, Latinamerican and Caribbean Studies (viewpoints), Pre-publications Edition, Washington D. C., U.S.A, 1998, pág. 13

² M. Palma, La reforma institucional en el sector agrícola mexicano, Tesis-Licenciatura, Facultad de Economía-UNAM, 1996, págs. 7-11

³ La acción colectiva se entiende como la elección por todos o la mayoría de los individuos de la línea de acción que conduce al resultado colectivamente mejor. M. Palma, *Ibíd.*, pág. 10

el equilibrio y con ello asignaciones eficientes.⁴ Una falla importante que presenta el mercado (y que es en particular importante para los motivos de este trabajo) es la violación del supuesto de competencia perfecta que afirma que todos los individuos tienen acceso a toda la información necesaria para tomar las decisiones que les lleven a maximizar su bienestar a un costo igual a cero. En la realidad, el mercado no transmite toda la información necesaria y no la transmite de forma equitativa ni sin costo, así que los individuos toman sus decisiones basándose en consideraciones esperadas de la realidad, lo que ellos creen que sucederá (esto se refiere al concepto de racionalidad limitada del que se hablará más adelante). Que la información sea limitada y desigual provoca que los individuos tomen decisiones erróneas y que no sientan incentivos para llevar a cabo el intercambio, además provoca que el mercado no suministre todos los bienes al precio al cual los individuos están dispuestos a consumirlos, es decir genera mercados incompletos. Es aquí donde las instituciones toman importancia. El enfoque neoinstitucionalista postula que las instituciones son importantes porque influyen en el comportamiento de los agentes, incentivando o desincentivando el intercambio, entonces las decisiones de los individuos ya no dependerán sólo de la información que da el mercado (los precios relativos) sino también de las estructuras institucionales. La manera en la que las instituciones estimularán el intercambio será a través de dar certidumbre a las relaciones entre los agentes, es decir, como los agentes no pueden alcanzar espontáneamente la cooperación que los lleve a un intercambio eficiente, las instituciones se encargarán de establecer las reglas para el intercambio y de este modo darán certidumbre. La importancia de las instituciones no termina en este punto sino que va más allá: dado que las instituciones establecen las reglas sobre las que se va a dar el intercambio, entonces diferentes estructuras institucionales generarán diferentes resultados.

Entonces, se puede concluir que las instituciones se necesitan porque el intercambio no se puede dar en el vacío, es necesario que existan reglas escritas y no escritas que estimulen el intercambio al influir en las decisiones de los agentes y al disminuir los costos asociados con las fallas del mercado (en particular las de información) y con las fricciones de las transacciones económicas (costos de transacción).⁵

1.2 Instituciones y bancos

En este apartado se explica la existencia y la necesidad de los bancos como un problema de instituciones asociado a la conducta egoísta y maximizadora de los individuos y en particular a problemas de información y cooperación entre ellos.

⁴ M. Palma, *Ibíd.*, págs. 12-16

⁵ Para conocer más de las instituciones y del neoinstitucionalismo económico puede consultar J. Ayala., Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, Facultad de Economía, México 1998

La teoría neoclásica supone que la economía y todas las transacciones que la conforman alcanzan un punto de eficiencia si los derechos de propiedad están bien definidos y los costos de negociación son cero. ⁶ Si la economía fuera como lo dice la teoría neoclásica no habría ningún problema para establecer las relaciones entre prestamistas y prestatarios, ellos mismos podrían ponerse de acuerdo y realizar sus transacciones. Sin embargo, esto no se da en la realidad principalmente por la existencia de problemas que limitan la actuación libre del mercado. A continuación se explica cuáles son los problemas que enfrenta el mercado para alcanzar asignaciones eficientes, estos problemas están relacionadas con la conducta egoísta, maximizadora y oportunista de los individuos, una vez que se definan estos problemas se plantearán sus implicaciones en el desarrollo y la necesidad de los bancos.

Costos de transacción. Son los costos adicionales incurridos por la interacción de la economía, son costos que van más allá de los precios de los factores de producción y que se originan por el funcionamiento del sistema económico, en palabras de Oliver Williamson los costos de transacción son “*el equivalente económico a la fricción de los sistemas físicos.... si los costos de transacción no existieran la organización de la actividad económica sería irrelevante*”. ⁷ Las fuentes de los costos de transacción las podemos encontrar en el establecimiento de algún tipo de contrato o de derechos de propiedad exclusivos para facilitar el intercambio entre agentes. Son los costos de transmisión de los derechos de propiedad exclusivos en cuanto a su uso, en otras palabras los costos de transacción surgen como resultado de diseñar y establecer contratos *ex ante* de la transacción, y de vigilar *ex post* su cumplimiento. Para el establecimiento de estos contratos es necesario incurrir en ciertos costos: ⁸

1. Defensa, protección y cumplimiento de los derechos de propiedad de los activos;
2. La garantía del derecho a usar el activo y a obtener un ingreso del mismo;
3. El derecho de excluir a otros de la propiedad, es decir, la garantía de la exclusividad;
4. El derecho a intercambiar los activos en sus distintas modalidades.

Entonces podemos resumir que los costos de transacción se relacionan con los problemas de entender y manejar la complejidad de las transacciones económicas, en donde la información, el monitoreo, los factores específicos⁹ y el manejo de la complejidad del sistema económico son muy importantes. Es

⁶ Z. Acs y Daniel Gerlowski, Managerial Economics and Organization, Ed. Prentice Hall, New Jersey, 1996, pág. 146

⁷ J. Ayala, Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, Facultad de Economía, México 1998, pág. 165

⁸ J. Ayala, *Op. cit.*, pág. 165

⁹ La especificidad de los activos se refiere al grado en el cual un activo esta comprometido para una tarea específica y no puede ser usado en algún otro uso alternativo sin sacrificar la mayor parte de su valor productivo. Z. Acs y D. Gerlowski, *Op. cit.*, pág. 151

importante resaltar que si los individuos se comprometen en actividades que generen costos de transacción (como el establecimiento de contratos) es porque las partes implicadas en la transacción económica consideran que de ese modo se encuentran en una situación mejor y más segura, porque siempre existe la posibilidad que las otras partes de la transacción económica no cumplan con su parte del acuerdo. La importancia de los costos de transacción es tal que la Teoría de la Organización Industrial considera que las empresas se conforman en gran medida para poder manejarlos y disminuirlos.¹⁰ Como se observará en el caso específico de los bancos, la reducción de los costos de transacción a través de la formación de empresas se debe al aprovechamiento de economías de escala y de economías de alcance.¹¹

Problemas de información. El problema con la información radica en que, en muchas ocasiones, una de las partes de la transacción tiene más información que otra, esto se conoce como problema de información asimétrica. La teoría neoclásica supone que la información es completa y perfecta, donde todos los agentes interesados en una transacción tienen los conocimientos necesarios para tomar las mejores decisiones y de este modo maximizar su beneficio, es decir, se considera que el mercado otorga a cada individuo información perfecta sobre precios, especificación de los productos y localización de productores y vendedores a ningún costo. Sin embargo, en la realidad se observa que los individuos no poseen la información por igual (hay individuos que poseen más información que otros), además de que el proceso de adquirirla y usarla es costoso.¹² En un escenario así, los costos de transacción se incrementan lo que dificulta alcanzar un acuerdo eficiente entre las partes debido a que la información imperfecta da incentivos para tener conductas oportunistas¹³, esto es, los agentes influidos por la incertidumbre, el riesgo y la carencia de incentivos para producir información tenderán a generar un ambiente económico muy poco cooperativo en el que la coordinación económica será poco probable.¹⁴ Los principales problemas de información son:

- Selección adversa: es un problema que ocurre antes que se de la transacción económica (*ex ante*), en la que una de las partes de la transacción conoce aspectos de la misma que resultan relevantes, pero que son desconocidos para la otra parte. La consecuencia principal del problema de selección

¹⁰ Z. Acs y D. Gerlowski, *Op. cit.*, págs. 147-152

¹¹ X. Freixas y J.C. Rochet, *Microeconomics of Banking*, Massachusetts Institute Technology (MIT), Londres, 1997, págs. 18-20

Una situación en la que se presentan economías de escala es aquella en la que los costos de la empresa no se doblan cuando la producción se duplica, por otro lado se presentan economías de alcance cuando una empresa fabrica una mayor cantidad de dos productos de lo que dos empresas especializadas podrían fabricar. R. Pindick y D. Rubinfeld, *Microeconomía*, Ed. Limusa, México, 1997, págs. 781

¹² J. Ayala., *Op. cit.*, págs. 123-124

¹³ Z. Acs y D. Gerlowski., *Op. cit.*, pág. 174

¹⁴ J. Ayala, *Op. cit.*, pág. 131

adversa se refiere a que los elementos más riesgosos de ser adquiridos serán finalmente los que se ofrezcan en el mercado¹⁵;

- Riesgo moral: es un problema que se da después que la transacción económica ha tendido lugar (*ex post*), en este caso una de las partes de la transacción realiza acciones que afectan el valor de la misma y la otra parte no puede controlarlas.

Los problemas surgidos por los costos de transacción y por la información asimétrica nos muestran que los individuos al momento de decidir y de llevar a cabo sus transacciones económicas se enfrentan a situaciones de incertidumbre y cooperación nula, este es un campo propicio para la actuación de las instituciones. Cuando los individuos se dan cuenta que no pueden desarrollar sus negociaciones empiezan a considerar la necesidad de establecer instituciones que les faciliten la realización de las transacciones (en particular se considera que las transacciones que se repiten constantemente en el mercado han desarrollado los mecanismos e instituciones necesarias para que los costos de transacción disminuyan) una de esas instituciones es el establecimiento de contratos.¹⁶ Un contrato se define como un acuerdo entre dos o más partes para asegurar un resultado que beneficie a todas esas partes. Entonces un contrato es una institución formal que fomenta el intercambio económico al hacer que el ambiente en el que los individuos intercambian sea de certidumbre, confianza y cooperación.¹⁷ Las principales características de los contratos son:

- Intercambios voluntarios, las partes esperan beneficiarse de los acuerdos. Las expectativas de los participantes en el contrato descansan en: la información disponible (que es limitada) y que es diferente para cada una de las partes de la transacción, el nivel de compromiso de cada una de las partes, así como la honestidad de las partes;
- Los contratos intentan dar motivaciones a las partes, estas motivaciones pueden ser explícitas o implícitas;
- Los contratos pueden referirse a transacciones diarias que cambian muy poco en el tiempo o a transacciones más específicas como la compra de bienes raíces.

De hecho se considera que una empresa es una colección de contratos en los que se resumen los esfuerzos y la voluntad de organizar la actividad económica. Los contratos sirven para gobernar las transacciones definiendo las relaciones entre partes. Por lo tanto, se puede considerar que los contratos son una herramienta básica usada para organizar la actividad económica. Sin embargo, la existencia de contratos no garantiza la eficiencia en la economía, principalmente porque su elaboración e implementación presentan problemas:¹⁸

¹⁵ J. Ayala, | Economía pública. Una guía para entender al Estado, Facultad de Economía-UNAM, México D.F., 1997, pág. 206

¹⁶ Z. Acs y D. Gerlowski., *Op. cit.*, pág. 154

¹⁷ J. Ayala (1997), *Op. Cit.*, pág. 216

¹⁸ Z. Acs y D. Gerlowski., *Op. cit.*, pág. 166

- Los contratos son incompletos, porque en la elaboración del contrato no se puede establecer todos los acontecimientos futuros posibles. Esto es resultado de que los contratos se enfrentan a costos de transacción y a elementos de racionalidad limitada (la racionalidad limitada se refiere al hecho de que los individuos no tienen información perfecta y conseguirla implica costos muy altos, por lo que las decisiones que los individuos toman siempre se basan en el grado de conocimiento que ellos tienen y por lo tanto siempre guardan un grado de incertidumbre). Las características principales de los contratos incompletos son:
 1. Algunas contingencias que las partes pueden enfrentar en el futuro no se pueden predecir el día del establecimiento del contrato;
 2. Si todas las contingencias se pudieran prever habría muchas estipulaciones en el contrato;
 3. Monitorear el comportamiento de los otros puede ser muy costoso;
 4. Hacer cumplir los contratos puede involucrar importantes costos legales.
- Los contratos presentan problemas de información asimétrica, es decir una de las partes de la negociación puede saber más que la otra parte, así como de oportunismo, es decir, el deseo que cada individuo tiene de perseguir sus propios intereses aún si estos intereses actúan en contra de los demás participantes en el contrato.¹⁹

Finalmente también se pueden establecer otras instituciones formales e informales que permitan sobrellevar los problemas de ineficiencia en la actuación del mercado originados por los costos de transacción y los problemas de información:²⁰

- Garantías, que se pueden considerar como contratos o dispositivos (institución formal);
- Señalización, que se da cuando la parte mejor informada certifica y hace verificable algunos factores que son observables, pero que si se interpretan correctamente pueden indicar la presencia de otras características deseables pero inobservables (institución formal);
- *Screening*, son mecanismos que establece la parte menos informada para conducir a que la parte informada se revele ella misma, es decir, la parte menos informada demanda cosas de la más informada para poder evaluarla (institución formal o informal);
- Relaciones de largo plazo entre las partes, se da cuando a las partes al saber que las relaciones que las unen se van a repetir a lo largo del tiempo consideran que es mejor cooperar y ayudarse entre sí, esta habilidad de cooperar reducirá los costos de transacción e incrementará la eficiencia de la relaciones económicas, porque las partes entenderán que es lo que se espera de ellas de modo que la necesidad de instituciones formales para establecer

¹⁹ Z. Acs y D. Gerlowski., *Op. cit.*, págs. 163-169

²⁰ Z. Acs y D. Gerlowski., *Op. cit.*, págs. 154 y 178

acuerdos se reducirá. En una situación de esta naturaleza las partes pueden tener incentivos para no arriesgar la confianza mutua o la reputación.

1.2.1 La existencia de los bancos como un problema de instituciones

La pregunta que se trata de contestar en ésta sección es ¿porqué existen los intermediarios financieros, en particular los bancos?²¹

La existencia de los bancos y en particular de los intermediarios financieros puede explicarse a partir de la existencia de costos de transacción y de problemas de información.

En primer lugar se dice que un intermediario financiero (en extensión de la definición de un intermediario y en relación con la Teoría de la Organización Industrial) es un agente que se especializa en actividades de comprar y vender (al mismo tiempo) contratos financieros y valores, por lo que su existencia se relaciona con la presencia de **fricciones en las transacciones económicas** (costos de transacción). En relación con esta definición los bancos pueden ser vistos como minoristas de seguros financieros: compran valores emitidos por el prestatario (otorgan préstamos) y después venden estos valores a los prestamistas. Sin embargo esta definición de los bancos puede ser muy simplista ya que las actividades bancarias son más complejas como resultado de las dos razones siguientes:

1. Los bancos usualmente tratan con contratos financieros (préstamos y depósitos) que no son fácilmente comercializables en el mercado, en oposición con los valores financieros (acciones y bonos), por lo que los bancos tienen que mantener esos contratos financieros en sus hojas de balance hasta que expiran (esto también es cierto para las compañías de seguros);
2. Las características de los valores emitidos por los prestatarios son diferentes a las que desean los prestamistas.

De ahí que la definición de las actividades bancarias se modifique estableciéndose que los bancos se dedican a transformar contratos financieros y valores.²² Por lo tanto la definición asociada a la teoría de la organización industrial no es suficiente para explicar la existencia de los bancos.

Una explicación alternativa es la del **enfoque de los costos de transacción**, este enfoque nos dice que un mundo perfecto en el que no existen fricciones y los mercados fueran completos los prestatarios y prestamistas serían capaces de diversificarse perfectamente y además de obtener la combinación de riesgo óptima sin la necesidad de ningún tipo de intermediario (instituciones financieras, entre ellas bancos). Sin embargo, existen fricciones en la economía que impiden el acuerdo directo entre prestamistas y prestatarios, fricciones que se relacionan

²¹ X. Freixas y J.C. Rochet, *Op. cit.*, págs. 18-20

²² Esta visión de los bancos se puede considerar como reciente. Gurley y Sahw (1960), Benston y Smith, (1976) y Fama (1980). X. Freixas y J.C. Rochet, *Op. cit.*, pág. 15

con los dos puntos anteriores (que limitan la explicación de la teoría de la organización industrial). Entonces los intermediarios financieros pueden ser vistos como una coalición de prestamistas y prestatarios que explotan economías de escala en las transacciones tecnológicas, de manera que los individuos pueden obtener una diversificación perfecta. Este enfoque comienza estableciendo la diferencia entre los *inputs*, que serían los valores que compran los bancos y que tienen como objetivo transformar, y los *outputs*, que serían los instrumentos financieros que ofrecen a los inversores, esto es, los bancos compran valores de los prestatarios (como las empresas) estos valores no son más que los préstamos que se otorgan y que son no comercializables debido a que su madurez es muy larga, implican grandes cantidades de dinero y además representan un gran riesgo y después transforman estos préstamos en instrumentos financieros que ofrecerán a los prestatarios (que son finalmente los inversores que se pueden considerar como las familias y las empresas), estos instrumentos no tienen restricciones sobre la cantidad mínima, su madurez es más pequeña y el riesgo que implican es mínimo. Entonces los bancos (y en general los intermediarios financieros) se pueden considerar como proveedores de servicios de divisibilidad, maduración y transformación de riesgo. Las razones por las que la transformación de activos no la realicen los mismos prestatarios se encuentra en las economías de alcance y de escala, conceptos que se relacionan ampliamente con los costos de transacción.

Economías de alcance: Las economías de alcance en la banca universal existen entre las actividades de depósito y las actividades de crédito. Algunas de las razones son las siguientes:

- Las economías de alcance existen cuando los agentes financieros se encuentran geográficamente dispersos entre sí, y como consecuencia de los costos de transacción resulta eficiente que una sola empresa ofrezca los servicios de crédito y de depósito en un sólo lugar, además la existencia de una sola empresa será eficiente si cuida simultáneamente de las cuentas de cheques de los consumidores y de los repagos de los préstamos de los deudores. Sin embargo, esta explicación es la que se puede dar para justificar la existencia de empresas que ofrecen diferentes bienes y servicios en un mismo lugar, en particular de la existencia de tiendas departamentales o centros de comercio;
- Se puede considerar que los bancos actúan como un inversor que pretende diversificar su riesgo manteniendo en su poder tanto las acciones que implican riesgos y beneficios (como los préstamos) y las actividades que implican seguridad y pagos (los depósitos);
- Finalmente, una explicación de las economías de alcance que es más satisfactoria se encuentra relacionada con el concepto de **información asimétrica**. Los prestamistas (los inversores individuales como las familias y las empresas) no cuentan con la información suficiente acerca de la salud financiera de los prestatarios, por lo que no estarán dispuestos a establecer relaciones directas con ellos sino que mejor confiarán a un agente que ya conocen para que los relacione con los prestatarios, este agente que ya

conocen es aquel que se encarga del manejo de sus cuentas de cheques y de sus portafolios de valores, esto es, los bancos. Igualmente, si los depositantes no están seguros acerca de la veracidad de los valores de los proyectos riesgosos, ellos pueden estar de acuerdo en participar en el financiamiento de los proyectos si saben que el agente que les lleva sus cuentas de cheques y los asuntos de sus portafolios (banqueros) tiene que ver con el financiamiento de esos proyectos.

Economías de escala: Una justificación de la existencia de los intermediarios financieros es la existencia de costos de transacción fijos, o de manera más general de la existencia de retornos crecientes en las transacciones tecnológicas. Por ejemplo, si un costo fijo muy alto es asociado con cualquier transacción financiera los depositante (o los prestatarios) tenderán a formar coaliciones para comprar (o vender) juntos con el objeto de dividir los costos de transacción. Por ejemplo, los depositantes se pueden reunir para hacer frente a la indivisibilidad de los activos y de este modo conseguir un mayor grado de diversificación o aprovechar la existencia de contratos estandarizados.

Cuadro 1. Los bancos y los costos de transacción

Los costos de transacción son un problema importante al que se enfrentan los agentes para comprometerse en una relación prestamista-prestatario. Se genera debido a que un pequeño ahorrador es incapaz de actuar como prestamista por sí sólo, ya que por un lado cuenta con muy pocos recursos para poder adquirir valores (o pagar los servicios de un *broker*, un *broker* es un agente de inversión que contacta compradores con vendedores de valores), mientras por otro lado no puede realizar préstamos directos a otras personas, porque para que ese préstamo fuera seguro tendría que incurrir en una serie de costos, como el establecimiento de un contrato que garantizara las condiciones del préstamo, pero este contrato significa un buen desembolso de dinero que puede ocasionar que la ganancia esperada del préstamo se reduzca o desaparezca llegando a ser una pérdida de manera que el préstamo no se lleve a cabo. De este modo por los costos de transacción los pequeños ahorradores y prestatarios no pueden beneficiarse de las virtudes del sistema financiero.

Sin embargo, gracias a los intermediarios financieros se puede disminuir los costos de transacción, a través de trabajar con los fondos de muchos inversores para tomar ventaja de las economías de escala, es decir, la reducción en los costos de transacción por cada peso de inversión a medida que el tamaño de la transacción se incrementa. Las economías de escala existen porque el total de costos realizados por una transacción en el sistema financiero se incrementan muy poco cuando el tamaño de la transacción crece. Entre las principales economías de escala que se presentan en el sistema financiero se encuentran: la realización de un contrato que se pueda aplicar en más de una ocasión por lo que los costos unitarios disminuyen a medida que el número de transacciones se incrementa, la infraestructura que se requiere para poder prestar los servicios financieros, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en Mishkin, Frederic S. The economics of money, banking and financial markets, págs. 209-211

Ahora bien, la existencia de los intermediarios financieros también se puede justificar por la presencia de **información asimétrica**, de hecho esta explicación adquiere gran importancia una vez que se considera que los costos de transacción han perdido importancia como resultado de las mejoras tecnológicas en cuanto a telecomunicaciones y computadoras, así como el desarrollo de instrumentos financieros sofisticados.

Como ya vimos, la información asimétrica se genera porque una de las partes de la transacción (en el caso que nos ocupa, transacción financiera) no cuenta con la información suficiente acerca de la otra parte que le permita tomar decisiones adecuadas. Del problema de información asimétrica surgen dos situaciones importantes, el problema de la selección adversa y el problema del riesgo moral, los cuáles relacionados con las transacciones financieras son:²³

- Selección adversa: es un problema que se presenta antes que la transacción financiera ocurra y se refiere a que los agentes que son más probables de generar un resultado indeseable son los que tiene las mayores posibilidades de ser seleccionados. Esto se debe a que como los prestamistas carecen de la información que les permita saber si las personas o firmas a las que les van a prestar son buenos o malos sujetos de crédito solo estarán dispuestos a prestar si cobran una tasa de interés que cubra el riesgo de que el prestatario no cumpla con el pago del préstamo, como los buenos sujetos de crédito saben que los son (tienen una mayor información acerca de ellos mismos que la que tiene el prestamista) no estarán dispuestos a pagar una tasa de interés tan alta y no se comprometerán en la transacción, por otro lado los malos sujetos de crédito como saben que de todas maneras no van a pagar nada, no les importa cual sea la tasa de interés que se les cobre por el préstamo ellos están dispuestos a realizar la transacción y por lo tanto es muy probable que ellos sean los seleccionados al momento de otorgar un préstamo. Como resultado los prestamistas estarán renuentes a llevar a cabo la transacción y lo más probable es que decidan no realizarla, aunque enfrente tuvieran a un buen cliente.
- Riesgo moral: ocurre después que la transacción financiera tiene lugar. Una vez que la transacción financiera se ha llevado a cabo el prestamista corre el riesgo de que el prestatario se comprometa en actividades indeseables desde su punto de vista, es decir, actividades que comprometan el pago del préstamo y de los intereses asociados con éste. Como este problema incrementa la posibilidad de que el préstamo no sea pagado, los prestamistas decidirán de nueva cuenta mantenerse alejados de cualquier relación de préstamo, aunque el prestatario sea un buen sujeto de crédito, comprometiéndose de este modo la existencia del mercado financiero.

²³ F. Mishkin, The economics of money, banking and financial markets, Harper Collins College Publisher, 4ª edición, New York 1995, págs. 211-213

Estos problemas pueden generar que no se establezcan relaciones de crédito en la economía, por lo tanto es necesario que se busquen soluciones. En estas soluciones será necesario establecer instituciones que eliminen la incertidumbre en las relaciones prestamista-prestatario y que de este modo fomenten la realización de las transacciones.²⁴

La información puede ser provista por compañías privadas que se dedique a reunir información para posteriormente venderla, pero esto no será eficiente, ni solucionará el problema, por la existencia de los “gorrones” (*free rider*), esto quiere decir que hay agentes que no van a comprar la información porque es mejor utilizar la que otros ya hayan adquirido, al utilizar la información que han adquirido los compradores de información los gorriones podrán conocerla y utilizarla sin necesidad de incurrir en ningún costo, si todos los agentes actúan de esta manera nadie va a adquirir la información y por lo tanto no va a haber mercado para las firmas que la proporcionen por lo que no la van a generar.

La información también puede ser provista por el gobierno al implantar una regulación y exigir que los prestatarios les proporcionen la información que necesitan los prestamistas y después publicarla para que esto últimos puedan conocerla, pero esto no es suficiente, porque las estadísticas que pueda presentar el gobierno no ofrecen toda la información posible de los prestatarios y además estos tienen incentivos para ocultar información importante, ya que si son malos sujetos de crédito les conviene pasar como si fueran buenos sujetos y de este modo recibir el trato que éstos merecen.

Es aquí donde la participación de los intermediarios financieros y en particular la participación de los bancos se vuelve no sólo importante y necesaria, sino que a partir de esto (y claro de su participación en la solución de los problemas de costos de transacción) se explica su existencia. La intermediación financiera reduce el problema de la información asimétrica, en la medida en que el negocio de éstos no es prestar el dinero, sino cobrar una tasa de interés sobre esos préstamos (diferencial entre tasa de interés activa y tasa de interés pasiva) y recuperar el principal, si esto no se consigue los bancos en vez de ganar perderán, por lo tanto para ellos es de gran importancia tener información que les permita clasificar entre buenos y malos sujetos de créditos a sus posibles clientes. De este modo los intermediarios financieros se convierten en expertos generadores de información, tanto de la información que se necesita para no incurrir en problemas de selección adversa como la que se necesita para evitar el de riesgo moral, en este caso particular sería el monitoreo que se debe llevar a cabo sobre los prestatario que ya poseen un crédito para que no incurran en actividades que puedan comprometer su relación crediticia. De este modo los intermediarios financieros logran que los prestamistas confíen en ellos como instrumento de canalización de sus recursos hacia proyectos productivos y de este modo consiguen que la economía en general se beneficie de un sistema financiero.

²⁴ F. Mishkin, *Op. Cit.*, págs. 213-217

Los problemas relacionados con la información asimétrica en las relaciones prestamista-prestatario no terminan con el establecimiento de los bancos sino que una vez que los bancos se encuentran establecidos se presentan nuevos problemas relacionados con la información asimétrica. Que se presenten estos problemas, no quiere decir que las instituciones establecidas en un primer momento para eliminar los problemas de información asimétrica –y que llevan al establecimiento de los bancos- no sirvan o sean inadecuadas, lo que quiere decir es que se necesitan otras instituciones que coordinen la actuación de los bancos y que den certidumbre a las relaciones entre prestamistas y prestatarios una vez que ya se han establecido los bancos. Esto será uno de los temas que se desarrollarán en el capítulo 2.

1.3 Aspectos importantes de los bancos

En las secciones anteriores se hizo mención a la importancia de las instituciones y su relación con la actividad de los intermediarios financieros, en particular con la actividad de los bancos. En esta sección se desarrollarán algunos conceptos necesarios para conocer que son los bancos y como funcionan.

1.3.1 Los bancos

Los bancos son instituciones financieras que aceptan depósitos de dinero y hacen préstamos.²⁵ La importancia de los bancos radica en las funciones que desempeñan: ²⁶

- Generan canales de financiamiento con el fin de transformar ahorros en inversión, para lo cual tienen que generar oportunidades de ahorro incluyendo la posibilidad de compartir el riesgo al otorgar seguridad;
- Generan información sobre el valor de las empresas y de las oportunidades de inversión, para lo cual tienen que valorar el riesgo de las diferentes oportunidades y de este modo aseguran que los recursos se asignen de manera eficiente;
- Juegan un papel importante en la determinación de la oferta monetaria y en la transmisión de los efectos de la política monetaria en la economía;
- Son una fuente importante de innovación financiera, esto es, expanden los caminos en los cuales se puede ahorrar o invertir.

²⁵ F. Mishkin, *Op. Cit.*, pág. 9

²⁶ Las primeras dos funciones se pueden considerar como generales de los intermediarios financieros, mientras que las dos últimas son actividades más exclusivas de los bancos.

I. Grosfeld, Financial systems in transition: is there a case for a bank based system?, Centre for Economic Policy Research, Londres, núm. 1062, noviembre, 1994, pág. 4
F. Mishkin, *Op. Cit.*, pág. 9

1.3.2 Importancia del sistema bancario

Para que una economía funcione correctamente se requiere de un sistema financiero y en particular de un sistema bancario, que canalice fondos de la gente que ahorra pero que no tiene usos productivos para emplear esos recursos, a la gente que tiene oportunidades de inversión productiva pero no cuenta con los recursos necesarios para poder llevarlas a cabo. A partir de esta canalización se promueve la eficiencia económica, ya que los ahorradores pueden prestar su dinero y obtener una tasa de interés, mientras que los inversionistas obtienen los recursos necesarios para poder llevar a cabo sus proyectos productivos.

Aunque en algunas ocasiones la canalización de fondos se podría hacer sin la existencia de un sistema financiero, como es el caso en el que haya una relación estrecha entre prestatario y prestamista que asegure el reembolso del préstamo, esto es excepcional. Por regla general, sin la existencia de un sistema financiero no se podrían alcanzar los beneficios que la canalización de fondos trae para toda la economía, esto como resultado de la presencia de los problemas expuestos en la sección anterior y que inhiben la confluencia de prestamistas y prestatarios.

1.3.3 La hoja de balance de los bancos²⁷

En la hoja de balance de los bancos se encuentra la lista de los pasivos y de los activos de los bancos, la característica principal de la hoja de balance y de la cuál reciben su nombre es que el total de activos es igual al total de pasivos más el capital:

$$\text{Activos totales} = \text{pasivos totales} + \text{capital}$$

Desde otro punto de vista, la hoja de balance también muestra cuáles son las fuentes de los fondos de los bancos (pasivos), así como cuáles son los usos que hace de los mismos (activos).

- Obtención de fondos: Los bancos obtienen sus fondos a través de préstamos y de emitir otros pasivos como son los depósitos de los ahorradores;
- Uso de fondos: Los bancos usan sus fondos para adquirir activos como los préstamos que realiza o comprando valores. Es importante resaltar que los activos que compran los bancos generan intereses.

Las ganancias de los bancos se obtienen a través de recibir una tasa de interés sobre los préstamos que realiza y activos que retiene superior a los gastos que realiza sobre sus pasivos.

En el cuadro siguiente se presentan los principales activos y pasivos de los bancos:

²⁷ F. Mishkin, *Op. Cit.*, págs. 251-257

Cuadro 2. Activos y pasivos bancarios

Activos	Pasivos
<i>*Reservas:</i> Los bancos depositan una parte de los fondos que obtienen en una cuenta en el banco central. Las reservas se consideran como la suma de estos depósitos en el banco central y el dinero que físicamente se sostienen en el banco. Las reservas no otorgan interés, pero son necesarias para los bancos por dos razones: 1. Porque por ley los bancos deben de tener una parte de sus depósitos (de los depósitos sobre los cuáles se pueden emitir cheques) en forma de reservas. Estas reservas se conocen como reservas requeridas. La fracción que de cada depósito debe de mantener el banco como reserva se conoce como ratio de reservas requeridas; 2. También se sostienen reservas porque son los activos más líquidos del banco y sirven para que el banco haga frente a sus obligaciones diarias, como sería retiros de depósito.	<i>*Depósitos que permiten emitir cheques (depósitos checables).</i> Como su nombre lo indica son depósitos que les permiten a sus dueños emitir cheques sobre ellos. Estos depósitos se tienen que pagar inmediatamente cuando se demandan, es decir los depositantes pueden exigirle al banco ese depósito o una parte de él en el momento que lo desee, además la persona que recibe los cheques girados sobre esa cuenta también tiene el derecho de cobrarlos inmediatamente después de recibirlos. Generalmente tienen una tasa de interés menor a los otros tipos de depósitos debido a que permiten una mayor liquidez que los otros depósitos.
<i>*Efectos de caja en proceso de recolección:</i> Se refiere a los cheques que se giraron sobre depósitos en otros bancos y que aún no han sido recolectados por el banco.	<i>*Depósitos no comerciables.</i> Los dueños de estos depósitos no pueden girar cheques sobre esos depósitos, pero su tasa de interés generalmente es mayor que la de los depósitos que permiten girar cheques. Generalmente se puede retirar dinero de esos depósitos en fechas determinadas y nada más.
<i>*Depósitos en otros bancos:</i> Se da cuando los bancos, principalmente los pequeños, realizan depósitos en otros bancos por lo regular más grandes.	<i>*Prestamos:</i> Los bancos reciben prestamos del banco central y de otros bancos. Los prestamos que otorga el banco central, se conocen como prestamos de descuento.
<i>*Valores:</i> En Estados Unidos esta compuesto por instrumentos de deuda de bancos comerciales, porque la tenencia de acciones no esta permitida para los bancos. Como estos activos tienen mucha liquidez se conocen como reservas secundarias.	
<i>*Prestamos.</i> Es la principal fuente de ganancias de los bancos. Los prestamos son poco líquidos en relación con otros activos debido a que no se pueden convertir en dinero hasta que se cumpla con su tiempo de maduración. Por esto y por su alto riesgo	

los bancos reciben los mayores intereses de estos activos.	
* <i>Otros activos.</i> Esto considera el capital físico propiedad de los bancos.	* <i>Capital bancario:</i> Se conoce como activo neto del banco, que es igual a la diferencia entre activos totales y pasivos totales. Estos fondos se pueden incrementar a través de vender acciones o a través de retener ganancias. El capital bancario es un cojín en contra de una reducción en el valor de sus activos, lo que podría llevar al banco a la insolvencia, que se da cuando los activos de los bancos llegan a ser menores que sus pasivos, es decir el banco esta en bancarrota.

Fuente: Elaboración propia con base en F. Mishkin, The economics of money, banking and financial markets, págs. 252-257

1.3.4 Operaciones básicas de los bancos²⁸

Los bancos operan para conseguir ganancias de la manera siguiente: venden pasivos con un conjunto de características, que principalmente es una combinación de liquidez, riesgo y retorno y usa los fondos que obtiene para comprar una serie de activos que también tienen todo un conjunto de características. Esto se conoce como *transformación de activos* y en general se refiere a que los bancos actúan como intermediarios entre los prestamistas y los prestatarios transformando un activo de los prestamistas (el depósito que realizó en el banco) en un activo del banco (el préstamo que el banco hace al prestatario).

Ahora bien el banco transforma activos y además provee toda una serie de servicios con relación a esta transformación (pagar cheques, llevar registros, realizar análisis de créditos y demás), todo esto se tiene que considerar como en una empresa, si el banco produce servicios deseables para los consumidores a bajos costos y además tiene buenas ganancias de los activos que sostiene, el banco tendrá ganancias, de otro modo tendrá pérdidas.

Para entender mejor el manejo de los bancos se puede hacer un ejemplo numérico en el que se utilice cuentas T, que es una simplificación de la hoja de balance, que muestra los cambios que se dan en un banco partiendo de una situación inicial:

Suponga que el banco A recibe un depósito de \$100 por parte de un ahorrador, la cuenta T siguiente muestra cuál es el cambio en el banco:

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$100	Depósitos checables	+\$100

²⁸ F. Mishkin, *Op. Cit.*, págs. 257-260

Esta cuenta T nos dice que cuando un banco recibe depósitos adicionales él gana una cantidad igual de reservas, y por lo tanto si un banco pierde depósitos pierde una cantidad igual de reservas.

Pero esto no es la situación final del banco, ¿qué es lo que hace para obtener ganancias?.

Supongamos que el banco tiene un ratio de reservas requeridas igual a 10%, entonces podemos escribir la cuenta T de la siguiente manera:

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas requeridas	+\$10	Depósitos checables	+\$100
Reservas en exceso	+\$90		

Las reservas no dan interés pero los depósitos que permiten emitir cheques si implican un gasto (por los servicios que representa), si la situación continua así el banco estaría perdiendo, la situación sería peor si los bancos hicieran pagos de interés sobre esos depósitos que permiten emitir cheques (en Estados Unidos existen cuentas que permiten realizar esto, las cuales se conocen como cuentas NOW). El banco para evitar las pérdidas podría hacer préstamos con las reservas en exceso que tienen. Así el banco podría decidir no tener reservas en exceso y realizar un préstamo o préstamos con los \$90 de reservas en exceso. La cuenta T ahora sería:

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas requeridas	+\$10	Depósitos	checables
Préstamos	+\$90		+\$100

Ahora el banco si esta haciendo obteniendo porque esta teniendo pasivos de corto plazo y obteniendo activos de largo plazo con una tasa de interés, por esta razón es por la que a los bancos se les dice que están en el negocio de pedir prestado a corto plazo y prestar a largo plazo. Es obvio que para que el banco haga ganancias es necesario que el interés que reciba por el préstamo sea mayor que los intereses que pague por los depósitos que permiten emitir cheques y lo que le cueste manejar la cuenta.

1.3.5 El manejo de los bancos

Una vez que se sabe como operan los bancos es necesario conocer que es lo que tienen que hacer para obtener las mayores ganancias y las menores pérdidas posibles. Para conseguir estas mayores ganancias es necesario que el

banco y sus administradores manejen el banco de acuerdo a los criterios siguientes:²⁹

1. *El manejo de la liquidez y el papel de las reservas:* Se refiere al hecho de que el banco mantenga la liquidez suficiente para pagarle a los depositantes cuando ellos quieran retirar su dinero del banco, o cuando se giren cheques en contra de sus depósitos.

Por ejemplo, suponga que el banco necesita mantener 10% de reservas requeridas y que tenemos dos casos, uno en el que el banco tiene una amplia cantidad de exceso de reservas y otra en la que el banco tiene pocas reservas en exceso:

- a) El banco tiene suficientes reservas en exceso (suponga que las cantidades están en millones de pesos):

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$20	Depósitos	+\$100
Prestamos	+\$80	Capital bancario	+\$10
Valores	+\$10		

Como el banco sólo necesitaría \$10 de reservas requeridas, quiere decir que tiene un exceso de reservas de \$10. Si se presenta un retiro de \$10, la cuenta T será:

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$10	Depósitos	+\$90
Prestamos	+\$80	Capital bancario	+\$10
Valores	+\$10		

Como el banco perdió \$10 en depósitos, entonces perdió \$10 de reservas, pero ahora los depósitos son \$90 por lo tanto las reservas requeridas son de \$9, por lo que tiene un exceso de reserva de \$1, por lo tanto si un banco tiene amplias reservas un retiro de depósitos no implica cambios en otras partes de la hoja de balance.

- b) Cuando el banco no tiene suficientes reservas: Supongamos la misma situación anterior en cuanto al ratio de reservas requeridas, pero una situación diferente en la hoja de balances:

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$10	Depósitos	+\$100
Prestamos	+\$90	Capital bancario	+\$10

²⁹ F. Mishkin, *Op. Cit.*, págs. 260-279

Valores	+\$10	
---------	-------	--

En este caso no hay exceso de reservas, por lo que cuando hay un retiro de depósitos por \$10, la situación será la siguiente:

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$0	Depósitos	+\$90
Prestamos	+\$90	Capital bancario	+\$10
Valores	+\$10		

Como ahora tiene \$90 de depósitos necesita \$9 de reservas pero no tiene reservas. Para eliminar esta carencia el banco tiene 4 opciones:

1. El banco puede pedir prestado a otros bancos o a corporaciones, por lo tanto pide prestado \$9, por lo que la hoja de balance será:

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$ 9	Depósitos	+\$90
Prestamos	+\$90	Prestamos de otros bancos o corporaciones	+\$ 9
Valores	+\$10	Capital bancario	+\$10

El costo de esta operación es la tasa de interés sobre estos prestamos;

- 2.- Puede vender algunos valores para cubrir el retiro de depósitos. Por lo que la cuenta T será la siguiente:

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$ 9	Depósitos	+90
Prestamos	+\$90	Capital bancario	+\$10
Valores	+\$ 1		

Tenemos que el costo en el que se incurre es el costo de corretaje y el costo de transacción de vender los valores y además dependerá de la liquidez de los activos.

2. - Adquirir reservas a través de pedirle prestado al banco central. La cuenta T será la siguiente:

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$ 9	Depósitos	+\$90

Prestamos	+\$90	Préstamo de descuento del	
Valores	+\$10	Banco central	+\$9
		Capital bancario	+\$10

Se tienen dos costos asociados con esta acción: la tasa de descuento que cobra el banco central y un costo implícito que resulta de pedirle prestado al banco central ahora y que después ya no le quiera prestar al Banco.

4.- Puede reducir sus préstamos en \$9:

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$ 9	Depósitos	+\$90
Prestamos	+\$81	Capital bancario	+\$10
Valores	+\$10		

Esta es la vía más costosa porque el banco pierde clientes.

Lo anterior deja como conclusión, que las reservas en exceso son un seguro en contra del costo asociado con los retiros de depósitos, entre mayor sea ese costo asociado será mayor el exceso de reservas que el banco tendrá que mantener.

2.- *El manejo de los activos:* Con el fin de alcanzar los mayores ingresos posibles, el banco busca hacer los préstamos que tengan las mayores tasas de interés, así como buscar los valores que también le den los mayores retornos, pero al mismo tiempo busca que sean seguros a través de las siguientes acciones:

- Buscar los préstamos que tengan las mayores tasas de interés pero que tengan un bajo riesgo de incumplimiento;
- Comprar valores que tengan altas tasas de retorno pero que al mismo tiempo tengan poco riesgo;
- Buscar al manejar los activos la disminución del riesgo a partir de la diversificación;
- Con el fin de tener una liquidez adecuada los bancos buscan valores que aunque no tengan las mayores tasas de interés sean muy líquidos.

3. *Manejo de pasivos:* Se buscan los pasivos, es decir, la fuente de recursos que sea menos costosa para el banco;

4. *Manejo adecuado del capital:* la decisión con relación a cuanto capital va a mantener un banco en su poder es importante por tres razones:

- a) Para prevenir caídas de bancos, es decir, situaciones en las que los bancos no puedan pagar sus obligaciones con sus depositantes y con sus demás

acreedores. En especial un banco mantiene capital para disminuir la posibilidad de llegar a ser insolvente. Si se tiene muy poco capital, y ocurre una caída en el valor del mismo, puede ocurrir que el capital finalmente llegue a ser cero, lo que sin duda hará que el banco llegue a la bancarrota. Por ejemplo considere lo siguiente: tenemos 2 bancos con las mismas hojas de balance, su única diferencia es su relación capital a activos (capital/activos): el banco A mantiene una relación de 10% mientras que el banco B mantiene una relación 4%.

Banco A. Su situación original es:

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$10	Depósitos	+\$90
Prestamos	+\$90	Capital bancario	+\$10

Suponga que tiempo después descubre que \$5 millones de sus préstamos han fallado por lo que su valor es cero. El valor total de sus activos cayo en esos mismos 5 millones y por lo tanto el capital del banco (sus activos menos sus pasivos) también disminuyó en esos 5 millones. El resultado final sobre el balance del banco es:

Banco A			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$10	Depósitos	+\$90
Prestamos	+\$85	Capital bancario	+\$5

El capital del banco sigue siendo positivo (\$5 millones) porque tenía un colchón suficientemente grande para soportar la pérdida de activos.

Banco B. Su situación original es:

Banco B			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$10	Depósitos	+\$96
Prestamos	+\$90	Capital bancario	+\$4

Suponga que sucede la misma pérdida de préstamos de \$5 millones. El resultado final será:

Banco B			
Activos		Pasivos	
Reservas	+\$10	Depósitos	+\$96
Prestamos	+\$85	Capital bancario	-\$1

El capital del banco se volvió negativo, está en graves problemas, sus activos son menores a sus pasivos. Como su capital es negativo se ha

vuelto insolvente, es decir ha llegado a la bancarrota, no tiene los activos suficientes para pagarles a los tenedores de sus pasivos (acreedores).

Si el banco llega a la bancarrota los reguladores bancarios cerrarán el banco, venderán sus activos y se despedirá a los administradores. En estas condiciones los banqueros perderán su inversión por lo que deben tener grandes incentivos para mantener un nivel de capital suficiente contra imprevistos.

- b) La cantidad de capital afecta el retorno de los dueños del banco (los que tienen las acciones). Los dueños de los bancos necesitan saber que tan bien se encuentra su banco, es decir necesitan medir cuál es la rentabilidad de su banco. La medida básica para conocer cuál es la ganancia de un banco se obtiene a través de una razón que se conforma por tres razones por separado, las cuáles se desarrollan a continuación:

Retorno sobre activos (ROA, por sus siglas en ingles), que se define como la ganancia neta después de impuestos por peso de activos:

ROA= ganancia neta después de impuestos/activos.

Esto nos dice cuál es la ganancia generada por cada peso de activo.

Otra medida que les interesa a los banqueros es aquella que determina cuál es la *ganancia después de impuestos por cada peso de capital en forma de acciones*, (ROE):

ROE= ganancia neta después de impuestos/ capital en forma de acciones;

Otra medida que utilizan es el multiplicador de acciones (EM) que es la cantidad de activos por peso de capital accionario:

EM= activos/capital accionario;

De las tres ecuaciones que vimos anteriormente la que más le interesa a los banqueros es la ROE y esta se puede escribir como una combinación de las otras dos medidas:

ROE= ROA *EM;

Ganancia neta después de impuestos/capital accionario = (ganancia neta después de impuestos) / (activos) * (activos)/ (capital accionario)

Esto nos muestra un asunto muy importante: dado el retorno de los activos, entre más bajo sea el capital bancario, mayor será el retorno para los dueños del banco.

Del análisis de los dos puntos anteriores se observa que existe un *trade-off* entre seguridad del banco y ganancia de los banqueros, entonces entre mayor sea la cantidad de capital que retiene un banco menor será la probabilidad de bancarrota pero también sería menor la ganancia que obtendrían los dueños de los bancos.

- c) Se requiere una cantidad mínima de capital bancario para cumplir con los requerimientos de capital que exigen las autoridades. Las autoridades establecen ciertas cantidades de capital principalmente por que conocen el *trade-off* descrito anteriormente.

Si por cualquier razón los banqueros sienten que tienen muy poco capital o piensan que el banco tiene mucho riesgo ellos pueden remediar la situación a través de, las siguientes acciones:

1. Incrementar el capital a través de incrementar las emisiones de acciones;
2. Incrementar el capital a través de reducir los dividendos a los tenedores de acciones;
3. Mantener el capital en el mismo nivel, pero reducir la cantidad sus activos a través de vender valores o haciendo menos préstamos.

Las acciones opuestas son las que se tendrían que llevar a cabo si se considera que se tiene una gran cantidad de capital y que las ganancias de los dueños de los bancos son muy bajas.

5. *Manejo del riesgo crediticio.* Los bancos tienen que hacer préstamos seguros, es decir préstamos que garanticen su devolución o préstamos en los que el riesgo de incumplimiento sea mínimo. El manejo de los conceptos de selección adversa y riesgo moral es muy importante para que los bancos minimicen el riesgo crediticio y hagan préstamos exitosos. El problema de la selección adversa ocurre porque los préstamos que son más riesgosos son los que tienen más probabilidades de ser otorgados, esto es, los prestatarios con proyectos muy riesgosos tienen mucho interés de que les sea otorgado el préstamo porque si su proyecto tiene éxito ganarán mucho, sin embargo la probabilidad de que tengan éxito es muy pequeña por lo que la recuperación del préstamo por parte del banco disminuye. El riesgo moral ocurre porque una vez que los prestatarios obtuvieron el préstamo tienen muchos incentivos para comprometerse en actividades muy riesgosas que comprometen el pago de los préstamos. Para que los bancos sean rentables tiene que superar los problemas de selección adversa y riesgo moral, para lo cual se establecen ciertos principios para el manejo del riesgo crediticio:

- Protección y supervisión;
- Establecimiento de relaciones de largo plazo con los prestatarios;
- Compromisos de préstamos;
- Establecimiento de un colateral adecuado y balances compensados³⁰;
- Racionamiento del crédito.

6. *Manejo del riesgo de la tasa de interés.* Se refiere al riesgo de las ganancias y retornos que se asocian con los cambios en las tasas de interés. Para manejar este riesgo es necesario que los bancos clasifiquen sus activos y pasivos de acuerdo a la sensibilidad al riesgo que presenten y considerar la siguiente regla: si un banco tiene más pasivos sensibles a la tasa de interés que activos,

³⁰ El colateral es una propiedad que es empeñada por el prestamista para garantizar el pago del préstamo en caso de que el prestatario sea incapaz de pagar la deuda. F. Mishkin, *Op. Cit.*, pág. 208

un incremento en la tasa de interés reducirá las ganancias de los bancos y una reducción en la tasa de interés incrementará las ganancias de los bancos. Por ejemplo, si se considera la siguiente situación de la hoja de balance del Banco A:

Banco A	
Activos	Pasivos
Activos sensibles a la tasa de interés \$20	Pasivos sensibles a la tasa de interés \$50
Activos con tasa de interés fija \$80	Pasivos con tasa de interés fija \$50

Un total de \$20 de los activos del banco son sensibles a la tasa de interés ya que la tasa de interés a la que están sujetos cambia por lo menos una vez al año, mientras que \$80 tienen una tasa de interés fija (permanece sin cambios durante más de un año) En el lado de los pasivos el Banco tiene \$50 que son sensibles a la tasa de interés y \$50 con una tasa de interés fija. Si la tasa de interés se incrementa en 5 puntos porcentuales, por ejemplo pasa de 10% a 15%, el ingreso proveniente de los activos sensibles a la tasa de interés aumenta \$1, mientras que los pagos de pasivos crecen en \$2.5, el resultado final será una pérdida de ganancias de \$1.5.

Si la tasa de interés baja en 5 puntos porcentuales los ingresos por activos sensibles a la tasa de interés serán \$1 menores, mientras que los pagos por pasivos disminuirán en \$2.5 por lo que sus ganancias se incrementarán en \$1.5.

Bibliografía

Acs, Z., y Daniel Gerlowski, Managerial Economics and Organization, Ed. Prentice Hall, New Jersey, 1996

Ayala, J., Economía pública. Una guía para entender al Estado, Facultad de Economía-UNAM, México D.F., 1997

Ayala, J., Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, Facultad de Economía, México 1998

Freixas, X. y J.C. Rochet, Microeconomics of Banking, Massachusetts Institute Technology (MIT), Londres, 1997

Grosfeld, I., Financial systems in transition: is there a case for a bank based system?, Centre for Economic Policy Research, Londres, núm. 1062, noviembre, 1994

Javed, S. y G. Perry, Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter, World Bank, Latinamerican and Caribbean Studies (viewpoints), Pre-publications Edition, Washington D. C., U.S.A, 1998

Mishkin, F., The economics of money, banking and financial markets, Harper Collins College Publisher, 4ª edición, New York 1995

Palma, M., La reforma institucional en el sector agrícola mexicano, Tesis-Licenciatura, Facultad de Economía-UNAM, 1996

Pindick, R. y D. Rubinfeld, Microeconomía, Ed. Limusa, México, 1997

CAPITULO 2. La regulación bancaria

La regulación bancaria actualmente existe en todos los países desarrollados. Tiene una gran importancia y amplitud porque afecta tanto la conducta de los agentes que participan en los bancos como las características específicas de la industria bancaria. La historia de la regulación es larga: la producción privada de dinero siempre ha estado sujeta a impuestos o se ha establecido como un monopolio del gobierno. Sin embargo la regulación ha evolucionado y cada vez abarca problemas más complejos, los reguladores cuentan con instrumentos más sofisticados y sus metas son más ambiciosas abarcando aspectos tanto macroeconómicos como prudenciales.¹

Para los propósitos de la tesis, el estudio de la regulación se orienta a investigar la manera en la que la regulación bancaria afecta la conducta de los agentes que actúan en el sistema bancario. Esta conducta es la que determinará la estabilidad del sistema.

2.1 La teoría de la regulación y la regulación bancaria

En una primera aproximación se puede pensar a la regulación bancaria como en una ampliación de la teoría de la regulación pública² aplicada a los problemas específicos del sistema bancario. La regulación económicamente hablando consiste en las normas o leyes dictadas para alterar o controlar las operaciones de las empresas. Su función es la de ordenar y controlar la actividad económica. La regulación del mercado debe cumplir con dos objetivos básicos: 1) sentar las bases para maximizar la competencia potencial y 2) crear una estructura de incentivos adecuada para la toma de decisiones. Actualmente se distinguen dos tipos de regulación:

- a) Regulación económica: se refiere al control de los precios, de los tipos de productos, de las condiciones de entrada y salida, y de la calidad del servicio de una determinada industria;
- b) Regulación social: consiste en normas destinadas a corregir una amplia gama de efectos secundarios o externalidades que acompañan a la actividad económica.

Sin embargo, esto puede llevarnos a errores, ya que aunque en algunas ocasiones si se pueda hacer una extensión entre la regulación y la regulación bancaria en otras ocasiones esto es imposible. En el cuadro siguiente se presentan las similitudes y las diferencias entre la teoría general de la regulación y la regulación bancaria en tres aspectos: justificación, alcance e instrumentos.

Cuadro 3. Diferencias y similitudes entre la regulación pública y la regulación bancaria

¹ X. Freixas y J. Rochet, Microeconomics of Banking, Massachussets Institute Technology (MIT), Londres, 1997, pág. 257

² J. Ayala, Economía Pública. Una guía para entender al Estado, Facultad de Economía Unam, Noviembre 1997, págs.260-261

Regulación pública	Regulación bancaria
Justificación	
La regulación se justifica por las fallas del mercado que provienen principalmente por los problemas de: 1. Presencia de poder de mercado; 2. Importancia de las externalidades;³ 3. Información asimétrica entre compradores y vendedores; 4. Existencia de monopolios naturales.	La justificación oficial para la regulación bancaria se da por la necesidad de otorgar una red de seguridad a los bancos para proteger a los depositantes del riesgo del fracaso de su banco. Esta justificación se encuentra muy relacionada con las justificaciones 2 y 3 de la regulación pública: • <i>Con el punto 2:</i> los bancos se regulan porque el fracaso de los bancos genera externalidades negativas sobre los consumidores, principalmente con los depositantes. Estas externalidades no pueden ser manejadas por el mercado, ya sea a través del mecanismo de precios o por acuerdos no pecuniarios (instituciones) establecidos voluntariamente por los agentes privados. Aunque las externalidades también afectan a los consumidores de otras empresas o industrias, la regulación prudencial pertenece exclusivamente a los intermediarios financieros, entre ellos los bancos. Esto es resultado del hecho de que el sistema bancario es muy sensible, si una institución bancaria individual fracasa puede generar desconfianza entre los depositantes de otras instituciones lo que finalmente puede llevar a situaciones de pánico que colapsen el sistema financiero generándose trastornos en toda la economía: corridas bancarias, fracaso del sistema de pago y colapso generalizado del crédito. • <i>Con el punto 3:</i> las externalidades surgen por el fracaso de los bancos y esta caída de los bancos se puede explicar por los problemas de información asimétrica –punto 3 de la regulación pública-. Estos problemas de información asimétrica en el sistema bancario producen una brecha entre

³ Las externalidades implican que el costo o beneficio de cierta actividad será sostenido por alguna persona distinta a la que lleva a cabo la actividad. Las externalidades se originan cuando los derechos de propiedad no están claramente definidos. Las externalidades pueden ser positivas o negativas: las externalidades positivas se originan cuando alguien realiza una acción que beneficia a otras personas que no están pagando por esos beneficios; las externalidades negativas se dan cuando los agentes no cargan con todo el costo de sus acciones. S. Javed y G. Perry, Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter. World Bank, Latinamerican and Caribbean Studies (viewpoints), Pre-publications Edition, Washington D. C., U.S.A., 1998, pág. 68-69

Regulación pública	Regulación bancaria
	los intereses privados y sociales. Los intereses sociales son mantener bancos individuales sanos para que se asegure la existencia de un sistema financiero sano, mientras que los incentivos individuales de los banqueros y administradores será el obtener el mayor beneficio personal del banco ya sea obteniendo grandes ganancias o salarios elevados lo que implica comprometerse en actividades riesgosas que están en contra de la salud de los bancos. La mano invisible del mercado falla en producir una convergencia de estos intereses. En este sentido el principal problema a tratar es el hecho de que los depositantes tienen restricciones para supervisar a sus bancos, entonces se necesita de una agencia supervisora del gobierno que supervise a los bancos en representación de todos los depositantes. Aunque observamos que las justificaciones para la regulación bancaria son parte de las justificaciones para la regulación pública (puntos 2 y 3 de la regulación pública), existe entre estas dos justificaciones una interrelación importante que hace que se necesite de un análisis específico.
Alcance de la regulación	
La teoría de la regulación se enfoca en diseñar las reglas de regulación óptima, este es un enfoque normativo. Este enfoque sólo tiene una aplicación pequeña en la regulación bancaria.	A la regulación bancaria le interesa más el enfoque positivo, le interesa el análisis de la regulación que tiene como objetivo analizar las consecuencias de una regulación dada e intenta contestar a preguntas como las siguientes: 1. ¿ La regulación será exitosa en alcanzar sus objetivos –reducción del riesgo de un fracaso bancario-? 2. ¿ La regulación inducirá a que los bancos tomen menos o más riesgo?
Instrumentos regulatorios	
La teoría de la regulación establece dos tipos de regulación: 1. Regulación de la estructura: establece que tipos de actividades pueden realizar las empresas. En el caso de los bancos tenemos por ejemplo la separación entre actividades de banca comercial y actividades de banca de	Si se considera que lo importante en la regulación bancaria es asegurar el desarrollo de una red de seguridad para los depositantes, así como promover políticas de inversión sanas en nombre de los bancos, entonces se necesita de instrumentos de regulación específicos para el sistema bancario. Los instrumentos para

Regulación pública	Regulación bancaria
inversión; 2. Regulación de la conducta: se refiere a la conducta permitida de las empresas. En el caso de los bancos la regulación de la conducta se establece cuando se exigen requerimientos de capital o de reservas.	alcanzar la salud y la seguridad en la industria bancaria se pueden clasificar como: 1. Topes a la tasa de interés; 2. Restricciones a la entrada de bancos y al establecimiento de ramas, redes y combinaciones entre bancos; 3. Restricciones de portafolio que incluyen: la separación de actividades de banca comercial y banca de inversión, requerimientos de reserva y en un punto extremo la sugerencia de establecer <i>narrow banking</i>⁴; 4. Seguro de depósito; 5. Requerimientos de capital; 6. Supervisión regulatoria en el que se incluyen las políticas de cierre. Todos estos instrumentos son específicos de la regulación bancaria, a excepción de las restricciones a la entrada y a las combinaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Freixas, Xavier, y Jean-Charles Rochet, Microeconomics of Banking, págs. 257-260

Javed B., Shahid and Perry, Guillermo E., Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter., págs. 50 y 68-69

Velázquez, Alberto., "El endeudamiento del sector privado: el caso de México 1990-1994", pág. 42.

2.2 Necesidad de la regulación externa para los bancos

En la sección anterior se estableció que la razón para regular un banco es por el hecho de que el fracaso de una unidad financiera (banco) genera externalidades negativas que afectan a todo el sistema. Las principales externalidades que se generan son: ⁵

1. La quiebra de los bancos, sobre todo de los grandes bancos, puede generar un efecto dominó en forma de:
 - a) Alzas de precio: los bancos débiles incrementan sus tasas de interés para atraer a los depositantes, los demás bancos con el objetivo de mantener su

⁴ Los *narrow banking* son aquellos bancos que mantienen un 100% de reservas: los depósitos demandables serán invertidos en activos seguros mientras que los préstamos se financiarán a través de pasivos (depósitos) en los que no se pueden emitir cheques (Friedman 1960, Tobin 1965, Litan 1987). Sin embargo, se ha argumentado que la utilización de este sistema significaría un retroceso al avance del sistema bancario (Goodhart 1987) y la anulación las economías de alcance que existen entre depósitos y préstamos (Black 1975, Fama 1985, Nakamura 1993). X. Freixas y J. Rochet, *Op. cit.*, pág.262-263

⁵ X. Freixas y J. Rochet, *Op. cit.*, pág.263

S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág.64

C. Matutes y X. Vives, Imperfect competition, risk taking, and regulation in banking, Centre for Economic Policy Research, Londres, núm. 1177, mayo, 1995, págs. 2-3

participación en el mercado también incrementarán sus tasas de interés (*riesgo sistémico*);

- b) Retiro masivo y generalizado de los depósitos bancarios: no sólo del banco en problemas sino de todos los bancos del sistema debido a que los depositantes serán incapaces de distinguir los bancos en problemas de aquellos que no lo están (no podrán distinguir entre problemas de bancos individuales y problemas de todo el sistema) por lo que se apresurarán a retirar sus depósitos de las instituciones buenas y malas generando una profecía autocumplida.⁶ La determinación de quienes pierden depósitos (aquellos que no alcancen a recuperar sus depósitos) se hará exclusivamente por el orden de llegada (se les van pagando los depósitos de acuerdo al orden de llegada al banco) resulta ineficiente desde un punto de vista social: los incentivos individuales llevan a una búsqueda inmediata de liquidez lo que no es compatible con las preferencias sociales por una estabilidad del sistema. Finalmente es muy razonable pensar que a los retiros masivos de depósitos se les una la salida de capitales porque por la situación es muy probable que se haya erosionado la confianza en el sistema bancario interno, finalmente esto resultaría en una excesiva contracción del crédito afectando a la producción y al empleo.
 - c) El fracaso del banco se puede esparcir sobre otros bancos a través de las cuentas de préstamos interbancarios si es que éstas ocupan una parte importante de las hojas de balance de los bancos. De la misma forma pueden resultar afectadas otras empresas no financieras.
2. Pérdida de la información que los bancos quebrados han recaudado;
 3. Ruptura de las relaciones de largo plazo establecidas entre los prestatarios y los bancos quebrados. Los primeros tendrán que buscar nuevas líneas de financiamiento para continuar con sus operaciones;
 4. Efecto sobre los acreedores de los bancos: depositantes, accionista y otros bancos. Por ejemplo los accionistas de los bancos pueden enfrentar problemas de liquidez;
 5. Ruptura del sistema bancario;
 6. Costos sociales de utilizar el seguro de depósito (en caso de existir uno).

La inestabilidad de los bancos que puede llevar a pánicos bancarios (con sus externalidades resultantes) tiene su origen por las características propias del sistema bancario. En primer lugar la existencia de un sistema de reserva fraccional en los bancos, es decir, los bancos hacen préstamos poco líquidos usando depósitos demandables (que son muy líquidos). En una situación así es muy fácil que ante cualquier problema o recesión los depositantes pierdan confianza primero en bancos individuales, después en el sistema bancario y finalmente se llegue a un pánico bancario. Entonces es la combinación de las funciones que tienen los bancos con los depositantes y prestamistas la que explica su estructura financiera: pasivos líquidos (depósitos) y activos poco líquidos (préstamos), y esto a su vez explica la fragilidad ante la pérdida de confianza (algunos autores han sugerido la creación de *narrow banking* para luchar contra esta inestabilidad,

⁶ Retirarán su dinero porque tienen miedo de que su banco este en problemas (aunque realmente no lo este), al retirar en forma masiva los bancos realmente llegarán a tener problemas.

véase pie de página número 4).⁷En segundo lugar la inestabilidad de los bancos se puede explicar por la existencia de problemas de información asimétrica que se dan por el hecho de que las transacciones financieras se dan a lo largo del tiempo: ⁸ los mercados financieros plantean la promesa de pago en el futuro lo que genera incertidumbre y riesgo. Los principales problemas de información a los que se enfrenta la operación de un banco son:

1. El problema de que los bancos realicen préstamos que no se puedan recuperar, esto se encuentra relacionado con el problema de la *selección adversa* debido a que los agentes que son más probables de generar un resultado adverso son los que tienen más probabilidad de ser elegidos para recibir un préstamo. Esto es, los prestatarios con proyectos muy riesgosos tienen mucho que ganar si sus proyectos tienen éxito por lo que serán los más interesados en obtener el préstamo. Como los bancos no pueden distinguir entre proyectos buenos y proyectos malos exigirán una prima contra el riesgo, una tasa de interés muy alta sobre los préstamos, que se establece tomando en cuenta la probabilidad de que por error se elija un proyecto malo. Como resultado los prestatarios con buenos proyectos no le pedirán el préstamo al banco y buscarán otra fuente de financiamiento y los únicos proyectos que le quedarán al banco para elegir serán los peores, entonces será muy probable que los malos prestatarios (con malos proyectos) obtengan el préstamo aunque claramente sean los menos deseables para recibirlo por que tienen una probabilidad muy grande de que su proyecto falle y sean incapaces de pagar el préstamo. ⁹
2. El problema de *riesgo moral* se da una vez que los prestatarios obtienen el préstamo. El problema surge porque en algunas ocasiones los prestatarios tienen incentivos para comprometerse en actividades que son indeseables desde el punto de vista del banco (actividades ocultas), esto es, una vez que los prestatarios tengan el préstamo lo pueden invertir en proyectos de alto riesgo, porque si es un éxito ganarán mucho, pero si fracasan sólo perderán la inversión. ¹⁰
3. Se da un problema de información asimétrica entre los depositantes y los dueños y administradores bancarios. Este problema genera:
 - a) Problemas de *selección adversa*. Como los depositantes no son capaces de distinguir entre bancos buenos y bancos malos exigirán una prima que compense la incertidumbre, exigiendo una tasa de interés sobre depósitos muy alta, con lo que se penalizará a los bancos buenos y se favorecerá la entrada de bancos malos;

⁷ X. Freixas y J. Rochet, *Op. cit.*, pág.262-263

⁸ Los problemas de información surgen cuando los agentes involucrados, depositantes, instituciones financieras y prestatario, tienen asimetrías en la información en cuanto a la probabilidad de cumplir con la promesa de pago (una parte tiene más información que la otra). Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág.48

⁹ F. Mishkin, *The economics of money, banking and financial markets.*, Harper Collins College Publisher. 4ª edición, New York 1995, pág. 269-270

S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág.49

¹⁰ F. Mishkin, *Op. cit.*, pág.269-270

S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág. 49

b) Problema de *riesgo moral*. Una vez que el depositante ha elegido un banco y depositado su dinero en él, el banco tiene incentivos para realizar acciones ocultas a su favor (de los dueños y administradores) y en contra de los depositantes: pueden emprender actividades muy riesgosas (préstamos muy riesgosos) o también pueden reducir el capital de los bancos y una vez que el banco ya este en problemas pueden hacer negocios muy riesgosos “apostar a la resurrección” que de tener éxito salvaría al banco pero que si fracasa, que es lo más probable, dañará a los depositantes.¹¹ Si los depositantes no conoce la seguridad de un banco pueden perder la confianza en su banco y en todo el sistema ante cualquier disturbio en la economía. Por ejemplo, si se sabe que en una economía que ha sufrido un shock negativo existe un porcentaje de bancos, digamos un 5%, que se encuentran en problemas, es decir, bancos que han sufrido grandes perdidas en sus préstamos y que por lo tanto han llegado a ser insolventes. Como existe información asimétrica los depositantes no saben exactamente cuales bancos son buenos y cuales bancos son malos, por lo tanto tienen miedo que el banco en el que tienen sus recursos sea uno de los “malos” bancos y que no puedan recuperar sus ahorros. Como saben que los bancos regresan los depósitos de acuerdo al orden en el que lleguen los depositantes, les urge llegar al banco y retirar sus ahorros. Por lo tanto la incertidumbre acerca de la salud de los bancos llevará a una corrida bancaria y llevará a todos los bancos a caer sean buenos o malos y por lo tanto muchos depositantes terminarán con perdidas.¹² Si los depositantes fueran capaces de conocer la situación de riesgo de los bancos serían capaces de imponer la disciplina del mercado, es decir, si los depositantes tuvieran la información necesaria para conocer la relación que hay entre pasivos y activos de un banco, así como la calidad de esos activos serían capaces de evaluar si el banco es seguro o no, si consideran que su banco es seguro mantendrán sus depósitos en él, pero si consideran que el banco no es seguro retirarán sus depósitos, lo que generará que el banco mejore su situación o salga del sistema.

Si la inestabilidad de los bancos puede originar desconfianza en los depositantes es necesario crear instituciones que ayuden a hacer más estable al sistema.

2.2.1 Soluciones privadas al problema de la inestabilidad bancaria¹³

¹¹ El termino “apostar a la resurrección” significa que los banqueros y administradores cuando se dan cuenta de que el banco esta en severos problemas intentarán salvarlo a toda costa y una de las estrategias es la de realizar inversiones muy arriesgadas que si resultan bien le darán importantes ganancias al banco, pero que si fracasan harán el problema mayor.

¹² S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág. 49

F. Mishking, Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective, Working Paper Series National Bureau of Economic Research, Working Paper 5600, Mayo de 1996, pág.7

¹³ S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág.49-50

Con el fin de eliminar la inestabilidad del sistema financiero se llevan a cabo acuerdos privados –instituciones- que permitan manejar los riesgos y minimizar el traslado de los riesgos a los depositantes.¹⁴ De este modo para disminuir la selección adversa y el riesgo moral que los bancos enfrentan en sus relaciones con las empresas e individuos los bancos establecen (se esta hablando de soluciones privadas por parte de los bancos para disminuir el riesgo que corren en su relación con sus deudores, en particular con las empresas):

- Dispositivos de supervisión. Establecer auditorías privadas a las empresas, tener representantes de los bancos en la mesa directiva de la empresa;
- Bureaus de crédito (centros de información de deudores);
- Convenios de préstamo en donde se estipula la cantidad de deuda que una empresa puede tener, los colaterales adecuados, la información por parte de la empresa al banco en relación con otros préstamos recibidos, contratos de préstamo de corto plazo con los que los bancos pueden forzar a las empresas a cerrar si sienten que la empresa no será capaz de pagar el préstamo.

Aunque estos acuerdos son privados se necesita que el gobierno otorgue una serie de bienes públicos necesarios para el cumplimiento de estos acuerdos a un costo mínimo.¹⁵ Por lo tanto el gobierno tiene que fortalecer su estructura institucional en aspectos como: derechos de propiedad bien definidos, reglas de quiebra claramente especificadas en la ley y la costumbre, sistemas judiciales que sirvan y ayuden a recuperar el colateral, a ejercer las garantías y a evitar el rompimiento de contratos.

Sin embargo, alcanzar soluciones privadas por el lado de los depositantes (que es finalmente lo que más importa para mantener la estabilidad) es más difícil por problemas como los del *free rider* (gorrón)¹⁶ y el de la necesidad de que en una acción colectiva los beneficios de participar en ella sean mayores a los costos que impliquen. Los acuerdos que se podía generar serían:

- Que los bancos estuvieran dispuestos a someterse a auditorías externas para generar información creíble y disponible al público acerca de sus activos, reservas, préstamos a partes relacionadas y otros datos que ayuden a que los depositantes se formen una idea acerca de la calidad del banco. En este caso no sería una solución por parte de los depositantes sino de los bancos y no es una garantía que se de en la realidad;

¹⁴ Estos acuerdos serán de capital, supervisión y cierre que más adelante serán aplicados a las redes de seguridad pública.

¹⁵ Un bien público es aquel cuyo consumo por parte de un individuo no afecta el consumo de este bien por parte de otro consumidor. Las características de un bien público son la no-exclusión y la no-rivalidad en el consumo. Estas características hacen que los bienes públicos no sean divisibles por lo que no hay derechos de propiedad claramente establecidos para que los bienes puedan asignarse a un individuo particular. En general, el sector privado no provee los bienes públicos debido a que los precios de mercado no pueden ser utilizados para racionarlos. Por lo tanto, si estos bienes son dignos de producirse, el sector público se encarga de asegurar su provisión directamente, o indirectamente, contratando la provisión privada. J. Ayala, *Op. cit.*, pág. 189

¹⁶ El problema del *free rider* se define como los incentivos de dejar sobre otras personas el pago de un bien público (en este caso será la información) mientras que si se disfrutan de los beneficios. R. Harvey, *Public Finance*, Irwin, 4ª ed., 1995, pág. 577

- Que los depositantes mismos consiguieran la información que les permita conocer la calidad del banco. Sin embargo, esto es ineficiente y no podrá llevarse a cabo por que el problema del *free rider* hará que ningún depositante este dispuesto a recolectar información porque una vez que la tenga no la va a poder ocultar de los demás depositantes quienes utilizarán la información sin pagarla, entonces es mejor esperar que alguien más investigue y después utilizar su información. Con esta actitud finalmente ningún depositante hará el esfuerzo de recolectar información.¹⁷ Por otro lado aún si no existiera el problema del *free rider* será muy difícil que los depositantes se comprometan en la búsqueda de información porque es muy probable que el costo de recolectar la información sea mayor que los beneficios que obtendrá de esa información, proteger sus depósitos (que por lo general no son grandes cantidades de dinero). Una solución que se puede sugerir es que los individuos no busquen individualmente la información sino que actúen colectivamente en la búsqueda de la información, es decir, formar un grupo que una sus esfuerzos en la búsqueda de información de modo que los costos de esa búsqueda disminuyan en relación con los beneficios que se obtienen, sin embargo esta acción colectiva se complica debido al hecho de que los agentes interesados, en este caso los depositantes, se encuentran muy dispersos por lo que es difícil reunirlos y además si se llegan a reunir es muy difícil controlar el problema del *free rider*.

Se observa que los depositantes serán incapaces de conseguir la información necesaria para conocer la salud de los bancos por lo que siempre existirá un grado de incertidumbre que pueda generar problemas en un banco que finalmente pueden trasladarse a todo el sistema generando pánicos bancarios. De este modo, la incapacidad del mercado para generar la información que los depositantes necesitan para evaluar a los bancos es la justificación para la existencia de la regulación bancaria oficial o pública.

Cuadro 4. Estudio sobre la importancia de la tradición legal y la eficiencia del sistema financiero

Derechos de los tenedores de deuda y la herencia legal

La deuda le otorga a sus tenedores (quienes prestan) la promesa de recibir un flujo de pagos de interés y además les da el *derecho* de quedarse con el colateral cuando el deudor falla en el cumplimiento de la promesa de pago. Este derecho es una protección contra los administradores de la empresa deudora y un mecanismo para alcanzar la

¹⁷ Una solución sería la que propone Mishkin (1991) en la que los bancos tuvieran su deuda (depósitos) en forma de deuda demandable –depósitos demandables– en lugar de tenerlos en forma de depósitos a plazo, de este modo y en ausencia de la función del banco central de prestamista de última instancia o un seguro de depósito creíble (se verá más adelante), se crea un servicio de retiros secuencial en el que el que llega primero retira primero, lo que da incentivos a los depositantes para supervisar a su banco y se elimina el problema del *free rider* porque como es importante el orden en que lleguen al banco no se puede esperar a que otro tenga la información para poder gorrearla. S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág.50

eficiencia económica porque contribuye al financiamiento externo de las empresas, si estos derechos no existieran los tenedores de deuda no tendrían la garantía de recuperar su inversión por lo que decidirían no prestar limitando, de este modo se restringirían las opciones de inversión de las empresas (porqué no habrá recursos prestables suficientes) y además se generaría una concentración de la propiedad. Estos derechos y su protección dependen de las leyes, su calidad y cumplimiento en el país donde se establecen las relaciones de deuda (la situación de las leyes y su cumplimiento en un país determinado son resultado de su herencia o tradición legal). Entonces las leyes y su cumplimiento son elementos importantes para determinar la profundización financiera y la manera en la que las empresas se financian. Si no existen leyes adecuadas para la protección de los tenedores de deuda se pueden establecer substitutes como el buen cumplimiento de la ley o normas complementarias (medidas remediales).

Las leyes relevantes en el caso de los tenedores de deuda son las leyes comerciales que pueden tener su origen en dos tradiciones legales diferentes:

Derecho consuetudinario	Derecho civil
• Su origen es británico; • Se formó principalmente por jueces que trataban de resolver disputas específicas; • Se desarrolló a través del trabajo en las cortes; • Se define como una ley de casos no una ley promulgada; • Tratan los problemas de acuerdo a casos existentes con anterioridad; • Los abogados piensan concretamente en términos de derecho y obligaciones; • El sistema legal se va construyendo caso a caso; • No generalización; • Se aplica en Inglaterra y en aquellos países cuyo modelo legal es la legislación inglesa.	• Sus reglas legales se derivan del Derecho Romano y se concibe como reglas de conducta ligadas íntimamente a ideas de justicia y moralidad; • Las reglas se desarrollaron principalmente por estudiosos legales y se incorporaron en códigos comerciales; • Se desarrollo a través de estudiosos; • Se define como un conjunto abstracto de reglas; • Buscan para cada problema que es lo que dice la ley; • Los abogados piensan abstractamente en términos de instituciones; • El sistema legal ya es un cuerpo completo que no tiene huecos; • Generalización; • Se derivan tres familias legales: 1. La francesa que surge con el Código Napoleónico, 1807. Pertenecen a esta tradición los países de América Latina; 2. La Alemana que surge con el Código Comercial Alemán, 1897; 3. La escandinava.

¿Influyen estas diferencias en las leyes que determinan los derechos de los tenedores de deuda, en la manera en la que las empresas se financian?

Resultados de la investigación

Los derechos de los tenedores de deuda se basan en su capacidad de:

1. Apoderarse del colateral en caso de que el préstamo se pierda (el poder de los

tenedores de deuda sobre los prestatarios dependerá de su facilidad para apoderarse del colateral);

2. Para apoderarse del colateral en muchas ocasiones es necesario liquidar la empresa. A veces esto es indeseable desde el punto de vista social y no se llevará a cabo, por lo que el derecho de los tenedores de deuda dependerá de la voz que tengan en la reorganización de la empresa.

Para hacer el estudio sobre los derechos de los tenedores de deuda en países con tradición de derecho civil o de derecho consuetudinario se consideró si la ley permite:

1. La existencia de una reorganización automática de la empresa por lo que se necesita retener los activos evitando que los tenedores de deuda asegurados consigan la posesión del colateral. Esta práctica protege a los administradores y a los acreedores no asegurados y evita la liquidación automática;
2. El no-aseguramiento a los tenedores de deuda del derecho al colateral en el proceso de reorganización. Los tenedores de deuda estarán detrás del gobierno y los trabajadores sin importar si el capital de la empresa se acabe;
3. La capacidad de los administradores para protegerse unilateralmente de los acreedores alcanzando la reorganización sin el consentimiento de los tenedores de deuda de modo que tendrán que esperar para obtener el pago de su dinero. Lo mejor para los tenedores de deuda es que puedan decidir sobre la reorganización para que de este modo los administradores no puedan escapar de las demandas de los tenedores de deuda;
4. El hecho de que los administradores puedan estar al margen del proceso de reorganización o que sean reemplazados inmediatamente (esto incrementa el poder de los tenedores de deuda).

Las medidas remediales de derechos de los accionistas débiles serían el buen cumplimiento de la ley y/o forzar a las empresas a mantener cierto nivel de capital para evitar la liquidación automática. Esta medida protegerá a los tenedores de deuda cuando las leyes sean más débiles por lo que se espera que tomen una importancia mayor en la medida en la que las leyes sean más débiles.

El estudio realizado demuestra que la tradición legal si importa y las conclusiones son las siguientes. Los países que presentan tradición de derecho consuetudinario protegen a los tenedores de deuda (acreedores en general) mejor que los países con derecho civil. Entre las tres familias que tienen su origen en el derecho civil la tradición francesa es la familia que peor protege los derechos de los acreedores:

Derecho consuetudinario	Derecho civil
<i>Incidencia en permitir la retención de activos</i>	
29%	74%
<i>Garantizar que los acreedores sean pagados primero</i>	
94%	68%
<i>Impedir que los administradores obtengan protección unilateral</i>	
71%	42%
<i>Incidencia en la permanencia de los managers en su puesto durante el procedimiento de reorganización</i>	
24%	74%
<i>Requerimientos de reserva legal</i>	
1%	20%

Aunada a reglas ineficientes para proteger a los acreedores en los países con derecho civil francés el cumplimiento de la ley también es débil. Debido a que en estos

países ni la ley ni el cumplimiento de la misma sirven para defender a los tenedores de deuda se desarrollan de manera importante los mecanismos remediales como los requerimientos de reserva legal que existen en 20% de los países de derecho civil analizados, mientras que en los países de derecho consuetudinario sólo se presentan en uno por ciento.

Estos resultados pueden ser la explicación para el comportamiento, profundización y concentración de los sistemas financieros en los diferentes países de acuerdo a sus tradiciones legales.

Fuente: Elaboración propia con base en La Porta, Rafael y otros, "Law and finance"

2.2.2 Críticas a la necesidad de una regulación bancaria oficial

A pesar de la justificación anterior existen opiniones en contra de la necesidad de la regulación del sistema bancario, que se basan principalmente en las siguientes concepciones del sistema bancario: ¹⁸

1. No existe diferencia entre la quiebra de un banco y la quiebra de una firma no financiera: todas las externalidades negativas causadas por el fracaso en un banco se presentan en la caída de una empresa no financiera;
2. A menos que los bancos presenten actitudes deshonestas no se espera que los administradores tengan algún interés en provocar el fracaso de su propio banco.

A partir de estas concepciones relacionadas con los bancos los críticos de la necesidad de una regulación bancaria consideran que no existe justificación para que surjan equipos de reguladores menos competentes, menos informados y con menos incentivos que los gerentes del banco, que decidan sobre la relación deuda-activos (relación de solvencia) de los bancos.

Lo que a los críticos de la regulación bancaria se les olvida es que de manera contraria a la empresas no financieras el peso de la deuda en la estructura de capital de los bancos es muy grande por lo que se incrementa el riesgo de que los bancos quiebren o de que lleguen a ser insolventes y además existe una amplia dispersión entre los pequeños inversores de deuda – depositantes- lo que limita su habilidad para supervisar las actividades de los banco facilitando el surgimiento del problema del riesgo moral incrementando la probabilidad de que los bancos fallen. ¹⁹ En relación con la segunda afirmación se tiene que considerar que los administradores por si sólo no elegirán la relación de solvencia óptima como resultado de la existencia de un conflicto de intereses dentro de la empresa entre los administradores, accionistas, tenedores de bonos y depositantes. Los conflictos que se pueden presentar son:

- Si el capital del banco lo mantiene un número pequeño de accionistas enterados de la situación del banco (*equity holder*) porque ellos manejan el banco, el conflicto de interés se presentará en el sentido de que los

¹⁸ X. Freixas y J. Rochet, *Op. cit.*, pág.263-264

¹⁹ C. Matutes y X. Vives, *Op. cit.*, págs. 2-3

administradores-dueños tenderán a elegir una política de inversión que es más riesgosa de lo que los depositantes quisieran. En la medida en la que los depositantes no están en posición de controlar las actividades de los bancos o de negociar con los administradores-dueños, se necesitará una institución que defienda los intereses de los depositantes ya sea a través de un regulador público cuyo objetivo será maximizar la utilidad de los depositantes o a través de un seguro de depósito que tendrá como objetivo el minimizar los costos esperados de asegurar a los depositantes;

- Tenemos un banco grande cuya deuda esta dispersa entre un número muy grande de acreedores, el conflicto de intereses surge entre los administradores y los acreedores externos del banco –depositantes y accionistas-. En un ambiente así resultan muy importantes los incentivos a los administradores para conseguir que se mantenga la relación deuda activos en una posición segura para los acreedores.²⁰

Por lo tanto queda claro que la regulación bancaria provista públicamente es necesaria y su existencia esta justificada. No podemos esperar que el mercado por si sólo asegure el buen funcionamiento de los bancos por lo que siempre existirá algo de incertidumbre en los agentes que pueda provocar que el fracaso de un banco tenga repercusiones sobre todo el sistema.

2.3 La regulación bancaria oficial

Como hemos visto el mercado no puede asegurar ni el comportamiento óptimo de los bancos (administradores de los bancos) ni la supervisión adecuada para conseguir tal comportamiento. De modo que la intervención gubernamental aparece como la manera más apropiada de conseguir que los bancos actúen de modo que no perjudiquen a los depositantes.

²⁰ Dewatripont y Tirole (1993) consideran que los instrumentos más adecuados para inducir a los administradores a mantener una actuación óptima al asegurar la adecuada supervisión por parte de los acreedores son: la deuda, que se relaciona con los depositantes y capital accionario de los accionistas informados, esto es, se les daría los derechos de control del banco a uno de estos dos grupos dependiendo de la situación del banco. Si el banco va bien lo más recomendable es darle el control a los tenedores del capital accionario porque ellos están a favor de decisiones riesgosas que pueden traer beneficios al banco; por otro lado los depositantes (tenedores de deuda) son más adversos al riesgo así que sería apropiado darles los derechos de control si el banco esta actuando mal y tiende a la bancarrota, si el control se le diera a los tenedores del capital accionario estos “apostarían a la resurrección” comprometiéndose en actividades muy riesgosas y pondrían en peligro la recuperación del banco. Sin embargo esta política que serviría de protección a los depositantes no es realista por que los depositantes (sobre todos los pequeños) no tiene la capacidad para supervisar a sus bancos por lo que se necesita que el gobierno supervise a los bancos en representación de los depositantes.

X. Freixas y J. Rochet, *Op. cit.*, pág. 265

S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág.50-51

2.3.1 Regulación prudencial ²¹

La intervención del gobierno se da en la forma de regulación prudencial y supervisión. Estas se pueden definir como un conjunto de normas, políticas y procedimientos de fiscalización que inducen a tener más prudencia al manejar los diferentes elementos relacionados con el riesgo en un banco: la valuación del riesgo, la toma de riesgo y manejo del riesgo por parte de los bancos y sus clientes. El objetivo principal de la regulación prudencial es el promover la profundización financiera²² al tiempo que sirve de soporte y complemento a las fuerzas del mercado generando de este modo la compatibilidad de incentivos que lleve a los agentes a eliminar la diferencia entre beneficios privados y beneficios sociales, para lo cual debe imitar los mecanismos de un mercado perfecto con lo que además se considerará como una regulación prudencial sana.

La regulación prudencial debe otorgar una red de seguridad explícita,²³ esto es un conjunto de organizaciones e instituciones que disminuyan el riesgo al que están expuestos los depositantes (y en general los acreedores de los bancos) trasladando parte de ese riesgo al gobierno (a los contribuyentes). Al mismo tiempo y en respuesta a este traslado de riesgo a los contribuyentes se requiere que la regulación prudencial sea eficiente y que exista un contrato social²⁴ implícito por medio del cuál los supervisores oficiales se comprometen a mantener una vigilancia prudencial firme sobre los bancos para controlar la exposición a pérdidas de los contribuyentes. Esta exposición a pérdidas que resulta del cambio de riesgo se debe considerar como el precio que hay que pagar para mejorar la estabilidad del sistema y evitar los costos sociales que pueden traer las externalidades originadas por un fracaso en un banco o en todo el sistema. Siguiendo con la idea de una regulación prudencial sana, la mejor red de seguridad será aquella en la que los participantes del mercado actúen como si la red no existiera, esto es debe imitar a los mecanismos del mercado generando la alineación de incentivos que alteren la conducta de los agentes y lleve a la profundización financiera al cambiar algo de riesgo al gobierno.

Los componentes institucionales de la red de seguridad son²⁵:

²¹ La mayor parte de esta sección se basa en S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, págs. 51-56. Cuando se agregue algo basado en otra fuente se hará la aclaración.

²² La profundización financiera implica que se están llevando a cabo más proyectos de inversión y su realización no depende del financiamiento propio. S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág.49

²³ La red de seguridad debe ser explícita y nunca implícita porque debe establecer reglas claras, confiables y conocidas por todos para evitar presiones para rescatar a todos los depositantes aun en momentos de crisis y también debe evitar desplazamientos imprevistos del riesgo a los contribuyentes.

²⁴ El contrato social es una noción que se refiere a un contrato imaginario que firman los miembros de la sociedad con respecto a ciertos principios, políticas y valores. Su firma imaginaria se explica por la coerción del Estado y el consenso entre los miembros de la sociedad. J. Ayala, *Op. cit.*, pág. 216

²⁵ Para Shahid y Perry los elementos son: prestamista de última instancia, seguro de depósito, requerimientos de capital, vigilancia prudencial y políticas de cierre. S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág. 51.

Mientras que para Mishkin los componentes son: seguro de depósito, restricciones a la tenencia de activos y requerimientos de capital, establecimiento y examinación, separación de la industria bancaria y de la industria de seguros. F. Mishkin, *Op. cit.*, pág. 306

- a) Prestamista de última instancia: el propósito de la actividad de prestamista de última instancia es proveer rápidamente de un soporte (préstamo) temporal a las instituciones bancarias solventes pero que tienen problemas de liquidez, este soporte se hace a una tasa de interés penalizada y con el respaldo de un colateral. El préstamo tiene la finalidad de prevenir pánicos bancarios y corridas que provoquen que bancos sanos pero con un problema de liquidez lleguen a ser insolventes. El soporte debe negarse a bancos insolventes por lo que es necesario que se pueda distinguir entre bancos solventes con problemas de liquidez de aquellos bancos insolventes, porque si no se distingue puede permitirse que bancos insolventes se mantengan en el sistema compitiendo con los bancos sanos, minando la disciplina del mercado y la rentabilidad del sistema bancario, por lo tanto se necesita tener la información necesaria para evaluar la condición del banco, para lo cual debe mantenerse un contacto continuo con la autoridad fiscalizadora.²⁶

Cuadro 5. Prácticas típicas de la función de prestamista de última instancia en tiempos normales

- Debe estar disponible para todo el sistema financiero, pero sólo para instituciones solventes aunque con problemas de liquidez;
- Debe prestar rápidamente;
- El préstamo debe ser de corto plazo;
- El préstamo se hará con una tasa de interés penalizada;
- El préstamo debe tener un colateral;
- Debe permitir el fallo y cierre de instituciones individuales.

Fuente: Folkerts-Landau, David y Carl-Johan Lindgren, *Toward a framework for financial stability*, pág. 28

- b) Seguro de depósito.²⁷ El seguro de depósito es una forma de red de seguridad en la que los depositantes están asegurados, ya sea en forma parcial o en forma total, contra las pérdidas originadas por el fracaso de un banco. De este modo, los incentivos de los depositantes para retirar rápidamente sus recursos de un banco disminuyen, aún cuando no estén totalmente convencidos de la salud de su banco (esta tendencia se acentúa cuando el seguro de depósito es total).²⁸ El seguro de depósito tiene como propósitos principales proteger a los depositantes de pérdidas en caso de que un banco quiebre y evitar las

²⁶ D., Folkerts-Landau, David y C. Lindgren, *Toward a framework for financial stability*, International Monetary Fund (World Economic and Financial Surveys), Washington D.C, Enero, 1998, pág. 9-11 y pág. 27-28

²⁷ Anteriormente un elemento importante de la regulación bancaria era la regulación de la tasa de interés, sin embargo, actualmente la tendencia se ha enfocado hacia el seguro de depósito y en particular hacia un seguro de depósito limitado con primas basadas en el riesgo. Un sistema de depósito funcionará mejor si se acompaña por requerimientos de capital que controlen la exposición al riesgo. C. Matutes y X. Vives, *Op. cit.*, pág. 2

²⁸ F. Mishkin (1995), *Op. cit.*, pág. 306

externalidades negativas de que los depósitos se retiren en medio del pánico. Su existencia esta justificada por las siguientes razones: ²⁹

- 1) Por consideraciones patrimoniales se justifica la protección de los pequeños depositantes;
- 2) Porque genera confianza a los depositantes que no pueden supervisar el banco por que carecen de los recursos para hacerlo o por el problema del *free rider*;
- 3) Prevención de crisis sistémicas.

Sin embargo, los seguros de depósito generan problemas importantes si no se diseñan de manera adecuada. Los problemas se originan porque el seguro de depósito modifica los incentivos de los bancos para tomar riesgos tanto en el establecimiento de las tasas de interés sobre los depósitos como en la elección de sus activos.³⁰ Estos problemas se relacionan principalmente con los problemas de información asimétrica.³¹

Riesgo moral. Como ya se mencionó anteriormente este problema se refiere a la existencia de incentivos en una parte de la transacción para comprometerse en actividades que están en contra de la otra parte. En este caso como resultado del seguro de depósito, los depositantes saben que no van a perder nada si el banco quiebra, por lo que no tendrán incentivos para imponer la disciplina del mercado retirando sus depósitos de los bancos que consideran que están en problemas o que sospechan que están tomando mucho riesgo, por lo tanto los bancos dentro de este esquema podrán tomar más riesgos de los que tomarían en otras condiciones. Este problema se agrava cuando se presenta el problema del “muy grande para fallar” que surge cuando los reguladores bancarios consideran que la caída de los bancos muy grandes generaría un disturbio financiero de grandes proporciones y esto junto con su deseo de evitar las caídas bancarias hará que sean renuentes a permitir que los bancos grandes fallen y provoquen pérdidas sobre sus depositantes. De este modo se incrementan los incentivos de caer en el riesgo moral por parte de los bancos grandes porque no se enfrentarán a la disciplina del mercado. Además el fenómeno de muy grande para fallar genera desigualdad en el sistema porque los bancos pequeños no reciben este tratamiento.

Selección adversa. Se refiere al problema de que los gentes que tienen más posibilidad de generar un mal resultado (fracaso de un banco) son los aquellos que tienen las mayores posibilidades de ser elegidos (utilizar el seguro de depósito). Esto se da porque el seguro de depósito provoca que los depositantes no tengan incentivos para supervisar a los bancos, por lo que no lo harán, de modo que los empresarios amantes del riesgo verán a la industria bancaria como una industria muy atractiva para establecer sus

²⁹ S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág. 64

C. Matutes y X. Vives, *Op. cit.*, pág. 16

³⁰ C. Matutes y X. Vives, *Op. cit.*, pág.16

³¹ F. Mishkin (1995), *Op.cit.*, págs. 307-308

negocios por que podrán comprometerse en actividades riesgosas por lo que es muy probable que se presenten fraudes y desfalcos.

Un seguro de depósito bien diseñado debe evitar las corridas bancarias, los pánicos bancarios y estimular la política de salida inmediata de bancos inviables –con lo que al mismo tiempo disminuirá el problema del riesgo moral asociado al seguro de depósito.³² Los elementos que se deben considerar para el diseño de un seguro de depósito eficiente son:³³

- 1) Deber ser explícito. En comparación con los seguros de depósito implícitos o las redes de seguridad *ex post*, un seguro explícito implica reglas claras *ex ante* que servirán:
 - Como protección a presiones políticas para rescatar a los acreedores y/o accionistas bancarios en momentos de crisis;
 - Para incrementar las probabilidades de resultados homogéneos en el largo plazo;
 - Para ayudar a controlar el desplazamiento de riesgos al gobierno lo que finalmente impactará el bienestar de los contribuyentes.
- 2) Debe ser limitado en su cobertura. Si el seguro de depósito es limitado en su cobertura se activa la disciplina del mercado de modo que los acreedores no asegurados (que deben ser los más grandes) tendrán incentivos para supervisar a su banco disciplinándolo a través del retiro de sus depósitos o a través de exigir primas especiales en su tasa de interés si consideran que su banco está en problemas o toma mucho riesgo;
- 3) Debe ser obligatorio. Si la incorporación al seguro de depósito fuera voluntaria se generaría un problema de selección adversa por que los bancos más débiles serían los más interesados en pertenecer a él.
- 4) Las primas para pertenecer al seguro de depósito deben establecerse de acuerdo al riesgo de cada banco. Si se establece un seguro de depósito en el que las primas son iguales para todos los bancos independientemente del riesgo que presente cada uno de ellos (*flat premium*), el resultado es que los bancos tienen muchos incentivos para tomar riesgos ya que no importando el nivel de riesgo que tengan pagarán la misma cantidad, así que es muy probable que establezca una política muy agresiva de captación de depósitos (altas tasas de interés sobre depósitos) lo que incrementa su riesgo. Aunado a esto, como los depositantes asegurados saben que no perderán nada en ningún banco (más aún si el seguro de depósito es ilimitado) tendrán una oferta de depósito muy elástica a la tasa de interés (muy sensible) y entre más sea la elasticidad de la oferta de depósitos más incentivos habrá para incrementar la tasa de interés y con eso se incrementará el riesgo.³⁴ Por lo tanto se considera a este tipo de seguro de depósito

³² F. Mishkin (1995), *Op.cit.*, pág. 307

S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág. 64-66

³³ S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág. 64-66

³⁴ Se considera que un seguro de depósito *flat premium* subsidia prácticas bancarias no económicas y destruye la habilidad del mercado para evaluar adecuadamente la tasa de interés de los depósitos y de los préstamos y fomenta que las tasas de interés de los depósitos sea muy alta,

como el generador principal de incentivos para tomar mucho riesgo por parte de los bancos.³⁵ Si el seguro de depósito tiene primas basadas en el riesgo, los bancos saben que la prima que pagaran al seguro de depósito dependerá del riesgo al que se expongan por lo que se reducen los incentivos para asumir riesgo (tanto sobre los depósitos –pasivos– como en los activos). De este modo las primas basadas en el riesgo individual de cada banco premiaran a los bancos prudentes generando los mejores resultados.³⁶ Es importante resaltar que debido a que se necesita de algún grado de coerción para asegurar la obligatoriedad y la diversificación de primas se considera como necesaria la participación del Estado en la provisión del esquema del seguro de depósito explícito.³⁷

- 5) Debe estar organizado dentro de una agencia públicamente administrada. De preferencia esta agencia debe estar separada (de preferencia físicamente) de la agencia supervisora de modo que presente independencia política, autonomía presupuestal, altos estándares profesionales y estructuras de control bien diseñados para mejorar la contabilidad y la transparencia. Las ventajas de una agencia de este tipo son: tendrá la autoridad suficiente para establecer la intervención o disolución de un banco fracasado; es más probable que tenga los incentivos adecuados para actuar en la intervención y en la fijación de las responsabilidades por que su estatuto legal establece que tiene que proteger los intereses de los depositantes asegurados y la integridad del fondo de seguro acumulado.

Cuadro 6. Prácticas comunes de un seguro de depósito exitoso

En tiempos normales:

- Debe estar definido explícitamente en la ley y la regulación;
- Solucionar rápidamente la situación de los bancos quebrados;
- Debe imponer limitaciones sobre su cobertura;
- Debe tener una cobertura amplia;
- Debe pagar a los depositantes rápidamente;
- Debe tener fuentes de recursos adecuados para evitar la insolvencia;
- Exigir primas de seguro ajustadas al riesgo de cada banco;
- Debe tener información exacta sobre la condición financiera de los bancos asegurados y además debe divulgar esa información al público;
- Debe emprender acciones remediales inmediatas; y
- Debe tener relaciones muy estrechas con el prestamista de última instancia y los supervisores;

En caso de una crisis sistémica el esquema de seguro de depósito:

- Debe extender temporalmente su cobertura;
- Debe obtener apoyo gubernamental.

mientras que las tasa de interés de los préstamos sea muy baja con el fin de incrementar la participación en el mercado de los bancos. C. Matutes y X. Vives, *Op. cit.*, pág. 2 y pág. 5

³⁵ C. Matutes y X. Vives, *Op. cit.*, pág.2 y págs. 17-18 y 20.

³⁶ C. Matutes y X. Vives, *Op. cit.*, pág.23

³⁷ S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág. 65

Fuente: Folkerts-Landau, David y Carl-Johan Lindgren, Toward a framework for financial stability, pág. 30

- c) Vigilancia prudencial: Para promover la estabilidad financiera es necesario que los fiscalizadores-supervisores bancarios supervisen la salud del sistema bancario, la efectividad de las practicas de manejo de riesgo de los bancos y el cumplimiento por parte de los bancos de las regulaciones prudenciales.³⁸
- d) Tenencia de activos y requerimientos mínimos de capital. Estas regulaciones se realizan con el objetivo de disminuir el problema de riesgo moral dentro de los bancos y se refieren a:

Restricción en la tenencia de activos. Se trata de evitar que los bancos mantengan activos muy riesgosos que si bien pueden darle altas ganancias en caso de tener éxito, si fracasan pueden llevar a que el banco quiebre afectando a los depositantes si no existe seguro de depósito o afectando a los contribuyentes en caso de que si exista. Las regulaciones bancarias restringen a los bancos en lo que se refiere a mantener activos muy riesgosos como las acciones. Otra forma de evitar la exposición al riesgo es limitar la cantidad de préstamos de una misma categoría (o a un mismo prestatario) que el banco mantenga;³⁹

Requerimientos de capital. Se establecen requerimientos para que el banco tenga suficiente capital con el objetivo de que pueda hacer frente a cualquier imprevisto evitando así que llegue a ser insolvente y reducir los incentivos para tomar riesgo porque entre más recursos propios tengan los dueños dentro del banco más pierden si este quiebra y por lo tanto tienen más incentivos para evitar que se tomen riesgos exagerados en el banco, con lo que además se alinean los incentivos entre banqueros, administradores, reguladores y depositantes;⁴⁰

- e) Establecimiento y examinación. Con el fin de evitar que empresarios embusteros o amantes del riesgo tengan acceso a los bancos se realiza una revisión importante de las propuestas de establecimiento de los bancos. Otro modo de limitar los problemas de riesgo moral es a través de los exámenes regulares a los bancos, lo que permite saber (a través de la supervisión) si los bancos están cumpliendo con los requerimientos y las restricciones de la tenencia de activos. Entre las prácticas más importantes están: 1) los reguladores bancarios califican a los bancos de acuerdo a la tasa CAMEL (por sus siglas en ingles) que se refiere a un estudio basado en 5 áreas: adecuación de capital, calidad de los activos, dirección, ganancia y liquidez. Si el resultado de la evaluación con la tasa CAMEL es bajo se puede llegar a la conclusión de que el banco debe cerrarse; 2) Realización exámenes directos a los bancos (visitas) por parte de los agentes reguladores para conocer cuál es la condición financiera de los bancos. Es importante que estas visitas se realicen de forma sorpresiva para evitar que los bancos “arreglen” su situación en lo que el supervisor hace su visita. A lo largo de estas visitas los reguladores deben estudiar los libros de los bancos para determinar si se están aplicando las disposiciones regulatorias y las restricciones de tenencia de activos. Si los

³⁸ D., Folkerts-Landau, David y C. Lindgren, *Op. cit.*, pág. 12

³⁹ F. Mishkin (1995), *Op.cit.*, pág. 309

⁴⁰ F. Mishkin (1995), *Op.cit.*, pág.7

reguladores descubren que el banco sostiene valores o préstamos de mucho riesgo deben obligar al banco a deshacerse de ellos. También deben obligar al banco a registrar los préstamos irrecuperables. Finalmente si los reguladores descubren que el banco no tiene capital suficiente o ésta realizando prácticas deshonestas el banco se puede declarar como un banco en problemas por lo que estaría sujeto a exámenes más frecuentes.⁴¹

- f) Separación de la industria bancaria y de la industria de seguros. Las inversiones de los bancos son muy riesgosas por naturaleza por lo que una medida que se ha implementado en algunos países (Estados Unidos, Glass-Steagall Act 1933) es la separación de las actividades de banca comercial de las actividades de banca de inversión. Además también se les puede prohibir a los bancos el comprometerse en actividades relacionadas con los valores (compra-venta) y en otras actividades no bancarias o muy riesgosas.⁴²
- g) Políticas de cierre (salida). Los bancos que se acerquen a la insolvencia deben dejar el mercado rápidamente. Debe quedar claro para todos los bancos que se dejará caer a cualquier banco que sufra problemas irreversibles (ver más adelante).⁴³

Una red de seguridad que este bien diseñada debe balancear sus componentes institucionales para controlar el riesgo que recae sobre los contribuyentes, al tiempo que alcanza la profundización financiera como resultado del fortalecimiento de la capacidad del sistema para resistir los disturbios y contagios de las corridas bancarias, de modo que mejorará el bienestar de la sociedad. El balance adecuado de los componentes será más fácil de alcanzar si su composición no entorpece sino apoya la disciplina del mercado, por otro lado si los componentes institucionales están mal diseñados o mal aplicados, llegarán a ser disfuncionales (no lograrán proteger) aumentando los problemas de riesgo moral lo que en algún momento puede llegar a minar la razón de ser de la red de seguridad.

Sin embargo el diseño de una red de seguridad es complicado, los principales problemas a los que se enfrenta su diseño son:

- 1) Surgimiento de redes de seguridad *ex post* en medio de una crisis, que significa un cambio de régimen donde las reglas de *ex ante* se anulan. Si el diseño y los acuerdos de una red de seguridad formal *ex ante* fracasan en anticipar las presiones políticas y económicas que enfrentarían en una crisis aparecerá una red de seguridad *ex post* en la que el cambio de riesgo será dirigido por la discreción gubernamental más que por medio de reglas. Así aunque en las reglas *ex ante* se establezca que los contribuyentes no estarán expuestos al riesgo o que esa exposición es mínima, la percepción de los agentes puede ser que existe una red de seguridad que cubra al 100% los pasivos de al menos los bancos demasiado grandes para fallar. El problema se puede incrementar cuando el país del que se trate este frecuentemente sujeto a riesgos globales (como los de los términos del intercambio) en donde

⁴¹ F. Mishkin (1995), *Op.cit.*, pág.310-313

⁴² F. Mishkin (1995), *Op.cit.*, pág.314

⁴³ D., Folkerts-Landau, David y C. Lindgren, *Op. cit.*, pág. 29

el problema será que se considere el seguro de depósito como un seguro contra catástrofes, con lo que el gobierno tendría una ventaja para manejar el riesgo agregado.⁴⁴ Las presiones para el surgimiento de redes de seguridad *ex post* se asocia con las externalidades negativas que puede generar un banco en quiebra. El surgimiento de las redes de seguridad *ex post* (muchas ocasiones son universales: para todas las obligaciones de los bancos) implican un desplazamiento masivo del riesgo hacia el gobierno, además de generar graves distorsiones de los incentivos que llevan a un riesgo moral excesivo en los mercados financieros significando graves costos sociales.

- 2) El fenómeno “muy grande para fallar”;
- 3) La importancia del riesgo del sistema (sistémico).

Dados todos los problemas que se presentan con las redes de seguridad *ex post* se hace necesario el diseñar acuerdos de redes de seguridad *ex ante* que alineen los incentivos de los agentes para evitar llegar a problemas que hagan necesarios una red de seguridad *ex post*. Una red de seguridad que funcione bien promoverá una profundización financiera sólida fortaleciendo la disciplina del mercado mientras que al mismo tiempo controla y minimiza el cambio de riesgo al gobierno. De este modo se aseguraría la resistencia del sistema ante disturbios y así evitará abandonar las reglas *ex ante* cuando haya situaciones adversas. Para conseguirlo se necesita que la red de seguridad se construya considerando el trípode capital, supervisión y mecanismos de cierre (es importante señalar que los elementos institucionales de una red de seguridad se encuentran presentes a lo largo de todo el trípode).⁴⁵

2.3.1.1 Capital ⁴⁶

Es el primer pie de una red de seguridad bien diseñada. Se define como la diferencia entre los activos y los pasivos, y representa el capital propio de una empresa (en este caso de un banco). Las ventajas de que un banco tenga un buen nivel de capital son:

- a) El capital existente en un banco ayuda a reducir los problemas de información asimétrica porque reduce los incentivos a tomar riesgos excesivos por parte de

⁴⁴ La evidencia ha mostrado que América Latina es una región en donde estos problemas se han presentado que podemos llamar *bancos en economías volátiles*. S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág. 51

⁴⁵ El establecimiento de redes de seguridad funcionales debe considerar las condiciones iniciales del país y a partir de esas condiciones seguir una secuencia bien establecida. Por ejemplo, en un país que presenta amplios sectores de su sistema bancario descapitalizados o insolventes una red de seguridad bien diseñada (aparentemente) no reducirá la toma de riesgos, porque la situación de los bancos hará que tengan incentivos para “apostar a la resurrección” o para saquear a los depositantes o a los contribuyentes, entonces en una situación así lo primero que se tiene que hacer es resolver el problema de la insolvencia a través de la recapitalización, la fusión o la liquidación. S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág. 56

⁴⁶ S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, págs. 56-57

los bancos debido a que como los dueños de los bancos son demandantes residuales de los flujos de caja de los bancos entre más recursos propios estén en juego dentro del banco tendrán más incentivos para supervisar a los administradores, mejorarán los controles internos y tendrán menos incentivos para exprimir a los bancos en beneficio propio y en contra de los depositantes. Entonces se puede decir que el capital actúa como el colateral de los depositantes;

- b) El capital actúa como un colchón en caso de pérdidas. Entre mayor sea la cantidad de capital que un banco tiene también será mayor su capacidad para soportar activos (préstamos) sin pagar antes de llegar a la insolvencia. Esto disminuye el riesgo del banco.

Sin embargo, tener mucho capital también implica problemas para los bancos y para los reguladores porque si bien, entre mayor capital haya los incentivos entre los agentes se alinearán mejor, un mayor capital incrementa las tasas de interés de préstamo lo que reduce la profundización financiera. Entonces se observa que existe una disyuntiva entre seguridad y profundidad del sistema financiero: se puede estar favoreciendo la seguridad del sistema en contra de otros objetivos como la profundización financiera.⁴⁷

Cuadro 7. Elementos que deben influir en el establecimiento del nivel mínimo de capital apropiado

Para establecer el nivel mínimo de capital que sea apropiado considerando tanto los elementos de seguridad como los de profundización financiera se tiene que tomar las consideraciones siguientes:

1. Grado de volatilidad de la economía;
2. La calidad y frecuencia de las inspecciones bancarias;
3. La confiabilidad de la información publicada;
4. La calidad de la supervisión privada:
 - a) Controles internos
 - b) Auditores externos
 - c) Organismos clasificadores de riesgo
 - d) Grandes depositantes
5. Grado de riesgo de las actividades bancarias dentro y fuera de las hojas de balance.*

Además de debe considerar que la liberalización de los mercados financieros ha enfrentado a los bancos con riesgos de una gran variedad y complejidad que van más allá del riesgo crediticio y que se consideran dentro del acuerdo de Basilea. Por lo tanto es necesario que la valuación del nivel de capital que se basa en la relación capital/activos ponderados por el riesgo que sólo reconoce el riesgo crediticio sea complementado por valuaciones y modelos de manejo del riesgo más sofisticados que incluyan:

- Riesgo de liquidez;

⁴⁷ El incremento en las fuerzas competitivas de los mercados internacionalizados ha presionado para que la regulación del capital (los requerimientos de capital) se establezcan en los niveles más bajos posibles aún a costa de una reducción en la compatibilidad de los incentivos. Como respuesta de la regulación a nivel internacional se han establecido niveles mínimos de capital y a partir de ese punto cada país debe decidir cuál es su mejor nivel de capital. S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág.57

- Riesgo de la tasa de interés;
- Riesgo cambiario;
- Otros riesgos de mercado asociados con: estructuras de conglomerado de las empresas, productos derivados, partidas fuera de las hojas de balance.

Recientemente (1992) los reguladores en Estados Unidos y el resto del mundo se han preocupado mucho acerca de la tendencia de activos riesgosos y del incremento de las actividades bancarias registradas fuera de las hojas de balance que exponen a los bancos a riesgo. Por lo que estableció un acuerdo entre 12 oficiales bancarios de 12 naciones industrializadas (bajo el auspicio del Banco de Pagos Internacionales de Basilea, Suiza) y la Reserva Federal de los Estados Unidos (entre otros organismos de este país) en el que se implantó un requerimiento adicional de capital basado en el riesgo, en el que los requerimientos mínimos de capital se tienen que vincular a las actividades fuera de balance tales como: comercio con futuros y opciones.

Fuente: elaboración propia con base en Javed B., Shahid and Perry, Guillermo E., Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter, pág. 57
Mishkin, Frederic S. The economics of money, banking and financial markets, págs. 310-311

Para que la utilización de capital tenga los efectos esperados es necesario que la medición y la calidad del capital se establezcan de una manera adecuada. La medición adecuada del capital depende principalmente de:

- Normas de contabilidad adecuadas, que incluyen: normas de clasificación de activos, reservas para cubrir préstamos perdidos, contabilización de los ingresos en préstamos no redituables;
- Exigencias de información y divulgación;
- Límites a la concentración de los préstamos y a los préstamos a partes relacionadas con el banco.

Aun cuando se cumplan los requerimientos de contabilidad y de divulgación, la calidad del capital puede verse afectada por la concentración de la riqueza, ya que cuando la riqueza esta concentrada es muy probable encontrar balances interconectados lo que facilita la compensación de los aumentos de capital con mayores deudas incurridas ya sea en forma directa o indirecta a través de las partes relacionadas. Este tipo de situaciones facilita la “contabilidad creativa” que dificulta a los supervisores conocer la cantidad real de capital.

Cuadro 8. Acuerdo de Basilea

En junio de 1988 se estableció el acuerdo de Basilea con el fin de estandarizar internacionalmente los requerimientos de capital como respuesta a la creciente integración de los mercados financieros entre los países y la necesidad de establecer reglas del juego iguales o similares para los diferentes países.

Los propósitos del acuerdo fueron:

1. Promover la estabilidad financiera mundial al coordinar las definiciones fiscalizadoras de capital, valuación de crédito y normas para establecer los niveles adecuados de capital entre países;
2. Alcanzar una armonización internacional de las normas de regulación y

fiscalización;

3. Vincular los requerimientos de capital de los bancos al riesgo de sus actividades incluyendo la exposición al riesgo de las actividades fuera de las hojas de balance.

Fuente: Elaboración propia con base en Mishkin, Frederic S. The economics of money, banking and financial markets, pág. 312

Javed B., Shahid and Perry, Guillermo E., Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter, pág. 60

2.3.1.2 Supervisión⁴⁸

Es el segundo pie que sostiene una red de seguridad bien establecida, su actuación se basa en 3 tipos de control que están interrelacionados y que se refuerzan mutuamente para supervisar el sistema bancario:

Control interno

El control interno actúa en la dirección de reducir los problemas de información asimétrica y conflictos de interés –problemas de agencia principal-⁴⁹ en la medida en que los accionistas al tener su propio dinero en juego tienen incentivos para: elegir a los directores y administradores adecuados, así como para asegurar a través de esos directores que los administradores se esfuercen por incrementar el valor del banco y no desvíen las ganancias netas de los accionistas hacia salarios excesivos, compras de activos sobrevaluados y otras formas de gasto despilfarrador o inversiones imprudentes.

El buen funcionamiento del control interno depende de que los permisos de instalación de los bancos se basen sobre exámenes adecuados a los dueños, directores y administradores de modo que se evite la entrada al sistema de elementos sin escrúpulos cuyo objetivo sea saquear al banco.

*Las actividades dentro de las hojas de balance de los bancos son aquellas relacionadas con las fuentes y los usos de sus fondos. Los activos de los bancos se consideran como los usos de los fondos: reservas, cobros en proceso de recolección (*cash items in process of collection*), depósitos en otros bancos, valores, préstamos y otros activos (en particular capital físico). Los pasivos de los bancos se consideran como la fuente de sus fondos e incluyen: depósitos sobre los que se pueden emitir cheques, préstamos de descuento del banco central, préstamos que se piden a otros bancos y corporaciones y el capital bancario.

Las actividades fuera de las hojas de balance son actividades en las que los bancos se comprometen en la búsqueda de ganancias en un ambiente cada vez más competitivo que los ha obligado a complementar sus actividades tradicionales de manejo de depósitos y préstamos. Estas actividades afectan las ganancias de los bancos pero no se ven en las hojas de balance. Entre estas actividades se encuentran el comercio con instrumentos financieros como futuros y opciones y la generación de ingresos por cuotas que el banco recibe por otorgar servicios especializados a los clientes (como actividades de comercio exterior a nombre de los consumidores) y por la venta de préstamos (*loan sale*) en donde el banco vende el total o una parte de los flujos de efectivo de un préstamo específico. F. Mishkin (1995), *Op.cit.*, págs. 279-281

⁴⁸ S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, págs. 57-61

⁴⁹ El problema de la agencia-principal ocurre cuando los representantes (agentes) tienen incentivos diferentes a los de los empleadores (principales) de modo que actúan persiguiendo intereses distintos a los de los empleadores. F. Mishkin (1995), *Op.cit.*, pág. 324

Control externo

- a) Disciplina del mercado. Esta disciplina se da a través de los acreedores más importantes del banco, depositantes, tenedores de deuda subordinada y acreedores interbancarios, quienes en la medida en que tienen sus recursos en riesgo tienen incentivos para supervisar los datos del banco. En el momento en que consideren que su banco se encuentre en problemas responderán retirando sus recursos lo que obligaría al banco a cerrar a menos que corrigiera prontamente sus problemas. En un principio, los depositantes de los bancos que se encuentran en problemas pueden exigir que la tasa de interés que se les pague se incremente, pero esto se dará hasta un límite porque el problema de la selección adversa acentuará la incompatibilidad de incentivos entre los agentes.⁵⁰

Para que funcione la disciplina del mercado se necesita que los mercados interbancarios funcionen bien de modo que emitan señales para que a través de éstas los agentes puedan descubrir a los bancos en problemas y se pueda forzar su salida del mercado. De modo que dentro de este control se hace necesario que los auditores externos conozcan y tengan bien definidas sus responsabilidades. Será de mucha ayuda para fortalecer la disciplina del mercado la actividad de agencias que clasifican riesgo.

- b) Regulación oficial y supervisión (fiscalización). Su función es complementar la supervisión del sector privado y la disciplina del mercado. La fiscalización bancaria actúa a través de las inspecciones externas e internas que tienen como objetivo: asegurar el cumplimiento de la regulación prudencial, mejorar la cantidad y calidad de la información disponible en el mercado y otorgar una segunda línea de defensa que complemente el control interno y la disciplina del mercado. Gracias a la actuación de la regulación oficial y de la fiscalización se puede conseguir:

- 1) Reforzar el ambiente operativo de los bancos, para conseguirlo la regulación bancaria debe:
 - Incluir procedimientos para otorgar y revocar permisos;
 - Definir el alcance de las actividades permitidas a los bancos;
 - Conocer claramente la estructura industrial del sistema bancario, lo que incluye la especificación de la naturaleza de sus relaciones con otros negocios financieros (particularmente los valores y seguros) y con empresas de actividades no financieras;
- 2) Reforzar el control interno, en donde los objetivos de la regulación oficial deben ser:
 - Fortalecer la adecuada capitalización de los bancos;
 - Restringir los préstamos al interior del grupo;
 - Asegurar normas adecuadas sobre las reservas para cubrir las deudas incobrables;
 - Clasificación de los activos (préstamos) y reconocimiento de los ingresos;

⁵⁰ Véase el primer capítulo de este trabajo.

- Promover la diversificación de riesgos y la prudencia en la exposición al riesgo tanto crediticio como los asociados con la liquidez, el tipo de cambio, la tasa de interés, la concentración del riesgo y las estructuras de conglomerado de las empresas.
- 3) Para reforzar la disciplina del mercado, tanto la regulación como la fiscalización deben:
- Estimular la divulgación de los estados financieros consolidados;
 - Mejorar el papel del buró de créditos y de las agencias de calificación de créditos;
 - Proveer de una salida sin disturbios a los bancos no viables.

Para funcionar adecuadamente la agencia fiscalizadora de los bancos debe: contar con los suficientes recursos humanos y financieros, lo que implica una independencia presupuestal; tener la capacidad para atraer y mantener a profesionales de gran calidad a través de políticas salariales adecuadas; tener una autoridad legal clara para actuar inmediatamente contra bancos en problemas y contra la incompetencia de los directivos e incumplimiento de las normas prudenciales y finalmente los fiscalizadores deben estar protegidos contra los juicios personales de los que resulten afectados por la fiscalización puedan establecer en su contra. Estos requerimientos, que podemos clasificar de capacidad institucional, autoridad e independencia, tienen principalmente la idea de proteger la labor de los supervisores de la política de las poderosas presiones de grupos bancarios poderosos.

Cuadro 9. El problema de la agencia-principal entre los reguladores y políticos y los votantes-contribuyentes en el establecimiento del seguro de depósito

La relación que existe entre los votantes-contribuyentes y los reguladores y políticos se ve afectada por un problema de información asimétrica, en particular por un tipo de riesgo moral: el problema de la agencia principal que ocurre cuando los representantes (agentes) tienen incentivos diferentes a los de los empleadores (principales) de modo que actúan persiguiendo sus propios intereses más que los de los empleadores. Los reguladores y políticos son los agentes de los votantes contribuyentes (principales) porque finalmente son estos últimos los que cargan con el costo de la agencia de seguro de depósito. El problema de la agencia-principal ocurre porque los reguladores y políticos (agentes) no tienen los mismos incentivos para minimizar los costos del seguro de depósito que los principales (contribuyentes).

Si los políticos-reguladores (agentes) actúan por el interés de los votantes-contribuyentes deben hacerlo a través de minimizar el costo de la agencia del seguro de depósito, para lo cual deben realizar tareas como:

- Establecer firmes restricciones sobre la tenencia de activos que son muy riesgosos;
- Imponer altos requerimientos de capital;
- No adoptar una postura reguladora indulgente que permita a las instituciones insolventes continuar trabajando.

Sin embargo por el problema del agente principal, los agentes (reguladores-políticos) tienen los incentivos para actuar en forma opuesta:

- Relajan los requerimientos de capital y las restricciones sobre la tenencia de activos riesgosos; y
- Actúan con indulgencia reguladora.

De modo que la probabilidad de utilizar el seguro de depósito se incrementa en

contra de los intereses de los votantes-contribuyentes.

Los incentivos que tienen los reguladores para actuar en contra de los votantes-contribuyentes son:

- Demostrar que su agencia ha trabajado bien, toda vez que el objetivo de la agencia reguladora es evitar los fallos en los bancos los reguladores no querrán reconocer que han fallado por lo que relajarán los requerimientos de capital, las restricciones de la tenencia de activos riesgosos y actuarán con indulgencia con el fin de ocultar los problemas de insolvencia esperando a ver si se mejora la situación;
- Los reguladores quieren proteger sus carreras y lo hacen al cumplir las presiones de los individuos que más pueden influir en sus carreras y éstos son los políticos más que los votantes. Las presiones de los políticos son las de establecer regulaciones muy relajadas para las instituciones que contribuyen más en las campañas. Es decir, la industria bancaria cabildeará con los políticos para que se establezcan regulaciones muy relajadas que dañen los intereses de los votantes-contribuyentes.

Fuente: Elaboración propia con base en Mishkin, Frederic S. The economics of money, banking and financial markets, pág. 324-326

Control internacional

Es un nivel de control que esta recibiendo cada vez más atención debido a que los mercados financieros han llegado a ser más internacionales con la consecuencia de complicar el problema de la información asimétrica y debilitar la supervisión con lo que se promueve la toma de riesgo a nivel internacional. Las principales preocupaciones que surgen en un contexto de esta naturaleza son:

- 1) La naturaleza de las operaciones interjurisdiccionales;
- 2) La posibilidad de la existencia de un arbitro internacional;
- 3) La creciente vinculación de los sistemas bancarios entre países lo que significa la dispersión de los efectos localizados en el lugar de origen de la crisis.

Para que estos tres tipos de control funcionen y sean efectivos se necesita que exista:

- 1) Un ambiente legal e institucional amplio y sano que incluya un poder judicial confiable y unas leyes empresariales adecuadas y que se puedan hacer cumplir (*enforcement*) en relación a la quiebra, los contratos y la propiedad privada;
- 2) Transparencia en la información a través de tener información oportuna, consistente y precisa, así como normas adecuadas de divulgación.

Si bien el control requiere de una buena información, un buen control a su vez mejorará la confianza, profundidad y cobertura de la información y divulgación.

2.3.1.3 El cierre y la complejidad de las políticas de salida⁵¹

Se considera como el elemento disciplinador por excelencia, porque realmente actúa como el elemento que pone en riesgo los recursos de los banqueros. El capital y la supervisión sin considerar al cierre no pueden luchar efectivamente contra los problemas asociados a la información asimétrica. Siendo un elemento tan importante no se puede dejar en manos de las libres fuerzas de mercado, especialmente si el cierre es resultado de una corrida sobre los bancos que genere graves externalidades negativas. Por lo tanto, para ayudar a que el cierre de bancos se de sin problemas ni externalidades es necesario que se de dentro de un marco reglamentado (instituciones legales) por lo que se asume como una norma el que la salida del mercado de un banco debe estar regulada. Así las políticas y procedimientos de salida se establecen con el fin de tratar los fracasos en bancos individuales al tiempo que se minimizan las externalidades negativas.

La salida en el sistema bancario es más complicada que en el sector no financiero debido a que los problemas de información asimétrica son más importantes en el primero que en el segundo y estos problemas se agravan a medida que el banco tiende a la insolvencia porque los bancos malos “apuestan a la resurrección”. Además hay que recordar que la situación de los bancos se complica porque son el corazón de la red del sistema de pagos y su razón de endeudamiento es muy alta si se compara con las empresas no financieras. Todo esto hace más grande el riesgo sistémico por una quiebra bancaria mal manejada.

Además de las consideraciones anteriores la aplicación de las políticas de salida en el sistema bancario se pueden complicar como resultado de:

- a) El fenómeno “demasiado grande para fallar” en el que se considera que hay bancos muy grandes a los que no se les puede permitir fracasar por los efectos adversos que se pueden generar en todo el sistema. Finalmente, este fenómeno erosionará a la supervisión y provocará que las autoridades fiscalizadoras no apliquen los castigos necesarios para corregir los problemas, por lo que se debilitará la supervisión y su utilidad;
- b) Existe un gran número de restricciones políticas-económicas porque por lo general los dueños de los bancos tienen importantes conexiones y gran poder de presión y porque en todos los países “cerrar o imponer disciplina estricta a un banco es inherentemente un acto político”;⁵²
- c) El supervisor que establece que un banco debe cerrar puede ser capturado (captura del regulador)⁵³ ya sea por corrupción o por que el supervisor considera que su trabajo es evitar que los bancos fallen. El resultado será que la regulación se manipulará y terminará favoreciendo a aquellos que tienen que restringir;

⁵¹ S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, págs. 61-62

⁵² S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, págs. 57-61

⁵³ La captura del regulador es un término que se refiere a que los reguladores acaban sirviendo a los intereses de la industria regulada y no a los intereses de los consumidores. J. Ayala, *Op. cit.*, pág. 246

- d) La falta de una estructura institucional adecuada minará la disposición y capacidad de las autoridades para sacar del mercado a los bancos y banqueros inviables e incapaces.

Cuadro 10. Resultados de una política de salida ineficiente de los bancos

El sistema bancario tenderá hacia un equilibrio malsano que no será capaz de soportar ningún shock. Este equilibrio se conoce como “síndrome del banco muerto que sigue funcionando” en donde importantes segmentos del sistema bancario se encontrarán en una situación de insolvencia y descapitalización pero seguirán en operación. Esta situación se tratará de disfrazar con indulgencias regulatorias que tratan de maquillar la contabilidad y posponer la acción correctiva. La conducta de los diferentes actores en una situación así es la siguiente:

Las autoridades y banqueros se unen en torno a un discurso de negación, al tiempo que esperan que se de una mejoría en el ciclo de los negocios que arregle el problema. Pero por lo general el problema de la insolvencia empeora y las perspectivas de viabilidad de los bancos en problemas se deterioran más debido al agravamiento de los incentivos perversos;

El sistema bancario empieza a sufrir las consecuencias, los bancos en problemas comienzan a tomar riesgos excesivos por lo que la competencia por la posición en el mercado hace que los bancos sanos comiencen a realizar estrategias insostenibles en el largo plazo lo que debilita el sistema;

Los banqueros (dueños) y los gerentes de los bancos malos empiezan a tener grandes incentivos para saquear a los bancos en la medida en la que pasan de una “gestión de maquillaje” a una “gestión desesperada”;

Los acreedores de los bancos actúan bajo la percepción de la existencia de una red de seguridad total lo que erosiona los incentivos a supervisar los bancos;

Los deudores de los bancos, tienden a organizarse buscando la condonación de deudas.

Fuente: Elaboración propia con base en Javed B., Shahid and Perry, Guillermo E., Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter, págs. 61-62

Para que una política de salida sea efectiva es necesario que mantenga unas políticas análogas a las de una buena protección y combate contra incendios, en donde es muy importante la prevención pero al mismo tiempo se necesita tener un plan de acción en caso de que ocurra el incendio.⁵⁴

⁵⁴ Las políticas de prevención y combate contra incendios enfatizan la prevención pero también ponen atención en lo que hay que hacer cuando incendio ocurre: 1) se crean códigos y otras restricciones a la construcción para asegurar que los edificios son seguros y que se utilizan materiales contra incendios; 2) existen inspectores de construcción para asegurar el cumplimiento de las regulaciones y las normas mínimas de construcción; 3) se instalan alarmas de humo y detectores de incendios; 4) existen extintores para evitar que los incendios pequeños se salgan de control; 5) se diseñan rutas de escape y se realizan simulacros de evacuación para evitar salidas desordenadas y pánicos innecesarios; 6) existen teléfonos de emergencia para contactar rápidamente a los bomberos; 7) se hacen ensayos para saber que hacer en caso de tener que combatir con grandes incendios de modo que se controlen y se evite el contagio a casas y edificios vecinos; 8) los edificios mal contruidos o que resultaron muy dañados con el incendio se demuelen. S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, pág. 62

Si se quiere que una política de salida funcione bien debe contener los elementos básicos siguientes: ⁵⁵

- a) *Sistemas de alerta temprana (alarmas de humo)*: que ayudan a detectar el deterioro de un banco y a determinar si un banco necesita una supervisión más intensa. Estos sistemas son instrumentos de fiscalización externa que ayudan a identificar a los bancos que deben sujetarse a una fiscalización directa (en el propio banco) más intensa, que se justifica por la existencia de incompatibilidad de incentivos entre banqueros, administradores, accionistas y deudores que se incrementa a medida que el valor de los bancos tiende hacia la insolvencia. Por lo general se recomienda que estos sistemas se basen en ciertos análisis microeconómicos como los del tipo CAMEL (véase la parte de establecimiento y supervisión) pero en países como los de América Latina es importante recomendar análisis macroeconómicos integrales para prevenir a los bancos de problemas o crisis de toda la economía;
- b) *Reglas para una acción correctiva inmediata (extintores de incendio)*: que intentan revertir el deterioro de los bancos a través de hacer estricto el cumplimiento de las normas ya sean de capital o de tenencia de activos. Estas reglas se establecen con el fin de evitar los riesgos en los que los dueños de los bancos y los administradores caen cuando su banco se enfrenta a una escasez de capital en relación con los niveles requeridos y con el fin de corregir de la manera más rápida estas deficiencias de capital. Su propósito principal es no dejar lugar al libre albedrío o a la demora en la solución de estos problemas y así eliminar los procedimientos riesgosos. Tan pronto como se detecta la baja en el capital se establecen plazos específicos para recuperar el capital perdido, es decir, para inyectar capital de modo que se alcance la recapitalización con recursos del sector privado sin comprometer los fondos públicos. Además se establecen restricciones como las siguientes:
 - En primer lugar se prohíbe el pago de dividendos y el incremento de activos riesgosos. Además se establece la obligación de invertir los nuevos depósitos en instrumentos muy líquidos y seguros;
 - Si la escasez de capital se incrementa también se incrementan las restricciones que pueden incluso detener el crecimiento de los bancos. Se empieza a seleccionar por parte de las autoridades fiscalizadoras los activos bancarios que se pueden vender;
- c) *Procesos de intervención y disolución (escape de incendios y bomberos)*: se opera y dispone de los bancos en problemas de la manera más rápida y menos nociva para el sistema. Se puede llegar al punto de decidir la disolución de los bancos.

Es muy importante que la política de salida se sustente sobre el compromiso creíble de que aún los bancos grandes si se encuentran en problemas serán sacados de operación.

Intervención: las acciones correctivas necesitan de algún grado de actuación en el banco que finalmente puede llegar a la que implica que los administradores de los bancos sean removidos (en algunas ocasiones cargando con acusaciones criminales) y se establezcan administradores

⁵⁵ S. Javed y G. Perry, *Op. cit.*, págs. 62-64

temporales y conservadores para manejar el banco. La intervención tiene las siguientes ventajas:

- Si la amenaza de intervención es creíble se fomentará el cumplimiento de las acciones correctivas inmediatas por parte de los dueños y administradores (por temor a la intervención);
- Si la intervención se lleva a cabo permitirá que los supervisores determinen la verdadera condición del banco;
- La intervención permitirá conservar el valor del banco porque evitará que los dueños y los administradores “apuesten a la resurrección” o saqueen el banco;
- La intervención permite que personal especializado evalúe sin trabas las alternativas para liquidar el banco y recomendar la mejor línea de acción. Para conseguir esto se necesita que la ley este bien establecida, sea sólida y sin ambigüedades, además debe suspender los derechos de los accionistas para que no interfieran en el proceso.

Sin embargo la intervención puede enfrentarse a serios problemas como:

- La existencia de restricciones legales o de recursos humanos que impidan que los administradores temporales sean una autoridad en la materia (banquero especializado) y que provoque que finalmente sea un burócrata sin experiencia en gestión bancaria que terminará por exacerbar las pérdidas de los bancos en lugar de conservar el valor de los bancos;
- Lo anterior se acentuará por la inexistencia de un fundamento jurídico sólido para la intervención lo que expone a las autoridades al riesgo de ser enjuiciadas por los dueños de los bancos;
- La intervención puede impulsar en vez de frenar el retiro masivo de depósitos bancarios si es que los depositantes interpretan la intervención como una señal de que la liquidación se producirá.

Disolución: se considera como el componente más complicado de las políticas de salida, tanto desde el punto de vista legal y político, y en muchas ocasiones es la fase siguiente al de la intervención. Sin embargo, esta tendencia no es necesaria y a veces no es deseable por los problemas mencionados sobre la intervención. En muchos aspectos se puede considerar la disolución de un banco similar a la disolución de una empresa no financiera, siempre considerando la complejidad del sistema bancario que incluye la posible inestabilidad que surge por las quiebras desordenadas.

Un banco se considera como liquidado cuando: 1) a los depositantes se les ha pagado su depósito en efectivo o han sido transferidos a otra institución financiera sana; y 2) los activos de los bancos son vendidos y se ha pagado a los acreedores no asegurados de acuerdo a reglas bien definidas que establecen la prelación de los reclamos.

Un elemento clave de la disolución-quiebra (no sólo bancaria) es la existencia de una estructura legal clara y ejecutable con relación a la prelación de los derechos de reclamo. Esta estructura determina la ubicación que tendrá “en

la cola” cada una de las demandas sobre los activos del banco fracasado. En una estructura bien diseñada los depositantes deben ser los primeros demandantes y los accionistas deben estar al final.

La disolución de los bancos debe ser muy flexible de modo que permita establecer estructuras de disolución alternas a la tradicional, en la que se establece que se les pagará a todos los acreedores de acuerdo a la prioridad de sus derechos pero sólo si se recaudan o venden los activos del banco en quiebra, con el fin de escoger que cumpla con el criterio del costo menor y de una ejecución controlada y transparente.

Finalmente, es importante establecer que para llevar a cabo de manera correcta la disolución es necesario que se establezca una estructura legal y regulatoria que especifique claramente el punto en el que se activa la intervención, es decir, el punto en el que los accionistas pierden sus derechos de propiedad sobre el banco en problemas. Además se necesita eliminar la capacidad de los accionistas de interferir a través de medios legales en el proceso de resolución siendo su único derecho la compensación que la ley haya establecido, si esto no se da, las autoridades no tendrán el control completo de la resolución y en muchas ocasiones no actuarán bien por miedo a las represalias legales por parte de los accionistas.

Cuadro 11. alternativas básicas para una disolución bancaria

Las principales alternativas a la disolución bancaria tradicional son:

1. El pago inmediato a los depositantes asegurados, dejando la liquidación del resto de los demandantes (incluyendo las del asegurador de depósitos) esperando hasta que se disponga de los activos bancarios;
2. Transferir los depósitos asegurados a un banco sólido, mientras que los acreedores no asegurados se liquidan con los activos del banco en quiebra. Esto se puede dar a través de una liquidación negativa en donde el asegurador paga en efectivo a los bancos que piden una compensación menor para aceptar los depósitos asegurados;
3. Transferencia de los depósitos y otros pasivos junto con suficientes activos buenos a un banco sano existente dejando la liquidación de los activos y el pago de los pasivos restantes a lo largo del tiempo.

Si no existe ningún otro banco que pueda absorber los activos y pasivos del que fallo – por ser este muy grande- se puede establecer un banco puente creando con activos buenos al menos en la misma proporción que los malos para posteriormente ser fusionado con otra institución o vendida. Esta solución puede ser eficiente por que el valor de liquidación de los activos es significativamente más bajo que su valor en pleno funcionamiento, sin embargo su aplicación se complica por la necesidad que tienen el banco adquirente de examinar los activos del banco que fracaso lo que toma tiempo y llega a una estrategia de negociación que en muchas ocasiones requiere el establecimiento de complejas cláusulas contractuales para casos de emergencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Javed B., Shahid and Perry, Guillermo E., Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter, pág. 63-64

Para concluir, es importante resaltar que un objetivo fundamental de la regulación prudencial es que debe reducir la necesidad de regulación en el futuro al mejorar la calidad de las fuerzas privadas del mercado en el presente. Conforme los mercados se van desarrollando la regulación debe pasar de un sistema rígido a uno más flexible, de un marco regulatorio de límites estrictos y reglas explícitas se debe llegar a uno basado en lineamientos evaluaciones supervisoras e incentivos que promuevan un adecuado comportamiento por parte de los accionistas y administradores de los bancos.⁵⁶

2.4 Críticas a la regulación bancaria

Existen autores que consideran que si el sistema de libre mercado es el sistema más deseable en los demás sectores también lo debe ser en el sistema bancario.⁵⁷

Si no existe la regulación a través del prestamista de última instancia o sistema de seguro de depósito estatal los depositarios estarán constantemente preocupados por el estado de su banco ya que si el banco fracasa ellos perderán sus depósitos, por lo tanto para mantenerse en el banco deben estar seguros de que podrán recuperar sus recursos. De este modo tan pronto como los depositantes sientan que el banco está en peligro de quebrar cerrarán sus cuentas. Por otro, lado los administradores de los bancos sabrán que para sobrevivir en el largo plazo es necesario mantener la confianza de los depositantes, por lo que llevarán a cabo políticas de préstamos conservadoras, se someterán ellos mismos a exámenes externos y publicarán las auditorías a las que sometan sus cuentas y de manera muy importante mantendrán adecuados niveles de capital porque saben que entre mayor sea la capitalización del banco mayor será su capacidad para resistir pérdidas y podrán seguir pagando a los depositantes manteniendo su confianza. Entre más capitalizado este el banco será más seguro y atractivo para los depositantes, sin embargo los depositantes deben estar conscientes de que para los bancos es costoso mantener capital de modo que deberán aceptar que los bancos paguen una tasa de interés sobre depósitos muy baja. Las propias fuerzas de mercado serán las que determinen la cantidad precisa de capital que los bancos deben mantener, porque la competencia entre los bancos por atraer a los depositantes los hará converger en el grado de capitalización que los consumidores exigen y en el que están dispuesto a pagar por él, es decir, están dispuestos a recibir la tasa de interés sobre depósitos que ese nivel implique, los bancos serán tan seguros como los consumidores quieran.⁵⁸

⁵⁶ A. Orozco y G. Zamarripa. Aspectos fundamentales de la regulación prudencial, CNBV Revista de Banca y Mercados Financieros, 2º semestre, 1998, pág. 58

⁵⁷ K. Dow, The case for financial *laissez-faire*, The Journal of the Royal Economic Society, vol. 106, num. 436, mayo, 1996, pág. 679-687

⁵⁸ Es muy importante considerar que una visión así se basa en la idea de que los depositantes (y en general todos los agentes) son capaces no sólo de conocer la información relevante de las instituciones bancarias sino que además son capaces de entender, analizar y utilizar esa información para evaluar la salud de los bancos.

Para estos autores, la inestabilidad en el sistema bancario no se genera ni a través de la competencia ni del contagio de bancos débiles a bancos fuertes: la competencia entre bancos no provocará que las prácticas de los bancos malos, que se expanden rápidamente haciendo ganancias de corto plazo, sean imitadas por los administradores de los bancos buenos (lo que de darse provocaría que el sistema bancario como un todo experimentará una gran expansión que lo llevaría a un boom que sería insostenible y que finalmente generaría una crisis). Esta imitación no se dará porque los bancos no tienen incentivos para crecer de manera agresiva en el corto plazo porque esto solo se consigue a través del deterioro de la calidad promedio de los préstamos lo que en el largo plazo dañará la salud financiera del banco y provocará una pérdida de confianza de los depositantes. De este modo, si un banco tiene como objetivo maximizar sus ganancias, no se comprometerá en una expansión agresiva aún cuando sus competidores lo hagan porque la racionalidad le indicará que lo mejor es mantenerse alejado de esos bancos fortaleciendo su posición para que cuando los otros bancos fallen éste lo suficientemente fuerte para absorber a los depositantes que pierdan la confianza en los bancos arriesgados, de este modo el banco “bueno” será capaz de incrementar su participación en el mercado a expensas de los bancos malos que tal vez tengan que salir del mercado. Las fuerzas del mercado harán que los bancos buenos olviden las ganancias de corto plazo a favor de los beneficios de largo plazo.⁵⁹

Si en un escenario así se introduce la participación del gobierno para estabilizar el sistema bancario (por el argumento del contagio) ya sea a través de un banco central que ofrezca el servicio de prestamista de última instancia o el establecimiento de un seguro de depósito estatal los resultados serán los siguientes:

El prestamista de última instancia otorgará liquidez a los bancos que no pueden obtenerlo de otro modo. Esta práctica perjudicará al sistema al minar la disciplina del mercado:

- Los bancos malos pueden obtener préstamos para mantener su liquidez, entonces el prestamista de última instancia protegerá a los bancos malos de sus propias acciones con lo que fomentará una conducta dañina para el sistema: tomar mucho riesgo y mantener posiciones de capital débiles (acciones que el sistema de libre banco controlaba);
- Como mantiene en funcionamiento a los bancos débiles reduce los incentivos de los bancos buenos para fortalecerse en espera del debilitamiento de los bancos malos, porque los bancos malos nunca se enfrentarán a la disciplina porque el prestamista de última instancia los protege. Entonces los bancos buenos tendrán incentivos para tomar riesgos. El prestamista de última instancia actúa a favor de lo que quiere evitar.

El seguro de depósito protege a los depositantes de pérdidas por lo que pierden incentivos para supervisar a los bancos y a sus administradores que ya no

⁵⁹ En muchas ocasiones se considera que el argumento del contagio es lo suficientemente importante para introducir la actividad del prestamista de última instancia del banco central otorgando soporte a los bancos que se encuentran en problemas para evitar al riesgo de contagio. K. Dow, Kevin, *Op. cit.*, pág. 682

tendrán que preocuparse por mantener la confianza de los depositantes y reducirán su tenencia de capital. Es más en una situación así mantener altas cantidades de capital no es racional porque si se reduce el capital se pueden incrementar los beneficios al atraer depositantes estableciendo altas tasas de interés. De este modo la competencia del mercado llevará a que todos los bancos se comporten como bancos malos. El seguro de depósito transformará una posición fuerte de capital en un obstáculo a la competitividad que finalmente reducirá la salud financiera de los bancos y elevará las probabilidades de que fracasen.

Esta es una postura interesante, sin embargo, se olvida que es muy difícil para los depositantes –en particular para los pequeños- el obtener la información necesaria para formarse un juicio sobre la fortaleza de un banco y aún cuando la obtuvieran no cuentan con el conocimiento necesario para su análisis. Esto finalmente, generará incertidumbre entre los depositantes lo que los hará muy sensibles ante cualquier problema que se presente en un banco o en la economía. Además hay que recordar que los banqueros pueden verse dominados por el deseo de obtener ganancias de corto plazo sin importarles la estabilidad de largo plazo. Como resultado se tienen que la regulación prudencial es necesaria.

Bibliografía

Ayala, J., Economía Pública. Una guía para entender al Estado, Facultad de Economía Unam, Noviembre 1997

Dow, K., The case for financial *laissez-faire*, The journal of the Royal Economic Society, vol. 106, num. 436, mayo, 1996

Folkerts-Landau, D. y C. Lindgren, Toward a framework for financial stability, International Monetary Fund (World Economic and Financial Surveys), Washington D.C, Enero, 1998

Freixas, X. y J. Rochet, Microeconomics of Banking, Massachussetts Institute Technology (MIT), Londres, 1997

Harvey, R., Public Finance, Irwin, 4^a ed., 1995

Javed, S. y G. Perry, Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter. World Bank, Latinamerican and Caribbean Studies (viewpoints), Pre-publications Edition, Washington D. C., U.S.A., 1998

La Porta, Rafael y otros, Law and finance, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, paper 5661, julio, 1996

Matutes, C. y X. Vives, Imperfect competition, risk taking, and regulation in banking, Centre for Economic Policy Research, Londres, núm. 1177, mayo, 1995

Mishkin, F., The economics of money, banking and financial markets., Harper Collins College Publisher, 4^a edición, New York 1995

Mishking, F., Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective, Working Paper Series National Bureau of Economic Research , Working Paper 5600, Mayo de 1996

Velázquez, Alberto., "El endeudamiento del sector privado: el caso de México 1990-1994", en *Economía Informa*, Facultad de Economía-UNAM, No. 264, Febrero de 1998

Capítulo 3. Crisis bancaria en México. Regulación y supervisión bancaria

Una buena manera de observar lo adecuado de una regulación bancaria determinada es observar los efectos que tienen disturbios y/o condiciones macroeconómicas –que pueden llegar a ser una crisis-sobre la estabilidad del sistema bancario.

3.1 Crisis bancarias

Antes de observar los efectos que la crisis de 1994-1995 tuvo sobre el sistema bancario mexicano, es importante establecer las formas en las que diferentes disturbios y/o condiciones macroeconómicas pueden afectar al sistema bancario y llevarlo a una crisis: ¹

- a) Choques externos. Las crisis bancarias pueden tener su origen en cambios bruscos en los términos de intercambio y en las tasas de interés internacionales. Sin embargo, este no es el origen de la crisis, sino que la crisis se gesta durante el periodo en el que el país se enfrenta a un choque positivo en los términos de intercambio, en las tasas de interés internacionales o en las condiciones internas. En un entorno así se generan expectativas demasiado favorables en la economía lo que motiva la entrada de capitales y la expansión rápida del crédito interno, esto genera un auge económico que se financia fácilmente a través del endeudamiento con el exterior –el país cuenta con un amplio acceso al mercado internacional de capitales-. Por lo general se observa que una parte importante de los recursos crediticios se destinan al consumo y a la compra de ciertos activos como las acciones y los bienes raíces por lo que se eleva su precio. El incremento de los precios de estos activos puede llegar a generar burbujas especulativas porque alimenta la demanda de crédito –y también la oferta- porque esos activos sirven como garantías para la obtención de nuevos créditos. Esta situación vuelve a la economía muy vulnerable ante cambios repentinos en los términos de intercambio y en las tasas de interés internacionales, así cuando la situación externa se deteriora la situación interna de la economía también se deteriora generándose:

- Fuga de capitales
- Presión sobre el tipo de cambio
- Incremento en las tasas de interés
- Se rompe la burbuja especulativa

¹R. Del Villar, D. Backal y J. Treviño, Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias, Banco de México, 1997, págs. 6-11. Es importante considerar que las crisis bancarias no son consecuencia de un fenómeno específico, sino que tiene su origen en distintos factores que ocurren en forma simultánea y se retroalimentan para generar la crisis.

El resultado final será una baja en la actividad económica que afecta la capacidad de pago de la deuda de las empresas y los individuos, por lo que se incrementa la cartera vencida de los bancos, afectando su capital (se reduce y puede llegar a eliminarse) con lo que la crisis bancaria inicia.

b) Programas de estabilización poco creíbles. Si los programas de estabilización son poco creíbles generarán un aumento del consumo que puede ser originado por:

1. En un principio se generará una mejora que fomentará la actividad económica pero no reducirá la tasa de interés interna lo suficiente, manteniéndose un diferencial con las tasas de interés del exterior –que representa el riesgo de devaluación-, esto incentivará la entrada de capitales y el endeudamiento externo de los bancos. Con las expectativas favorables, la baja en la tasa de interés y la entrada de capitales, se genera un crecimiento económico y de la demanda que lleva a un deterioro en la cuenta corriente;
2. Si el programa de estabilización no es creíble los agentes sustituyen consumo futuro por consumo presente. Como existen expectativas de que se abandonará el programa, se presenta una inflación esperada más alta, se reduce la tasa de interés real esperada por lo que se abarata el consumo presente y se encarece el consumo futuro. El resultado será un incremento del gasto, baja en las tasas de ahorro y un mayor déficit en la cuenta corriente.

En estas condiciones llegará un momento en el que el déficit de la cuenta corriente sea muy difícil de financiar por lo que se generarán presiones sobre el tipo de cambio que llevarán a un incremento en la tasa de interés interna. Como resultado se tendrá una baja en la actividad económica que empeorará cuando el tipo de cambio se devalué. Esta devaluación no sólo afectará a los bancos por su efecto en la actividad económica, sino que los afectará porque es muy probable que en el momento del auge los bancos hayan acumulado importantes cantidades de pasivos con el exterior que incrementen su monto con la devaluación.

c) Desregulación del sector financiero y apertura de la cuenta de capitales. En los últimos años en muchos países se han llevado a cabo reformas que tienen como objetivo la desregulación del sistema financiero. Las principales medidas que se llevan a cabo para desregularlo son: eliminación de los techos y controles sobre la tasa de interés y apertura de la cuenta de capitales. Estas medidas se implementan con el objetivo de promover una intermediación financiera más eficiente que permita una canalización eficiente del ahorro hacia actividades productivas que contribuyan al desarrollo económico. Sin embargo, puede que estas medidas perjudiquen el desarrollo del sistema financiero y de la economía debido a que:

- Estimulan el crecimiento acelerado pero ineficiente del sistema financiero reflejado en un mayor crédito bancario al sector privado;

- La desregulación permite que los bancos incursionan en nuevos mercados lo que se refleja en una cartera de crédito más riesgosas;
- La eliminación de las restricciones a la entrada de capitales permite a los bancos nacionales ofrecer créditos en moneda extranjera, a una tasa de interés relativamente baja, lo que facilita que los agentes se endeuden con el exterior. Si los agentes perciben el costo de este endeudamiento como bajo incrementan su consumo y el endeudamiento externo de los bancos;
- Cuando se da un proceso de este tipo es necesario que se establezca un marco regulatorio adecuado. Sin embargo, en muchas ocasiones resulta inadecuado e insuficiente en aspectos y por razones como las siguientes:
 - o Requisitos de capitalización insuficientes dado el alto nivel de riesgo de los bancos;
 - o No se impide ni sanciona ciertas actividades riesgosas. Como la concentración crediticia y la excesiva toma de riesgos, lo que permite que los bancos administren mal su cartera y que otorguen préstamos a empresas del mismo grupo industrial;
 - o Carencia o deficiencia de regulación en materia de control de riesgos y de auditorías internas lo que impide que haya una vigilancia adecuada de la evolución de la cartera;
 - o Existencia de prácticas contables que dificulten la evaluación por parte de terceros de la salud de los bancos;
 - o Falta de capital humano y de la experiencia que se necesita tanto en los reguladores como en los administradores de los bancos para enfrentar el nuevo entorno desregulado;
 - o Inexistencia de información del historial crediticio de los agentes.
- Los procesos de privatización en muchas ocasiones no son adecuados y permiten que los nuevos dueños de los bancos realicen actividades muy riesgosas, e incluso fraudulentas.

Entonces se observa que si la desregulación financiera no se encuentra acompañada de un marco regulatorio adecuado y bien desarrollado y de una supervisión fuerte, se llegará a una situación grave de deterioro de los activos bancarios y a crisis bancarias porque la desregulación permite un endeudamiento excesivo con el exterior y un deterioro acelerado de la cartera de los bancos.

- d) Existencia de un seguro de depósito. Por lo general la desregulación financiera ocurre cuando existe una garantía gubernamental implícita o explícita de protección a los depósitos bancarios que induce a la toma excesiva de riesgos, permitiendo además que los bancos subcapitalizados atraigan depósitos para destinarlos a actividades muy riesgosas, esto es, porque cuando los bancos se encuentran con poco o nulo capital propio, el seguro de depósito (garantía gubernamental) subsidia la toma de riesgos porque si el proyecto es exitoso el banco se lleva todas las ganancias, mientras que si el proyecto fracasa serán los contribuyentes los

que carguen con todos los problemas. Otros problemas a los que se enfrentan los sistemas bancarios que cuentan con un seguro de depósito (como se vio en el capítulo 2) son: es muy difícil hacer que los bancos paguen primas al seguro de depósito de acuerdo a su riesgo; se reduce el incentivo de los depositantes a evaluar y vigilar la salud financiera de los bancos de modo que los bancos son atractivos para los depositantes no por su nivel de capitalización, sino que las altas tasas de interés es lo que los atrae por lo que se fomenta el riesgo en los bancos.

e) La inestabilidad y las fallas en los mercados financieros. La volatilidad de los precios de los activos financieros es un factor de crisis bancaria en casos en los que los bancos se encuentran excesivamente expuestos a cambios en los precios de los activos, como el tipo de cambio,² el precio de los bienes raíces y el precio de las acciones. El impacto es tanto directo como indirecto:

- Es directo cuando el banco comercial: 1) tiene una posición corta en moneda extranjera, es decir, sus pasivos contratados en moneda extranjera exceden a sus activos en dicha moneda, 2) tiene una fracción importante de sus activos en acciones o en créditos garantizados por ellas y 3) concentra créditos del sector de bienes raíces;
- Es indirecto cuando la inestabilidad cambiaria se traduce en mayores tasas de interés y en una menor actividad económica, lo que deteriora los balances de los bancos. Por otro lado el rompimiento de las burbujas especulativas de acciones y bienes raíces disminuye la confianza de los agentes en los mercados financieros, pero de manera muy importante disminuye el valor de las garantías sobre los créditos otorgados por los bancos incentivando el riesgo moral.

3.1.1 Crisis bancaria y problemas de información asimétrica

Ahora bien, si analizamos algunas de las consecuencias de los disturbios y/o condiciones económicas anteriores desde una estructura de información asimétrica se encuentran más elementos para observar como se llega a una crisis bancaria.

En primer lugar, dentro de esta estructura, una crisis financiera se define como la ruptura no lineal de los mercados financieros en donde los problemas de riesgo moral y selección adversa empeoran de tal modo que los mercados financieros son incapaces de canalizar de manera eficiente los recursos hacia las oportunidades de inversión más productivas. Esta ineficiencia generará una

² La vulnerabilidad de los bancos a movimientos en el tipo de cambio es mayor en regímenes de tipo de cambio fijo o predeterminado, toda vez que estos regímenes pueden ser más propensos a ataques especulativos que generen movimientos menos frecuentes pero más bruscos del tipo de cambio. *Ibid.*, pág. 11

rápida contracción en la actividad económica.³ Los mecanismos de transmisión son:⁴

1. Incremento en las tasas de interés. Cuando hay un incremento en las tasas de interés se exagera el problema de selección adversa, debido al hecho de que en un contexto de altas tasas de interés los individuos que están dispuestos a pedir prestado a esas tasas son aquellos que tienen los proyectos de inversión más riesgosos, por lo que se incrementa la probabilidad de que los prestamistas (intermediarios financieros y en particular los bancos) otorguen préstamos a los individuos menos deseables. Si los prestamistas se encuentran en esta situación se les dificultará el diferenciar entre prestatarios con inversiones riesgosas de aquellos que tengan inversiones menos riesgosas por lo que decidirán reducir su oferta de fondos prestables aún cuando existan altas tasas de interés. En una situación así el mercado no va poder equilibrarse solo, porque aunque haya un exceso de demanda de préstamos los prestamistas no van a incrementar su oferta de préstamos sino que es más probable que la disminuyan más, por lo que la brecha entre oferta y demanda va a aumentar y la tasa de interés va a aumentar más disminuyendo aún más la oferta de préstamos porque se empeora el problema de selección adversa. Entonces se observa que la selección adversa llevará a un racionamiento del crédito en el que se les negarán préstamos a prestatarios que están dispuestos a pagar altas tasas de interés. El resultado final será una reducción en la actividad económica.
2. Incremento en la incertidumbre. Un incremento en la incertidumbre en los mercados financieros hará más difícil el diferenciar entre proyectos de inversión buenos y proyectos de inversión malos. De modo que un aumento en la incertidumbre hace más severo el problema de selección adversa, lo que de nueva cuenta reducirá la oferta de fondos prestables y esto finalmente afectará la actividad agregada.
3. Modificaciones en las hojas de balance.⁵ El estado en el que se encuentren las hojas de balance tanto de las empresas financieras como de las empresas no financieras tienen implicaciones importantes para la información asimétrica que se presenta en el sistema financiero. Si las hojas de balance se deterioran los problemas de selección adversa y de riesgo moral se incrementan de tal modo que pueden llevar a una crisis financiera. El deterioro de las hojas de balance, en primer lugar afecta la capacidad de cumplir con sus obligaciones a las empresas afectadas y fomenta el riesgo moral en las mismas, debido a que si su hoja de balance ya se encuentra en dificultades tienen poco que perder si se comprometen

³F. Mishkin, Understanding financial crises: a developing country perspective, National Bureau of Economic Research, New York, paper 5600, mayo 1996, págs. 17-18

⁴ *Ibíd.*, págs. 18-24

⁵ Una hoja de balance se define como el estado detallado de una empresa, donde se lista el total de los activos y el total de las obligaciones de determinado negocio para obtener su valor neto durante un período específico de tiempo. J. Rosenberg, Diccionario de Banca, Ventura Ediciones, 1995, pág. 28

en actividades muy riesgosas, que de tener éxito sacarían a la empresa del problema pero en caso de que no lo tengan (que es lo más probable) afectarán aún más la situación de la empresa y dificultarán más el pago de sus obligaciones. La selección adversa puede ser resultado que las empresas que tengan un deterioro en la hoja de balance serán las que estén más interesadas en obtener préstamos aún en las condiciones más adversas por lo que serán candidatas importantes para recibir créditos. Los principales mecanismos a través de los cuales las hojas de balance pueden verse afectadas son:

- El incremento en la tasa de interés incrementa los pagos de interés de las empresas y hogares por lo que disminuye sus flujos de efectivo y deteriora sus hojas de balance. El resultado será una mayor severidad en la selección adversa y en el riesgo moral por lo que los prestamistas reducirán su oferta de préstamos y con esto la actividad económica;
- Reducción en la tasa de inflación esperada lo que puede hacer que la tasa de interés real que las empresas y los hogares enfrentan se incremente, lo que afectará sus hojas de balance. Esto se presenta principalmente en países desarrollados en los que los contratos de deuda son de larga duración;
- Depreciación o devaluación del tipo de cambio, este problema se presenta principalmente en países en vías de desarrollo. El problema es que como hay incertidumbre sobre el valor de la moneda muchas empresas no financieras, bancos y el gobierno encuentran más fácil emitir deuda en moneda extranjera,⁶ entonces cuando hay una depreciación o devaluación no anticipada en la moneda la carga de la deuda para estos agentes se incrementa, si a esto aunamos que la mayor parte de los activos de estos agentes se denominan en moneda nacional el resultado será un deterioro de las hojas de balance que incrementará los problemas de selección adversa y riesgo moral con lo que se reducirá la inversión y la actividad económica (este problema reducirá el valor neto⁷ del capital de los agentes lo que como se verá más adelante incrementará el problema de selección adversa y riesgo moral);

Para combatir con el riesgo moral y la selección adversa que surgen del deterioro de las hojas de balance se pueden utilizar 2 mecanismos que actúan de manera muy parecida:

- Colateral. Con el colateral se pueden disminuir las consecuencias de la selección adversa y del riesgo moral porque se reducen las pérdidas del prestamista en caso de que haya un incumplimiento. Así, si el prestatario cae en incumplimiento el prestamista puede tomar el colateral venderlo y cubrir las pérdidas del préstamo, por lo

⁶ F. Mishkin, *Op. cit.*, pág. 22

⁷ El valor neto del capital se define como el total de activos de un negocio menos sus pasivos.
J. Rosenberg, *Op. cit.*, pág. 57

tanto si el colateral es de la calidad adecuada el problema de la información asimétrica entre prestamista y prestatario no será lo suficientemente importante como para reducir la oferta de préstamos.

- Valor neto. Si la empresa tiene un valor neto alto y no cumple con su deuda (tal vez como resultado de una mala inversión) el prestamista puede tomar en su poder el valor neto de la empresa, venderlo y recuperar el préstamo. Por otro lado, entre más valor neto tenga la empresa favorece el cumplimiento de las deudas por dos razones: 1) porque tiene un cojín de activos más grande que puede usar para pagar la deuda y 2) tendrá menos incentivos para caer en riesgo moral porque si lo hace pondrá mucho en juego en caso de no pagar la deuda. De este modo, si al momento de buscar un crédito las empresas tienen un alto valor neto, las consecuencias de la información asimétrica serán menores y los prestamistas estarán más dispuestos a hacer los préstamos. Es muy importante considerar que el valor neto de una empresa es muy sensible a los problemas del mercado de valores.

4. Pánicos bancarios. La fuente de los pánicos bancarios es la información asimétrica entre los depositantes y los bancos, esto es, como los depositantes no conocen la calidad del portafolio de préstamos si la desconfianza en los bancos es muy fuerte, los depositantes retirarán su dinero de ellos. Dado el problema de información asimétrica retirarán su dinero tanto de los bancos buenos como de los bancos malos, al retirar sus depósitos del sistema bancario causaran una contracción en los préstamos y depósitos que llevará a una caída de los bancos. Un proceso de pánico bancario es más probable que se de cuando las hojas de balance de los bancos se encuentren en un estado débil, lo que hace más probable que un banco llegue a ser insolvente. La debilidad de las hojas de balance de los bancos puede ser resultado de, en relación con el tema de estudio de este trabajo, una estructura de regulación y supervisión que no trabaja lo suficientemente bien como para restringir el riesgo excesivo tomado por parte de los bancos y además por el hecho de que los bancos en muchas ocasiones son débiles frente a los *shocks*.

Si debido a alguno o algunos de los problemas mencionados anteriormente muchos bancos de una economía son afectados, no podrán realizar su actividad principal que es la de producir información que facilite la inversión productiva para la economía por lo que se reducirá la cantidad de intermediación financiera que llevan a cabo los bancos, se reducirá la inversión y la actividad económica.

3.1.2 Shocks macroeconómicos y vulnerabilidad de los bancos

Ya se estableció que los bancos son sensibles al desempeño de la economía, esto es, a los desarrollos macroeconómicos de un país. Entonces, es importante saber como es que los bancos llegan a una situación de vulnerabilidad ante una crisis económica. El sistema bancario se encontrará en problemas en el momento en el

que se de una incapacidad de los bancos para regresar los fondos que los depositantes le entregaron. Esto lo podemos observar comparando la tasa de crecimiento de los depósitos bancarios con la tasa de interés de los mismos.⁸ Si la primera es menor que la segunda los bancos deben hacer transferencias netas a los depositantes, para hacerlo los bancos deben extraer esos recursos ya sea de los prestatarios al incrementar la tasa de interés, con sus consecuencias sobre la selección adversa, al dejar de renovar los préstamos o al reducir su propio nivel de liquidez. Si las transferencias son muy grandes llegará un momento en el que los bancos no van a ser capaces de obtener recursos a través de sus prestatarios (los prestatarios decidirán reducir su demanda de préstamos o llegará un punto en que ya no sean capaces de cumplir con sus obligaciones) o de su stock de liquidez.

Los bancos pueden llegar a una situación de insolvencia como la anterior por la combinación de *shocks* macroeconómicos y vulnerabilidad de los bancos. Por lo tanto una crisis bancaria tiene su origen en la combinación de *shock* y vulnerabilidad.

Cuadro 12. Shocks macroeconómicos y vulnerabilidad

Shocks macroeconómicos	Vulnerabilidad
Los <i>shock</i> macroeconómicos tienen efectos sobre la solvencia de los bancos a través de diferentes mecanismos: 1. Los <i>shock</i> macro tienen efecto sobre la calidad de los activos y de las hojas de balance de los deudores de los bancos, lo que afecta su capacidad de pago y a su vez la calidad del portafolio de préstamos de los bancos. Los <i>shock</i> que afectan la capacidad de pago de los deudores son: cambios adversos en los términos de intercambio; booms de préstamo y booms macroeconómicos; efectos sobre el precio de los activos como bienes raíces, activos comerciables, tierra, acciones; reducción en el ingreso nacional o en la riqueza; cambios en la economía que benefician como un todo a la economía pero que dañan a algunos grupos, lo que se reflejará en la salud de los bancos (lo más probable es que los bancos no se benefician de los grupos que salen ganando); sobrevaluación acompañada de un incremento en las tasas de interés (problema de selección adversa) que puede ser resultado de un período de políticas de estabilización o de períodos de inestabilidad económica.	Un banco vulnerable es uno en el cual relativamente pequeños <i>shock</i> de ingreso, calidad de activos o liquidez hacen insolvente al banco o lo hacen suficientemente ilíquido para que pueda cumplir con sus obligaciones de corto plazo. La vulnerabilidad se presenta cuando las cantidades de amortiguadores de los bancos (capital y liquidez) son pequeños en relación con el riesgo de sus activos y fuentes de financiamiento. La vulnerabilidad de un banco se puede incrementar por: • Sí un banco toma la decisión de comprometerse en activos riesgosos o en actividades de inversión sin incrementar de manera correspondiente la base de capital bancario; • Sí existe una proporción creciente de préstamos dudosos o malos; • Sí se reduce el capital disponible para cubrir las pérdidas futuras. Las causas que originan la vulnerabilidad en los bancos son: 1. Características institucionales y regulatorias; 2. Existen causas macro que generan la vulnerabilidad de los bancos. La principal causa macro que genera la

⁸ M. Gavin y R. Hausman, The Roots of Banking Crises: the macroeconomic context, Inter-American Development Bank, Working Paper 318, febrero, 1998, pág. 6

2. Los <i>shock</i> macro tienen efecto sobre las fuentes de financiamiento de los bancos cuando afectan la demanda de depósitos y otras fuentes de fondos para los bancos (en América Latina las principales fuentes de fondos para los bancos son los depósitos y los préstamos del exterior). La demanda de depósitos se puede contraer por expectativas de devaluación o inflación, esta contracción reducirá la liquidez del sistema bancario y para recobrar su liquidez los bancos tendrán que vender sus activos – si pueden- o lo más probable es que reduzcan el tamaño de su portafolio de préstamos al no renovar los préstamos que se vayan venciendo, sin embargo esta actitud, desestabilizará al sector bancario y llevará a una contracción de la actividad económica que dañará la calidad del portafolio de préstamo de los bancos. Los recursos externos disminuyen cuando se incrementa el riesgo percibido de los activos del país y en particular los pasivos monetarios del país lo que hace que el país pierda el acceso a los mercados financieros internacionales.	vulnerabilidad de los bancos son los booms de préstamo, ya que existe una gran evidencia de que antes de una crisis financiera se ha presentado un período de rápido crecimiento en el crédito del sistema bancario medido como proporción del PIB (México, 1994). Las principales explicaciones de este fenómeno son: • La liberalización bancaria que permite a los banqueros realizar actividades que anteriormente no podían realizar por lo que tienen más probabilidad de cometer errores. En general, se afirma que los bancos tomarán riesgo excesivo en préstamos y terminaran perdiendo porque no tienen práctica en los nuevos negocios y su operación (como en México en los primeros años de la década de los 90). Liberalización llevará a un boom crediticio que será acompañado de una baja calidad de los portafolios de préstamo. • Los boom de préstamo generan problemas para que los bancos puedan evaluar los préstamos buenos de los malos, de modo que los bancos tienden a acumular préstamos malos durante los boom de crédito lo que traerá problemas ante cualquier <i>shock</i> macro. El origen de los boom de crédito pueden ser dirigidos por la demanda o dirigidos por la oferta: <i>*Dirigidos por la demanda:</i> se da un <i>shock</i> que incrementa la demanda de crédito doméstico, que se puede originar por un <i>shock</i> real o percibido de productividad que incrementa la demanda y las expectativas de ingreso. <i>*Dirigido por la oferta:</i> el <i>shock</i> inicial es por el lado de la oferta de fondos prestables ya sea por un incremento de los depósitos (demanda por depósitos) o por un flujo creciente de capital que fluye al sistema bancario doméstico.
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en M. Gavin y R. Hausman, The Roots of Banking Crises: the macroeconomic context, págs. 6-14

3.1.3 Problemas macroeconómicos y microeconómicos en los bancos

De lo expuesto anteriormente podemos extraer que una crisis en la que muchos bancos se encuentran afectados debe ser considerada no como detonadora de una crisis económica en un país sino que por el contrario debe considerarse como resultado de una crisis económica, o más bien como resultado de problemas macroeconómicos. Sin embargo, esto no exenta a los bancos de tener algún grado de culpa en la profundidad de la crisis y en la dificultad para recuperarse de ella. Entonces, la consideración que se tiene que hacer es que la suma de los bancos individuales forma un agregado de bancos, si el agregado se forma por bancos débiles (el fortalecimiento de los bancos esta determinado por sus inversiones y sus decisiones de financiamiento *-funding-* que a su vez será influenciado por las estructuras supervisoras y reguladoras) cualquier tensión macroeconómica generará problemas en los bancos lo que finalmente se traducirá en una crisis bancaria.

En este sentido, un estudio realizado por Brenda González Hermosillo en el que analiza 5 episodios de crisis bancarias recientes, se encontró que las principales características de los bancos “débiles” -bancos que fracasaron ante disturbios macroeconómicos- son:⁹

- Incremento en los préstamos no recuperados con relación a los activos totales y/o a los préstamos totales.
- Reducción del capital de los bancos.
- El mejor indicador que se encontró fue la razón de cobertura (coverage ratio), que se define como la razón entre capital y reservas de préstamos menos los préstamos no realizados a activos totales. Si este radio disminuye es muy probable un banco se encuentre en problemas.

Estas características pueden considerarse como señales microeconómicas de que un banco se encuentra en problemas.

De modo, que la calidad de los regímenes institucional y regulatorio interactúan con los factores macroeconómicos, porque en la medida en la que la regulación y supervisión del sistema bancario fortalezca a cada banco en el sistema, éste podrá soportar más presiones macroeconómicas sin caer en una crisis.¹⁰

Entonces podemos establecer una relación importante entre la visión macroeconómica y la situación de los bancos individuales -que podríamos llamar visión microeconómica- para explicar una crisis bancaria.

Cuadro 13. Crisis bancarias. Enfoques micro y macro

Por lo general la literatura que se encuentra relacionada con las crisis bancarias se divide en 2 enfoques que no-se interrelacionan:

1. *Enfoque microeconómico:* trabaja con los datos de las hojas de balance de los

⁹ Los episodios de problemas bancarios que se analizaron son: Suroeste de Estados Unidos (1986-1992), Noreste de Estados Unidos (1991-1992), California (1992-1993), México (1994-1995) y Colombia (1982-1987). B. González-Hermosillo, Determinants of ex ante banking system distress: a macro-micro empirical exploration of some recent episodes, International Monetary Fund, Workin Paper 99/33, marzo, 1999, pág. 9.

¹⁰ M. Gavin y R. Hausman, *Op. cit.*, pág. 6

bancos individuales con el objetivo de predecir el fallo de un banco (en muchas ocasiones se complementa con el estudio de los precios de las acciones). En la mayor parte de las ocasiones, los estudios que se hacen con este enfoque utilizan diferentes metodologías empíricas y razones financieras para producir una evaluación de las condiciones de los bancos que sea consistente con la clasificación CAMEL* que por lo general se asocia con una visita *in-situ* de los reguladores.

2. *Enfoque macro:* utiliza variables macroeconómicas (algunas veces incluye variables institucionales) para explicar las crisis bancaria. Los estudios se enfocan típicamente en grandes muestras de países que ya se conoce que sufrieron una crisis bancaria –es un análisis *ex post*-. Los factores macro que se asocian con crisis bancarias son: caídas cíclicas del producto, choques adversos en los términos del intercambio, caída de los precios de los activos (acciones y bienes raíces), incrementos en las tasas de interés reales, ciclos inflacionarios, expansión crediticia, pérdida de reservas internacionales, entradas de capital.

Sin embargo es necesario combinar los dos tipos de enfoques para aprovechar sus ventajas así como para tratar de minimizar sus desventajas.

El enfoque macro tiene la ventaja de que muchos países pueden analizarse de una manera muy parecida –porque los datos están centralizados y son altamente comparables-. Además este tipo de análisis evita la utilización de datos específicos de los bancos que requieren de un conocimiento especializado, como son las prácticas contables de un país. La desventaja de los estudios macro radica en el hecho de que se basan en el estudio de crisis que ya pasaron y en sus aspectos macroeconómicos por lo que no tienen la capacidad de predecir una crisis bancaria, esto es, al no incluir en el análisis a los bancos individuales es incapaz de apreciar una crisis –a menos que sean crisis relacionadas con el mismo fenómeno macroeconómico-, o predecir que bancos soportaran y que bancos no soportaran la crisis.

Por otro lado el enfoque micro permite diferenciar bancos buenos de los malos debido a que se enfoca en las características de los bancos individuales, de manera que podrá predecir que bancos son muy sensibles a los *shocks* macroeconómicos y que puedan generar una crisis bancaria. Los problemas a los que se enfrenta este enfoque son los siguientes:

1. En muchas ocasiones obtener los datos individuales de los bancos es muy difícil;
2. Los datos se basan en principios de contabilidad complejos y que varían entre países por lo que no se pueden hacer estudios comparativos;
3. El enfoque no actúa apropiadamente si las condiciones económicas son cambiantes;
4. Algunas de las variables que explican usualmente la caída de un banco son en sí mismas endógenas. Por ejemplo, una variable que comúnmente se usa para predecir la calidad de los activos de un banco son los préstamos no realizados, pero esto es a su vez resultado de las pobres decisiones de préstamo o del deterioro en las condiciones económicas.

De modo que si se combinan los dos enfoques se pueden alcanzar mejores resultados. El enfoque macro necesita al micro para robustecer las medidas de fragilidad *ex ante*. Y el enfoque macro da a conocer cuáles son los problemas para los que tienen que estar preparados los bancos.

*El proceso CAMEL se usa frecuentemente por los reguladores para calificar la salud de los bancos. La clasificación CAMEL da los resultados de una institución de acuerdo a una composición de números que se basan en 5 criterios: capital, activos, administración, rentabilidad y liquidez. Los puntos de cada institución se comparan en relación con todas las demás instituciones, por lo que la actuación de una institución individual será mayor o menor a la del promedio de la industria.

Fuente: elaboración propia con base en Brenda González-Hermosillo Determinants of *ex ante* banking system distress: a macro-micro empirical exploration of some recent episodes, págs. 7-9

3.1.4 Conclusión. Crisis bancarias y regulación de los bancos

Una vez establecidas las causas macro y microeconómicas de una crisis bancaria podemos utilizar estas ideas para conocer cuáles son los elementos importantes que una regulación y supervisión bancaria debe considerar.

Enfoque macroeconómico

Se observa que existen 2 elementos muy importantes en los bancos que los hacen más resistentes a cualquier *shock* y que además desincentivan el riesgo moral – toma excesiva de riesgo por parte de los bancos-. Estos elementos son el capital y la liquidez de los bancos, por lo tanto la regulación y supervisión bancaria deben orientarse principalmente a establecer los requerimientos de capital y liquidez que estén de acuerdo con el riesgo de los activos y de las fuentes de financiamiento del banco. Estas consideraciones en cuanto al capital y la liquidez de los bancos no tienen que basarse sólo en el escenario de ese momento, sino que deben considerar diferentes escenarios que pueden hacer que los niveles establecidos en un momento dado dejen de ser adecuados ante cambios en las variables económicas como: tasa de interés, tipo de cambio, expectativas de inflación, cambios en los precios de activos como las acciones y los bienes raíces. Además es necesario que se establezcan reglas para la que las decisiones de préstamo de los bancos consideren el valor neto de las empresas y el adecuado establecimiento del colateral. En relación con esto, es necesario que en la regulación se considere si seguirá siendo adecuado el valor neto al variar el escenario de la economía, esto es, que se tengan que realizar estudios de “*viabilidad*” del valor neto a cambios en el mercado de valores –que también está influenciado por otros factores macro-.

Enfoque microeconómico.

De acuerdo a los determinantes microeconómicos de una crisis bancaria se puede decir que los principales elementos que la regulación y supervisión bancaria deben tomar en cuenta son:

1. La evolución de los préstamos no recuperados al total de préstamos;
2. La reducción del capital de los bancos; y
3. Reducción de las reservas para préstamos.

Estas consideraciones finalmente son muy parecidas a las obtenidas al analizar el enfoque macroeconómico. Es necesario mantener en los bancos niveles adecuados de capital y liquidez con los que sea probable soportar un incremento en los préstamos no recuperados sin que esto implique una pérdida de solvencia para los bancos.

Como debe ser la regulación

Una vez establecidas los determinantes de una crisis bancaria desde los dos enfoques se puede determinar cuáles son los elementos que la regulación bancaria debe enfatizar para combatir las crisis.

El diseño de la regulación debe considerar que los incentivos son muy importantes para entender la conducta de los agentes que componen el sistema financiero, además debe considerar que el riesgo moral se presenta con mucha frecuencia. De modo que para luchar contra los malos incentivos y el riesgo moral es necesario que:¹¹

- Deben establecerse estándares mínimos y estrechamente definidos para la capitalización de los bancos (medidos como capital a activos), así como estándares mínimos para su liquidez. Los niveles mínimos de capital deben establecerse con el objetivo de asegurar que los accionistas carguen con las pérdidas de malos créditos de manera que se limite la magnitud de los incentivos perversos que enfrentan los administradores bancarios;
- Se debe establecer un sistema de clasificación de préstamos adecuados, así como, las provisiones que se requieren para cada rango de la clasificación. Además se requieren reglas estrictas de definición y descubrimiento de préstamos no realizados;
- Se debe establecer una mejor cobertura y primas del seguro de depósito ajustadas por el riesgo;
- Se deben establecer requerimientos de diversificación en el portafolio de los bancos;
- Se deben establecer reglamentos claros en relación con el cierre y requerimientos de contabilidad;
- Se deben establecer auditorías internas y externas regulares a los bancos;
- Se debe establecer el desarrollo y publicación de información que describa fielmente la salud financiera de los bancos con el objetivo de que todos los agentes supervisen a los bancos.

Para que el diseño de la regulación tenga éxito es necesario que los países en los que se aplique desarrollen y mejoren su sistema legal, así como la producción y descubrimiento de información. Además la regulación misma debe garantizar su cumplimiento efectivo para lo que es necesario establecer responsabilidades y objetivos claros para cada agencia involucrada en la supervisión bancaria. (anexo, Ley de Garantía y Ley de Quiebras)

¹¹B. González-Hermosillo, *Op. cit.*, pág. 5

R. Del Villar, D. Backal y J. Treviño, *Op. cit.*, pág. 29

M. Rossi, Financial fragility and economic performance in developing economies: do capital controls, prudential regulation and supervision matter?, International Monetary Fund, Working Paper 99/66, mayo, 1999, pág. 5

J. Barth, G. Caprio Jr. y R. Levine, Financial regulation and performance: cross-country evidence, noviembre, 1998, págs. 11-12

3.2 México

3.2.1 Situación general

Las autoridades mexicanas aplicaron una política restrictiva entre 1988 y 1992 a través de un control estricto de las finanzas públicas y de una política monetaria destinada a obtener una tasa de inflación cercana a la de sus principales socios comerciales, en particular Estados Unidos.¹² Estas políticas se enmarcaron con un esfuerzo de concertación social ampliamente difundido (PACTOS), al tiempo que se emprendieron amplias reformas estructurales referidas a la privatización, la desregulación y reorientación de la economía hacia el exterior (inicio de las negociaciones del TLC).

En 1993 y 1994, la política macroeconómica dio un cambio importante ante la debilidad de la actividad económica (resultado de la incertidumbre respecto a la ratificación del TLC y al retraso que provocó en las decisiones de inversión) por lo que se adoptó una estrategia más expansionista que se tradujo en una disminución progresiva del superávit presupuestal y una fuerte expansión de los créditos de la banca de desarrollo. También aumentaron rápidamente los apoyos crediticios de la banca comercial al sector privado a pesar de que las tasas de interés reales eran altas. El resultado fue un aumento en la demanda interna y en las importaciones.

La adopción de un firme compromiso en materia de tipo de cambio sirvió de soporte a la política monetaria de desinflación permitiendo un retroceso de la tasa de inflación, así el alza de los precios al consumidor, que alcanzó 3 cifras en 1988, cayo en alrededor de 7% en 1994, esta desinflación se vio acompañada por grandes ingresos de capital extranjero de 1990 a 1994 y por una revaluación del tipo de cambio real.

Sin embargo, el desempeño del país no fue satisfactorio en muchos aspectos: el crecimiento real del PIB en el período 1988-1994 fue del orden de 3% por lo que no fue capaz de compensar la baja del PIB por habitante que siguió a la crisis de la deuda de 1982 ni para reducir la subutilización de una fuerza de trabajo en crecimiento. Esta debilidad en el crecimiento se puede explicar por la necesaria adaptación a las profundas reformas estructurales emprendidas simultáneamente a una revaluación del tipo de cambio real.¹³

Si bien la economía creció de manera muy lenta, el déficit de la cuenta corriente no dejó de aumentar y llegó a estar cerca del 8% del PIB en 1994, reflejando que el ahorro interno fue insuficiente en comparación con los esfuerzos de inversión hechos por las empresas mexicanas para hacer frente a la competencia cada vez más fuerte. El déficit de cuenta corriente se financió principalmente a través de grandes ingresos de capital extranjero en el que el mayor componente fue la

¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Estudios económicos de la OCDE, México 1995, OCDE, 1995, págs. 3-6

¹³ De acuerdo con la experiencia internacional, no debe sorprender que una economía sometida a una reestructuración profunda y generalizada experimente un período relativamente largo de crecimiento lento mientras se ajusta a los cambios. Además, la mayor exposición a la competencia internacional y la liberalización de los mercados financieros tienden a ir acompañadas de una mayor penetración de las importaciones y de una ampliación del déficit de la cuenta corriente. *Ibid.*, págs.10-12

inversión en cartera, aunque la inversión extranjera directa siguió creciendo con continuidad, esta entrada de capitales a corto plazo puso a la economía en una situación de vulnerabilidad a los cambios en las expectativas de los mercados financieros.

En particular se pueden mencionar sucesos económicos que determinaron la situación de la economía mexicana ante la crisis de 1994:

1. El consumo, que había estado estancado en 1993 se comenzó a recuperar en 1994. En particular el gasto en bienes de consumo duradero como resultado de la reducción de los aranceles a la importación por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio y los precios relativamente bajos de las importaciones dada la revaluación del peso. (cuadro 1 y cuadro 2)
2. Entre 1988 y 1994 el ahorro nacional paso de 19.3% a 15.8% con respecto al PIB, mientras que el ahorro externo paso de 1.1% del PIB en 1988 a 7.7 en 1994.

Dentro del ahorro nacional, el ahorro público creció pasando de 1.8 a 5.1% del PIB en el período. El ahorro privado disminuyó de 17.5% del PIB en 1988 a 10.7 en 1994 teniendo su nivel más bajo en 1992 representando 8.4% del PIB. (cuadro 3)

El descenso en el ahorro privado se puede explicar por dos factores: 1) aumento del valor de los activos financieros –se utilizan como una medida de riqueza- y 2) consolidación de las finanzas públicas.

El incremento en el valor de los activos financieros crea mejores expectativas de ingresos futuros, esto aunado a la facilidad para obtener créditos gracias a la liberalización de los mercados financieros estimuló el gasto tanto de los hogares como de las empresas. En este sentido, se observa que el valor de los títulos que se comercian en el mercado de valores de México creció a una tasa anual promedio de 37.97% entre 1989 y 1994. (cuadro 4)

Por otro lado, la consolidación fiscal afecta el ahorro privado a través de: el aumento en los impuestos reduce el ingreso disponible del sector privado; el ahorro del sector público puede reducir el nivel de ingreso corriente a través del efecto multiplicador; el menor endeudamiento del sector público aumenta los fondos disponibles para el sector privado con lo que se estimula el gasto; el aumento del ahorro gubernamental puede reducir los incentivos de los agentes privados para ahorrar, pues crea expectativas de una reducción de impuesto en el futuro. (cuadros 3, 5, 6, 7)

3. A pesar de que el ahorro nacional disminuyó la inversión con respecto al PIB aumentó tanto por la recuperación del sector público como del sector privado.

La inversión privada se recuperó en 1994 por las expectativas económicas generadas por el TLC y el buen comportamiento de las exportaciones. Este incremento en la inversión también estuvo apoyado por la expansión de la inversión extranjera directa –relacionada con el TLC-. La formación bruta de capital fijo del sector privado tuvo una tasa de crecimiento de 1.05 en 1994.

La inversión pública también se recuperó después de que había bajado principalmente por la privatización de empresas públicas. La formación bruta de capital fijo creció en 37.28% en 1994, contra 0.41% de 1993. (cuadro 1)

4. Las exportaciones se incrementaron durante este período. Sin embargo, la recuperación de la actividad económica y la reducción de los aranceles aduanales generaron un incremento en el volumen de las importaciones convirtiéndose en un lastre de la economía. De manera importante las importaciones de bienes de capital experimentaron un aumento en 1994, creciendo en 22.89%. (cuadro 1, 8 y 9)
5. Incremento en el déficit de la cuenta corriente de México como resultado de la recuperación de la actividad económica y el estrechamiento de los lazos con la economía mundial. Este aumento en el déficit de la cuenta corriente refleja un aumento del déficit comercial que alcanzó la cifra de 18463 millones de dólares en 1994. (cuadro 10)

Las importaciones aumentaron influenciadas por la demanda agregada – incluidas las exportaciones-. Las importaciones de bienes de consumo duradero registraron tasas de crecimiento muy altas –por la demanda reprimida-, las importaciones de bienes de capital y de productos intermedios tuvieron un fuerte aumento por la recuperación impulsada por las exportaciones.

6. Hasta antes de 1994 la política monetaria estuvo orientada a mantener algún tipo de compromiso con respecto al tipo de cambio peso-dólar. El régimen cambiario que se implantó a partir de noviembre de 1991 consistió en un sistema de bandas de fluctuación cuyo límite inferior se devaluaba a una tasa diaria previamente anunciada mientras que el límite superior se mantenía constante.

La tasa de devaluación permitida de la banda de fluctuación (0.0002 pesos diarios inicialmente, alrededor de 2% anual y ajustada a 0.0004 pesos diarios en octubre de 1992) sólo compensaba parcialmente el diferencial de inflación existente entre México y Estados Unidos lo que garantizaba una política monetaria compatible con la reducción de la inflación.

El problema con esta estrategia es que implica una revaluación del tipo de cambio real mientras se ajusta la inflación interna con los niveles internacionales de crecimiento de los precios. (cuadro 11)

Por otro lado, durante la primera mitad de la década de los 90 la tendencia del tipo de cambio real fue reflejo de las grandes entradas de capital extranjero (en 1993 la inversión extranjera de cartera representaba el 86.82% del total de la inversión extranjera, por lo que el tipo de cambio era muy vulnerable a las modificaciones de las expectativas de los inversionistas). (cuadro 10)

La situación descrita puso a la economía mexicana en una situación muy vulnerable a los cambios en las expectativas de los agentes, en particular por la necesidad de financiamiento de la cuenta corriente.

Hasta 1993 no parecía haber ningún problema, los ingresos netos de capital eran cercanos a 30 000 millones de dólares, la inversión extranjera continuaba creciendo, mientras que la inversión en cartera aumentó rápidamente, alcanzando 28919 millones de dólares en ese año como resultado de la confianza en el potencial de crecimiento de las empresas mexicanas, las altas tasas de interés nominales internas y el tipo de cambio predeterminado. Hasta este momento, en vista de que los ingresos de capital extranjero superaban el déficit de cuenta corriente la situación para las autoridades no era preocupante, principalmente porque consideraban que la modernización de la

estructura productiva provocaría una mayor oferta de bienes exportables y sustitutivos de importaciones que llevaría a una reducción del déficit. Sin embargo, la situación si era preocupante por la magnitud del déficit de cuenta corriente y por el hecho de que estuviera financiado en gran parte por inversión de cartera, que es de corto plazo y muy sensible a las expectativas de los agentes.

Esto finalmente se observó en 1994 cuando el capital extranjero ya no cubrió a la cuenta corriente por la reducción drástica en la inversión en cartera y el crédito externo neto. (cuadro 10)

3.2.2 El sistema bancario mexicano

Después de la crisis de la deuda de 1982, en México se nacionalizaron 58 de sus 60 bancos comerciales privados otorgándole al gobierno el monopolio de los servicios de banca y crédito. Después de la nacionalización se presentó un período de consolidación, de modo que en 1986 sólo quedaban 18 bancos comerciales (6 bancos nacionales, 7 multirregionales y 5 regionales) En esta estructura de banca nacionalizada, casi el 100% del crédito se asignaba directa o indirectamente a través del gobierno. Este control del sistema bancario resultó en un efecto *crowding out* del crédito al sector privado, ya que el crédito se destinaba principalmente a valores gubernamentales y préstamos a empresas.¹⁴ En 1987, el 53.41% del crédito total se destinaba al gobierno, particularmente al gobierno central. (cuadro 12)

A partir de 1988, se empiezan a dar algunas transformaciones al sistema financiero nacional con el fin de adecuarlo a las nuevas condiciones que se planteaban para la economía nacional (búsqueda de una economía dirigida en su mayor parte por las fuerzas de mercado) y a las condiciones del sistema financiero internacional que para esos años ya se caracterizaba por la globalización de los servicios, la expansión geográfica extraterritorial y una competencia hacia la configuración de la banca universal¹⁵. En el cuadro siguiente se muestran las modificaciones que sufrió el sistema bancario mexicano en los primeros años de la reforma.

Cuadro 14. Modificaciones al sistema bancario mexicano

Año	Modificación
1988	Se eliminan las restricciones cuantitativas a los límites de crédito y se reduce gradualmente el encaje legal. En este año la captación de los bancos mediante instrumentos no tradicionales como los Certificados de Depósito y los Pagarés sólo estaba sujeto a un coeficiente de liquidez de 30% en forma de bonos de gobierno, pero la captación de los bancos mediante cuentas de cheques y de ahorro seguía sujeta al encaje legal.¹⁶
1989	Se sustituye el encaje legal por un coeficiente de liquidez del 30% de la captación total de los bancos que tenía que invertirse en CETES y/o BONDES;

¹⁴ M. Gavin y R. Asuman, *Op. cit.*, págs.1-2

¹⁵ G. Capo, La autonomía de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como instrumento para eficientar las funciones del organismo en beneficio del sistema financiero mexicano, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1999, pág. 26

¹⁶ El coeficiente de liquidez se refiere a la relación entre los activos actualmente disponibles y las obligaciones pendientes. J. Rosenberg, *Op. cit.*, pág. 230

	• Se promueve la creación de grupos financieros; • Se liberalizan las tasas de interés pasivas; • Se elimina la canalización obligatoria del crédito por sectores (anteriormente existían topes al monto de crédito por sector. Bajo el régimen de encaje legal el Banco de México canalizaba los recursos depositados por los bancos hacia sectores estratégicos); • Permiso para la participación minoritaria de inversión extranjera en el capital de los intermediarios financieros.
1990	• En junio se hacen públicas las reglas de privatización; • En julio se publica la Ley de Agrupaciones Financieras que permite el establecimiento de conglomerados bancarios a través de una compañía matriz o compañía controladora que pueda mantener de manera separada las actividades de banca comercial, corretaje y otros servicios –actividades financieras-; • El 25 de septiembre se publican en el Diario Oficial de la Federación las bases generales del proceso de desincorporación de las instituciones de Banca Múltiple propiedad del gobierno federal.
1991	• Se elimina el coeficiente de liquidez; • Se da la privatización bancaria y se venden 18 bancos al sector privado. La participación en los títulos representativos del capital social de los bancos se redujo de 73.4% a 8.9%)

Fuente: Elaboración propia con base en: R. Del Villar, D. Backal y J. Treviño, Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias, págs. 71-72

S. Alyer, Anatomy of Mexico's banking system during the peso crises, pág. 2

G. Capo, La autonomía de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como instrumento para eficientar las funciones del organismo en beneficio del sistema financiero mexicano, págs. 27-28

Estos cambios permitieron que la banca –recién privatizada- tuviera una gran disponibilidad de recursos para destinarlos al crédito, esta disponibilidad de recursos provenía principalmente de:¹⁷

- Liberalización que permite tener acceso al mercado internacional y adquirir recursos financieros a bajas tasas de interés;
- Eliminación del encaje legal;
- Superavit fiscal que resulta en una menor demanda de créditos por parte del gobierno federal;
- Eliminación de los cajones crediticios;
- Entradas de capital.

Ante esta perspectiva, el sistema bancario recién privatizado –al igual que el resto de la economía- se desarrolló en una forma en que se fomentó su vulnerabilidad: Se dio un rápido crecimiento del crédito de la banca comercial al sector privado a tasas mayores a las del crecimiento del PIB con lo que se eleva la exposición al riesgo y se reduce la calidad del portafolio de préstamos de los bancos. La tasa de crecimiento –promedio- del crédito de la banca comercial al sector privado fue de 21.86% entre 1990 y 1994, mientras que la tasa de crecimiento promedio del PIB en el mismo período fue de 3.8%. (cuadro 13)

Esta expansión se dio en la medida en que los bancos carentes de experiencia en la evaluación crediticia se adaptaban a un nuevo entorno y competían por

¹⁷ A. Huerta, El debate del FOBAPROA. Orígenes y consecuencias del “rescate bancario”, Ed. Diana, México, 1998, págs. 10 y 12

aumentar su participación en el mercado. Las áreas de mayor crecimiento del crédito fueron en principio los préstamos personales (incluidas las hipotecas y los saldos sobre tarjetas de crédito). Posteriormente, a partir de 1994 hubo un gran incremento del financiamiento bancario a las empresas concentrándose en las actividades de bienes raíces y construcción. Además, una proporción considerable del crédito total otorgado por los bancos se encontraba denominado en divisas, principalmente en dólares, estos créditos se financiaron en gran medida a través de líneas de crédito de bancos extranjeros. (cuadro 14) El crédito al sector privado pasó de representar el 14.2% del PIB en 1988 a representar el 55.31% en 1994, los préstamos a empresas pasaron de 9.9% del PIB a 35.5% mientras que los préstamos a las familias pasaron del 4.3% al 19.8% del PIB en ese mismo período. Por otro lado, los préstamos denominados en moneda extranjera con respecto al total de préstamos representaron durante todo el período, 1988-1994, entre 20 y 25% del total. (cuadro 14)

En 1994, el crédito de la banca comercial se destinó principalmente a los sectores de servicios e industrial, sin embargo, los créditos a la vivienda y el consumo en conjunto tenían una participación importante representando el 23.88% del crédito total de la banca comercial. (cuadro 15)

Este comportamiento de los bancos provocó una importante debilidad en el sistema bancario ya que:¹⁸

- El boom de préstamos acentúa los problemas de monitoreo y supervisión de los bancos;
- Cuando hay un boom de préstamo lo más probable es que se de una toma excesiva de riesgo que se transformará en muchos préstamos irrecuperables.
- Al haber endeudamiento con el exterior la economía se vuelve vulnerable a las variaciones en el tipo de cambio.

Así en México, como resultado de la política expansionista del crédito se tuvo un debilitamiento importante en el sistema bancario, esta debilidad se observa en el cuadro 16. En este cuadro se observa que la cartera vencida tuvo un incremento entre 1990 y 1994. La cartera vencida con respecto al total de préstamos pasó de 2.0% en 1990 a 7.4% en 1994.¹⁹ En el cuadro 15 se observa que una parte importante de la cartera vencida se concentró en las áreas donde había más créditos, industria y servicios, pero hay que resaltar que los créditos al consumo y a la vivienda representaban una parte importante de la cartera vencida, 27.18% del total.

Al mismo tiempo que la cartera vencida se incrementaba, las reservas para pérdidas por préstamos con relación a los préstamos totales también se incrementaban (de .2 en 1990 a 3.6 en 1994). Sin embargo, estas reservas eran muy pocas y para 1994 estas reservas no alcanzaban a cubrir el 50% de la cartera vencida.

¹⁸ F. Mishkin, *Op. cit.*, pág. 28

¹⁹ Como se vera más adelante, el sistema de contabilidad mexicano subestimaba la gravedad del programa porque las normas que regían el registro de la cartera vencida eran menos estrictas que las prácticas aceptadas internacionalmente y que las que se aplican actualmente en México.

En el cuadro 16, se observa que la cartera vencida (aún restándole las reservas para pérdidas por préstamos) comenzaba a minar al capital de las instituciones, esto se observa por el hecho de que la cartera vencida menos las reservas representaban casi el 50% del capital.²⁰

En el cuadro 17, se observa que las provisiones preventivas con respecto a la cartera de la banca comercial eran del 3.71% en 1994. Si se observa este indicador por grado de riesgo se tiene que para el nivel de alto riesgo, las provisiones representan el 6.10% en 1994, mientras que para la cartera clasificada como irrecuperable se observa que las provisiones disminuyeron constantemente entre 1991 y 1995, en 1994 eran del 68.07%, un nivel bajo si se considera que estos tipos de cartera son prácticamente irrecuperables.

El coeficiente de liquidez –relación reservas a depósitos a la vista- disminuyó de .55 en 1989 a .1 en 1994, lo que muestra que los bancos cada vez eran menos líquidos. Por otro lado, el nivel de capital de los bancos –relación capital a activos- se mantuvo en alrededor de 5% durante el mismo periodo, en 1995 este nivel descendió a 1.3% mostrando el deterioro del capital que para ese momento ya reflejaba los problemas de cartera de los bancos. (cuadro 18)

Por otro lado, existe una serie de razones financieras que muestran la situación por la que atravesaban los bancos en este período.

Cuadro 15. Razones financieras y la situación de los bancos, 1992-1995

De acuerdo con la información que se presenta en el cuadro 19 se puede realizar el siguiente análisis:

- Una razón de liquidez mide la capacidad de pago que tiene una empresa para cumplir con sus obligaciones de corto plazo. En el caso de la razón de liquidez que se presenta, cartera de créditos a captación total, ésta nos expresa que los bancos usan una parte importante de sus obligaciones –captación de los depositantes- para otorgar créditos, por lo tanto esta razón indica cuanta cartera de crédito (activo) se generan por cada peso de captación (pasivo) El comportamiento de esta razón indica una creciente debilidad de los bancos, ya que cada vez se generaban más créditos por cada peso de captación, lo que comprometía la liquidez de los bancos, esto es, comprometía la convertibilidad de la cartera de créditos en el dinero de los depositantes en caso de que se diera un retiro masivo de depósitos.
- Una razón de apalancamiento mide el grado en que una empresa ha sido financiada por terceros o mide la dependencia que existe por obligaciones contraídas por una empresa. En el caso de la razón captación total a activo total, ésta refleja la parte en la que el activo de los bancos se ha financiado con la captación de los depositantes. El hecho que entre 1992 y 1994, esta razón haya disminuido constantemente muestra que los activos bancarios aumentaban más de lo que aumentaba la captación bancaria o que el activo total cada vez se financiaba más con la captación que se realizaba, esto incrementa la vulnerabilidad de los bancos ya que la captación no crece (o se mantiene constante) y los activos si crecen.
- Las razones de actividad o de operación, entre otras cosas, miden la forma en que la empresa emplea los recursos que están a su disposición. En este sentido, en la

²⁰ Dentro de una hoja de balance, el capital es igual a los activos menos los pasivos. En los bancos, los préstamos que realizan forman parte de los activos, si estos se convierten en incobrables el activo disminuye disminuyendo de este modo el capital.

razón cartera de créditos a activo total, se observa que la razón disminuyó entre 1992 y 1996, esto puede ser resultado de un aumento de los créditos menor al aumento del activo total.

- Las razones de rendimiento de una empresa miden los resultados obtenidos por la empresa y la eficiencia en la administración de la empresa, el concepto de rentabilidad tienen que ver con la capacidad de la empresa para generar utilidades. En este sentido, se observa que la utilidad neta de las instituciones analizadas en relación con los ingresos totales, con el activo total y con la captación total, disminuyó de manera constante entre 1992 y 1995 –en 1996 se empezó a recuperar-, lo que muestra que la administración de los bancos no fue adecuada.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de El Anuario Financiero. Bolsa Mexicana de Valores, 1995 y 1996.

La debilidad del sistema bancario mexicano también se puede observar, de acuerdo con lo mencionado al principio de este capítulo, al comparar la tasa de crecimiento de los depósitos con la tasa de interés de los mismos. De acuerdo con este argumento, si la tasa de crecimiento de los depósitos bancarios es menor que la tasa de interés de los mismos, los bancos deberán hacer transferencias netas a los depositantes, que finalmente –si las transferencias son muy grandes- pueden llevar a una incapacidad de los bancos para regresar los fondos que los depositantes le entregaron (no sin antes atravesar una etapa de crecimiento de las tasas de interés, de no renovación de préstamos y de reducción del nivel de liquidez de los bancos). En el cuadro 20, se observa que en México, a partir de 1992 la tasa de crecimiento de los depósitos era menor que la tasa de interés de los mismos depósitos. En 1993 esta diferencia fue de 11.93 puntos porcentuales.

Todo esto demuestra la gran debilidad del sistema bancario ante cualquier disturbio en la economía.

3.2.3 Problemas en la economía mexicana²¹

Después de una gran entrada de capitales a fines de 1993 y principios de 1994 la confianza de los mercados en la estabilidad del país se debilitó –sobre todo por acontecimientos políticos-. A partir de estos acontecimientos los inversionistas comenzaron tanto a cuestionar la capacidad del gobierno para sostener el tipo de cambio bajo las condiciones que se presentaban, como a poner especial atención en el incremento del déficit en la cuenta corriente. Estos problemas, aunados a la adopción de una política monetaria más restrictiva en Estados Unidos provocaron una importante salida de capitales que mantuvo al peso presionado a la baja manteniéndose –artificialmente- cerca del límite inferior de la banda de fluctuación.

Las autoridades mexicanas optaron por la estrategia de defender el tipo de cambio, los elementos principales de la estrategia fueron:

²¹ Esta sección se elaboró con base en OCDE, *op. Cit.*, capítulo 1.

- Aumento importante de las tasas de interés a corto plazo –alrededor de 8 puntos porcentuales- después del choque inicial de marzo de 1994;
- Devaluación del peso dentro de los límites de la banda de fluctuación – devaluación inmediata de aproximadamente el 10%- Al tiempo que se daba la intervención en apoyo del peso;
- Remplazo de un gran volumen de valores gubernamentales convencionales a corto plazo por TESOBONOS –obligaciones indizadas al dólar- como medio para retener los fondos de los inversionistas que temían una devaluación.

Entre el período de marzo a diciembre de 1994 se dieron importantes desplazamientos en las carteras de activos, de activos denominados en pesos a activos denominados en dólares o a títulos indizados a esa moneda. Las reservas de divisas disminuyeron en alrededor de 20 000 millones de dólares en este período. Durante este mismo período se registró una substitución de tenencias de CETES (las obligaciones convencionales a corto plazo de la Tesorería) por tenencias de TESOBONOS equivalentes a 15000 millones de dólares. En agosto, el valor de las obligaciones del gobierno mexicano denominados en TESOBONOS rebasó el de las reservas de divisas (los flujos de cartera se estabilizaron durante los 3 meses siguientes pero en noviembre y diciembre se dieron nuevas salidas de capital que hicieron insostenible la estrategia de política económica).

En diciembre, la situación del país se complicó por la preocupación de los inversionistas respecto a la estabilidad política y a las perspectivas de la economía. Las pérdidas de las reservas de divisas se aceleraron de modo que a mediados de diciembre llegaron a 11 000 millones de dólares, cuando en febrero habían alcanzado un nivel máximo de casi 30 000 millones.

La pérdida de reservas se tornó insostenible, por lo que el 20 de diciembre de 1994 se amplió la banda de fluctuación del tipo de cambio permitiendo que el peso se devaluara en 15%. El anuncio de esta devaluación terminó de minar la confianza de los mercados y después de una pérdida de más de 5000 millones de dólares en reservas para defender el nuevo tipo de cambio se decidió dejar flotar libremente el peso a partir del 22 de diciembre. A fin de ese mes el peso había perdido 30% de su valor con respecto a finales de noviembre, agregándose a la devaluación de 10% dentro de la banda de fluctuación que tuvo a principio de año.

La baja en el peso continuó en enero de 1995, mientras que la tasa de interés aumentaba de manera importante y el mercado accionario experimentaba una caída de casi 40%. Ni el anuncio del plan de estabilización del 4 de enero en el que se establecía un importante rigor fiscal y salarial, ni la política monetaria restrictiva y ni el anuncio hecho a mediados de febrero del paquete internacional de apoyo financiero, fueron suficientes para reestablecer la confianza y estabilizar los mercados. La caída del tipo de cambio que fluctuaba entre 6 y 7 pesos por dólar –una devaluación del 40 al 50% respecto a las cifras previas a la crisis y el aumento de las tasas de interés a más del 60% a finales de febrero- provocaron que los mercados hicieran una nueva evaluación de la capacidad de pago de los deudores mexicanos tanto públicos como privados. Los dos principales factores de preocupación eran la fragilidad del sistema bancario y la capacidad del gobierno para reembolsar sus obligaciones en TESOBONOS.

3.2.4 Efectos de la crisis sobre el sistema bancario

Como se planteó anteriormente la situación de los bancos era delicada por el desarrollo que tuvieron después de la privatización en el que la tasa de crecimiento de los créditos fue mayor a la tasa de crecimiento del PIB y los créditos en dólares representaban una parte importante de los créditos totales, así como un incremento de la cartera vencida y su efecto sobre el capital de los bancos y las provisiones para préstamos perdidos. Esta condición de los bancos provocó que fueran muy sensibles ante disturbios de la economía que afectaran el crecimiento, la tasa de interés y el tipo de cambio, como sucedió en la crisis de 1994.

La crisis afectó a los bancos de las siguientes maneras: ²²

1. Dado que una parte importante de los préstamos de la banca comercial a los préstamos nacionales estaba denominada en divisas, la devaluación del tipo de cambio dificultó la capacidad de los deudores para pagar sus préstamos en dólares a los bancos.
2. El aumento en las tasas de interés nacionales afectó la capacidad de pago de los deudores. Esto se agravó por el hecho de que la economía entró en recesión. El resultado fue un aumento de la cartera vencida de los bancos, de modo que la cartera vencida con respecto al total de préstamos pasó de 7.4% en 1994 a 12.32% en 1995. (cuadro 21)
3. Estos problemas en la recuperación de créditos afectó, el ya deteriorado capital de los bancos mexicanos.
4. De acuerdo con la información del cuadro 19 el rendimiento de las instituciones bancarias continuó disminuyendo, lo que dificultaba la recapitalización de las instituciones financieras.

Como respuestas, a esta situación de los bancos se implementó una serie de programas para apoyar a los bancos se traducían en mecanismos de refinanciamiento en dólares, programas de capitalización y programas de reestructuración de préstamos (estos programas se revisarán más adelante). En relación con estos programas de reestructuración se observa en el cuadro 22 que el valor de los créditos reestructurados se incrementó en un 36% entre 1995 y 1996. Los créditos reestructurados se concentraron principalmente en préstamos hipotecarios.

La gravedad de la crisis del sistema bancario se refleja en el costo tan alto que representó su saneamiento:

Costo de la crisis²³

²² OCDE, *Op. cit.*, págs. 59-62 y 65

²³ El Financiero, El costo fiscal del rescate bancario y del apoyo a deudores se estima en 21% del PIB programado para 1999: S & P, El Financiero, México, 6 de septiembre de 1999.

Información del IPAB establece que el costo en términos brutos del rescate bancario, asciende al mes de junio de 1999 a 873 mil millones de pesos, que es igual a 19.3% del PIB. Si a éste monto se le deduce lo que el gobierno federal ha venido cubriendo por la vía presupuestal a partir de 1995, el importe pendiente que tendría que ser liquidado en los próximos 25 a 30 años es de 732 mil 200 millones de pesos., aproximadamente el 16.2% del PIB.

El costo directo que deberá pagar el IPAB de conformidad con sus responsabilidades representa el 63.7% del total, mientras que el 26.3% restante será cubierto directamente por el gobierno federal.

Para datos al 30 de junio de 1998 y de acuerdo con la metodología que siguió el auditor Michael Mackey, el costo presupuestal del rescate bancario es de 633 mil 300 millones de pesos, equivalente al 13% del PIB. Este costo se puede dividir de la siguiente manera:

- \$493 mil 600 millones (78%) corresponde a los programas de apoyo anualizados a los bancos;
- \$119 mil 700 millones (19%) se originaron en los programas de deudores; y
- \$20 mil millones (3%) están relacionados con el rescate carretero.

Dentro del costo se tiene que bancos como Inverlat o Bancrecer representan en conjunto y contrariamente a lo que podría suponerse, en virtud de la amplia brecha que se presenta entre los apoyos canalizados y los activos dados en contraparte, hasta el 27.3% de los recursos consolidados del rescate mientras que la participación en el mercado en términos de sus activos financieros apenas representa el 9.6% del total. Por otro lado, instituciones como Bancomer y Banamex, que participan con poco más del 40% de los activos del sistema, o el 60% del capital contable de la banca comercial y que absorbieron un importante volumen de recursos mediante los programas de capitalización –76 mil 300 millones de pesos- apenas participaron con el 1.75% del costo fiscal neto incurrido por el FOBAPROA. Entonces, a pesar de lo significativo que fue el apoyo otorgado, su relativa fortaleza financiera y los activos cedidos o dados en garantías determinan que el costo fiscal incurrido sea prácticamente marginal. La participación de las instituciones en el costo total del rescate bancario (de acuerdo con Mackey) es el siguiente:

- Los 12 bancos que fueron intervenidos por la CNBV entre septiembre de 1994 y febrero de 1998 –anexo, intervención de los bancos después de la crisis de 1994– representa el 35.1% del costo total registrado a junio de 1998, al reportar un saldo neto global de 83 mil 597 millones de pesos, equivalente al 1.81% del PIB. Este resultado proviene de descontar sus pasivos por 109 mil 300 millones de pesos, activos netos valorados en casi 23 mil millones.
- En cuanto a la participación que muestran los 5 bancos que en la auditoría se califican como en “operación normal” –BBV, Banorte, Banamex, Bancomer y Bitel-, se desprende lo siguiente: el total de pasivos registrados asciende a 140 mil 200 millones de peso, en tanto que los activos suman 126 mil 146 millones, por lo que el saldo neto resulta de 14 mil 54 millones. Este importe representa únicamente el 4.34% por ciento del costo

consolidado por el FOBAPROA, y por lo que su participación con respecto al PIB alcanza apenas .3 puntos porcentuales.

- Contrariamente a las dos situaciones descritas, un paquete de 6 bancos considerados por la autoridad como en operación normal y que se encuentra integrado por Serfin, Bancen, Atlántico, Promex, Inverlat y Bancrecer, absorbe en su conjunto el 60% del saldo del costo fiscal, ya que al consolidarse los pasivos de los activos se presenta una diferencia a favor de los primeros de 145 mil 550 millones de peso, monto que significa 3.08 puntos del PIB.

Cuadro 16. Consecuencias de la crisis de diciembre de 1994 sobre el sistema bancario mexicano desde la perspectiva de la información asimétrica

El desarrollo y empeoramiento de la crisis bancaria en México puede explicarse con la estructura estudiada en la primera parte de este capítulo:

- Se dio un incremento en las tasas de interés tanto internacionales como nacionales este incremento en las tasas de interés tiene efecto sobre la información asimétrica y sobre los pagos de interés de las empresas y familias, ²⁴ esto último lleva a un deterioro en sus hojas de balance por la reducción de los flujos de efectivo que se generan. El deterioro de las hojas de balance de las empresas y familias lleva a un deterioro en las hojas de balance de los bancos lo que provoca un incremento en los problemas de información asimétrica pero en particular de los problemas de riesgo moral;
- El incremento en la incertidumbre originado por los asesinatos políticos y por el levantamiento en Chiapas generó una gran incertidumbre en los mercados financieros mexicanos provocando una caída importante del mercado de valores –la bolsa cayó en 20% de su pico en septiembre de 1994 a mediados de diciembre de ese año-. El incremento en la incertidumbre y la caída del valor neto de las empresas aumentó el problema de información asimétrica, porque en un contexto así es más difícil diferenciar a los prestatarios buenos de los malos, además la baja en el valor neto genera una caída –desvalorización- del colateral de las empresas, lo que incrementó los incentivos para realizar inversiones riesgosas desde el momento en el que menos capital que perder si la inversión no resulta un éxito;
- La devaluación también afectó las hojas de balance de empresas que tenían deudas denominadas en dólares, por lo que se dio un incremento de esta deuda en pesos, mientras que por lo general el valor de los activos permaneció sin cambio. Esto afectó el valor neto de las empresas incrementando el riesgo moral y la selección adversa exacerbando la debilidad de portafolio de préstamos.

Todo lo anterior trajo una reducción en el crédito de la economía. La economía siguió deteriorándose porque los efectos sumados de la caída en la actividad económica, el deterioro en los flujos de capital y su efecto sobre las hojas de balance de los bancos llevaron a una crisis bancaria, esto es, si las empresas y los hogares están en problemas serán incapaces de realizar los pagos de sus deudas a los bancos que se traduce en una gran cantidad de pérdidas para los bancos. Por otro lado la devaluación tuvo un efecto directo sobre las hojas de balance de los bancos toda vez que los bancos mexicanos tenían importantes montos de deuda en moneda extranjera, en muchas ocasiones esa deuda se debe considerar de corto plazo, de modo que se generaron problemas de liquidez porque los bancos tendrán que pagar sus deudas incrementadas en muy poco

²⁴ Como los contratos de deuda en México son de corto plazo, los efectos de un aumento en la tasa de interés en el exterior, implican un efecto seguro sobre los pagos de intereses de los agentes, F. Mishkin, *Op. cit.*, pág. 29

tiempo.

Un problema de este tipo hace que la crisis se vaya retroalimentando, porque al generar tal inestabilidad los bancos son incapaces de realizar su papel principal que es el de intermediario financiero que lucha contra los problemas de información asimétrica por lo que el crédito se limita y la recuperación se hace cada vez más difícil.

Fuente: Elaboración propia con base en F. Mishkin, Understanding financial crises: a developing country perspective, págs. 29-32

3.3 Problemas institucionales o regulatorios que influyeron en el comportamiento del sistema bancario después de la privatización

La debilidad del sistema bancario ante la crisis del peso se puede explicar por el hecho de que hubo un cambio importante en el sistema bancario y financiero del país que implicó:

- Supresión del encaje legal;
- Supresión de las tasas máximas en operaciones pasivas y de sus plazos;
- En junio de 1990 se restablece la participación del sector privado en la banca comercial, lo que motiva profundas transformaciones en la estructura del sistema financiero mexicano;
- La privatización junto con la expedición de la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley Para Regular a las Agrupaciones Financieras dieron lugar a la construcción de agrupaciones dentro de las cuales pueden ubicarse entidades financieras de diversa índole.

Estos cambios llevaron al sistema financiero a un esquema de banca universal que permite la prestación conjunta de una amplia gama de servicios a través de entidades financieras pertenecientes a un mismo grupo.²⁵ Los cambios por sí mismos no explican la crisis, el problema radicó en que no fueron acompañados por una adecuación de la estructura supervisora a la nueva realidad del sistema. De acuerdo con la auditoría realizada por el canadiense Michael Mackey,²⁶ las razones para las débiles prácticas de supervisión se pueden rastrear desde la época de la nacionalización de los bancos mexicanos en 1982, ya que en ese periodo la CNB no tuvo un desempeño adecuado en cuanto a sus funciones de vigilancia de los bancos nacionalizados, más aún, la supervisión regulatoria no era considerada esencial pues no era otra cosa que un órgano gubernamental vigilando a otro.

Los principales problemas o carencias que presentó la regulación bancaria se plantearán utilizando un análisis retrospectivo, esto es, se observará, a partir de las

²⁵ G. Capo, *Op. cit.*, pág.78

²⁶ M. Mackey, Informe de Michael W. Mackey en la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fondo Bancario de Protección al ahorro "FOBAPROA" y la calidad de la supervisión de los programas del "FOBAPROA" de 1995 a 1998, México, Julio, 1999, págs. introducción y 179.

acciones y correcciones que se han tenido que llevar a cabo después de la crisis, que fue lo que falló con la regulación. Se descubrirán las carencias de la regulación a través de observar los problemas en el sistema bancario que se presentaron después de la crisis de 1994 y de las acciones y correcciones que se han tenido que llevar a cabo para enfrentarlos.

Privatización

Entre junio de 1991 y julio de 1992 se privatizaron 18 bancos a grupos financieros representados por 11 grupos de bolsa y 7 grupos industriales y particulares. Este proceso de licitación tuvo como resultado un ingreso para el gobierno federal de más de \$38 millones (\$12 mil 800 millones de dólares).²⁷ El gran interés que se presentó por parte de los grupos económicos se originó en las importantes cantidades de recursos que siempre maneja la banca y que en esos momentos se veían incrementados por el ambiente de liberación financiera, de acceso a los mercados de capitales que ésta permite, por la eliminación del encaje legal y la menor demanda crediticia por parte del gobierno dado el superávit fiscal.²⁸ Estas perspectivas favorables llevaron a los grupos financieros a pagar por los bancos entre 2.62 y 4.65 el valor en libros de los bancos (3.48 como total ponderado) dado que tenían la expectativa de obtener altas y fáciles ganancias con lo que se recuperaría rápidamente la inversión.²⁹ Los banqueros tradicionales, por otro lado, sabían bien que el valor real de los bancos era menor al de las ofertas de los grupos financieros por lo que abandonaron su propósito de recuperar los bancos que habían perdido con la nacionalización de la banca en 1982.³⁰ El resultado fue un problema de selección adversa en el que se le otorgaron los bancos a las personas menos deseables ya que no tenían experiencia en el manejo de los bancos y además esperaban ganancias de corto plazo.

Para el auditor canadiense Michael Mackey, la privatización bancaria en México fue un proceso fallido que presentó serias deficiencias:

- Los \$38 millones que se obtuvieron por la privatización se utilizaron principalmente para reducir la deuda pública y no para fortalecer el sistema bancario;
- Se llevaron a cabo procedimientos para conocer los antecedentes de los propietarios prospecto y de la alta gerencia de los bancos. Sin embargo, estos procedimientos no preveían cuestiones específicas sobre cómo los accionistas se deben evaluar y cuáles son los criterios mínimos que deben reunir. Los principales aspectos que se tienen que investigar y en donde los

²⁷ *Ibíd.*, pág. 54

²⁸ A. Huerta, *Op. cit.*, págs. 5-7

²⁹ M. Mackey, *Op. cit.*, pág. 54

³⁰ Los bancos se adquirieron por agentes económicos ajenos al negocio bancario, que en su mayoría eran dueños de casas de bolsa. La actuación de los banqueros y de los hombres que manejan casas de bolsa se rige bajo lógicas distintas, los primeros tienen perspectivas económicas de largo plazo, mientras que los dueños de casas de bolsa se rigen, en términos generales, por el mercado y a escala internacional, realizando inversiones de corto plazo y altamente volátiles. L. Solís, "Los silenciosos antecedentes de la crisis bancaria", en *Economía Nacional*, No. 225, abril de 1999, pág. 17

procedimientos mexicanos fallaron son: identidad, capacidad profesional, experiencia, competencia, honestidad, integridad, situación financiera y personal de los accionistas. También se falló en recolectar información en la que se detallan las relaciones de negocios o personales entre directores, grandes accionistas y contrapartes del banco o grupo financiero, finalmente, esta información debe corroborarse con otra información disponible en diversos organismos crediticios y entrevistas con anteriores asociados de negocios;

- En la mayor parte de los casos los accionistas controladores carecían de experiencia crediticia y del conocimiento técnico necesario de las prácticas prudenciales. Por si fuera poco, no tuvieron la capacidad (o no quisieron tenerla) de contratar una administración competente;
- En algunos casos, la mayor parte del precio de compra se financió con recursos prestados. Un ejemplo es Inverlat y el Banco Unión en donde la mayor parte del capital se obtuvo a través de créditos con otras instituciones financieras mexicanas;
- Los compradores de los bancos detectaron problemas con respecto a la evaluación de la cartera bancaria después del periodo de prueba de 6 meses. En algunos, casos, como el de Serfin, se hizo evidente que la viabilidad de los bancos no estaba clara;
- En el proceso de privatización la SHCP no tomó las medidas adecuadas para asegurar una transición libre de irregularidades de un sistema bancario de propiedad gubernamental a un ambiente privatizado. Las principales áreas que no se consideraron fueron: controles internos efectivos, departamentos de créditos bien estructurados, políticas documentadas, departamentos de auditoría interna objetivos e independientes, sistemas actualizados de información dirigida a la gerencia;³¹
- Los banqueros heredaron personal no preparado, sistemas internos inadecuados de análisis de crédito y controles débiles resultantes de un largo periodo de propiedad gubernamental. La mayor parte de las instituciones privatizadas tenían sistemas inadecuados de control interno, separación insuficiente de deberes, procedimientos y políticas de crédito inexistentes y prácticas de riesgo de mercado inadecuadas;³²
- Los nuevos propietarios estaban bajo considerable presión para registrar altas ganancias ya que habían pagado por los bancos mucho mas valor que el verdadero;

³¹ La auditoría interna se define como una auditoría efectuada por la misma empresa en forma continua. También se puede definir como, una auditoría retrospectiva, auditoría de los requisitos antiguos para localizar errores que han llamado la atención del departamento de auditoría de un banco. J. Rosenberg, *Op. cit*, pág. 235

Por otro lado una auditoría externa se refiere a una auditoría de protección efectuado por una organización o individuos independientes a los que audita. *Op. cit*, 150

³² Los sistemas de control interno se definen como los métodos y medidas empleadas para promover la eficiencia, fomentar la aceptación de procedimientos y políticas administrativas, verificar la validez de los datos administrativos y proteger los activos. J. Rosenberg, *Op. cit*, pág. 204

- Hubo algunos grupos que adquirieron bancos como un medio para obtener acceso a financiamientos bajo y en condiciones favorables para compañías y empresas relacionadas.

El proceso de privatización bancaria, que es muy delicado, no se realizó de la manera más adecuada. El problema principal fue que en la privatización no se pensó en la seguridad y estabilidad del sistema bancario, sino que simplemente se buscó obtener el mayor ingreso por la venta de los bancos, esto provocó que no se hicieran los estudios necesarios sobre lo adecuado de los nuevos banqueros y que finalmente se llegara a un problema de selección adversa y a un debilitamiento del control interno de los bancos. Estos banqueros, ante una estructura liberalizada del sistema bancario, en la que no se plantearon las regulaciones necesarias para mantener la estabilidad del sistema bancario se sintieron en libertad de actuar en la búsqueda de rápidas ganancias para recuperar la gran inversión inicial que realizaron.

Órganos de decisión corporativos³³

Muy relacionado con el punto anterior se tiene un problema con los órganos de decisión corporativos, éstos comprenden el sistema de principios y estructuras diseñados para permitir al consejo de administración de una institución financiera asumir sus responsabilidades respecto al manejo del banco y el cumplimiento de los estándares regulatorios y legales. Si estos órganos de decisión corporativos se adhieren a buenas políticas (están en orden, son creíbles y bien entendidas a través de las fronteras) conseguirán mejorar la confianza de los inversionistas nacionales, reducirán el costo del capital y atraerán financiamiento sólido, y permitirán aprovechar los beneficios de los mercados globales de capital y atraer capital extranjero de largo plazo.

En México, no existe evidencia de un sano sistema de órganos de decisión corporativos que alienten el establecimiento de políticas de decisión corporativa y auditoría. Una explicación para esto es que en México los directores no son personalmente responsables por las acciones de la institución, por lo tanto los incentivos para actuar y tomar decisiones en forma prudente y que estén en el mejor interés de la empresa y de los accionistas está limitado, esto es, la responsabilidad sobre la quiebra de un banco no recae sobre los consejeros de la institución.

En conclusión, México posee un sistema de órganos de decisión corporativos deficiente, por lo tanto se requiere un mecanismo que haga responsables explícitamente a directores y grupos financieros de la administración de la empresa. Para tal efecto, la CNBV creó en 1999 un comité de órganos de decisión corporativos y publicó un código de mejores prácticas para las compañías mexicanas. Sin embargo, de acuerdo con la naturaleza del código penal no hay manera de hacer responsables explícitamente a directores y grupos financieros de la administración de la empresa (en este caso del banco)

Si los directores de los bancos no son responsables respecto al manejo de los mismos y al cumplimiento de los estándares regulatorios y legales, se generan

³³ M. Mackey, *Op. cit.*, págs. 136-138

incentivos para la toma excesiva de riesgo porque –como se vio en los capítulos anteriores- al interior de los bancos no existen incentivos para mantener el nivel adecuado de capital que garantice su solvencia y estabilidad, si a esto se agrega que no hay reglas del juego –instituciones- que los obliguen a hacerlo, no lo harán generando problemas de riesgo moral en el sistema bancario. Esta situación se agrava en México por el hecho de que los nuevos banqueros tenían grandes deseos de ganancias, lo que fomentó la toma excesiva de riesgos.

Supervisión consolidada

Otro factor que favoreció la formación de la crisis bancaria fue el hecho de que con las modificaciones en el sistema financiero mexicano de principios de los noventa surgen los grupos financieros (conglomerados bancarios) que si bien generan una estructura bancaria que permite ventajas como economías de escala y sinergias, así como la concepción de nuevas y sofisticadas operaciones y servicios dentro de un sector más competitivo, también implican la necesidad de contar con mejores procedimientos de supervisión, particularmente los que permitan una supervisión consolidada que mida la situación financiera en que se encuentran las entidades en lo individual o formando parte de grupos financieros.³⁴ La supervisión consolidada es un enfoque de supervisión que se centra en la compañía matriz o controladora. Las entidades particulares pueden y deben seguir siendo supervisadas en una base individual según los requerimientos de capital de sus entidades reguladoras. Para determinar si el grupo en conjunto tiene un capital adecuado, los activos y pasivos de compañías individuales se consolidan y se aplican los requerimientos de capital a la entidad consolidada al nivel de compañía matriz y el resultado neto se compara con el capital de la compañía matriz (o del grupo)³⁵

En este sentido, las autoridades regulatorias pensaron en una nueva estructura que se adecuara a la realidad del sistema financiero. Esto empezó en 1992 y la nueva estructura se enfocaba en lo general a considerar a las entidades financieras por grupos y no por entidades individuales. Esta necesidad de considerar a los grupos financieros dio lugar a la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero (COSSIF) resultado que en los grupos financieros se encontraban entidades cuya supervisión estaba a cargo de organismos diferentes: CNB, CNV o CNSF. Esta nueva estructura implicó en primer lugar establecer un nuevo esquema organizacional en la CNB (marzo de 1993) basado en 2 vicepresidencias: una de operación que se encargaba de áreas de apoyo, organización e informática, estadística, jurídica y administración; y otra de supervisión, que como su nombre lo indica supervisaba a todas las entidades bajo la jurisdicción del organismo. Esta vicepresidencia contaba con 4 Direcciones Generales de Supervisión que tenían a su cargo los grupos financieros, las entidades no agrupadas y los bancos de desarrollo, fondos de fomento y fondos institucionales de vivienda. En cada grupo financiero se supervisaba a las entidades bajo jurisdicción de la CNB (bancos y organizaciones auxiliares de

³⁴ G. Capo, *Op. cit*, págs.78-79

³⁵ M. Mackey, *Op. cit*, pág.116

crédito con sus correspondientes subsidiarias dentro del país o en el extranjero). Este fue el primer intento de una supervisión consolidada en la CNB.

Cuando en el grupo financiero bajo supervisión se encontraban entidades que pertenecían a la jurisdicción de otras comisiones supervisoras, CNV o CNSF, se necesitaba la intervención de la COSSIF.³⁶

Esta separación de funciones y responsabilidades para supervisar a un mismo grupo debió entorpecer la formación de evaluaciones consolidadas que permitieran conocer y calificar la situación real de los grupos financieros, lo que impidió detectar de manera efectiva los problemas de los bancos y por lo tanto retrasó la implementación de medidas correctivas.

Por otro lado, aunque el proceso de privatización y de conformación de grupos financieros se dio en 1991, la supervisión consolidada comenzó a darse hasta 1993, esto significó que la nueva estructura empezó a funcionar sin una estructura regulatoria adecuada para determinar la situación de los grupos como un todo.

Con el fin de dar la supervisión integral, bajo la jurisdicción de la CNB se diseñó el Modelo MACRO (equivalente al modelo CAMEL de Estados Unidos) que consideraba la revisión de los siguientes aspectos de los grupos financieros:³⁷

Manejo de fondos
Adecuación de capital
Calidad de los activos
Rentabilidad
Organización

Sin embargo, este esquema de supervisión también estuvo fuera de tiempo, ya que apenas en diciembre de 1993 se encontraban en proceso de revisión y codificación los manuales diseñados para aplicarlo. Finalmente, fue hasta 1995 que la CNBV recibió asistencia técnica de inspectores de Estados Unidos en la realización de las inspecciones CAMEL-MACRO de todos los bancos comerciales. Con estas inspecciones se encontraron deficiencias en controles internos, insuficientes análisis de crédito y un manejo insatisfactorio de la liquidez y el riesgo.³⁸

La inspección CAMEL es muy importante porque permite eliminar el problema del riesgo moral al determinar si los grupos financieros y en particular los bancos están cumpliendo con los requerimientos y las restricciones de la tenencia de activos. Sin embargo, a pesar de su importancia, en México la inspección CAMEL no se estableció a la par de la nueva estructura de funcionamiento de los bancos. Esto representó una carencia muy importante en la regulación porque permitió que los banqueros y administradores violaran los requerimientos y restricciones para el funcionamiento de los bancos fomentándose el riesgo moral, lo que finalmente incrementó la vulnerabilidad de los bancos.

³⁶ A. Martínez, "La supervisión de la banca: breve crónica de su desarrollo y estructura en la CNB", en *CNB Revista Bimestral*, Comisión Nacional Bancaria, No. 18, noviembre-diciembre (no. especial), 1993, pág. 52

³⁷ *Ibíd.*, pág. 52

³⁸ S. Aiyer, *Anatomy of Mexico's banking system during the peso crises*, World Bank, diciembre, 1996, pág. 10

Por otro lado, fue hasta 1995, en plena crisis económica, que se consolidó, en un solo órgano desconcentrado, las funciones correspondientes a la CNB y la CNV. Éste órgano sería llamado CNBV, su ley fue publicada el 28 de abril de 1995 y entró en vigor el 1º de mayo de ese año. Sus atribuciones comprenden a todas las instituciones del sistema financiero (a excepción del sector asegurador y afianzador que seguía bajo la vigilancia de la CNSF)³⁹. De hecho, actualmente la CNBV supervisa a todos los grupos que contienen un banco.⁴⁰

La CNBV conserva las facultades de autoridad que tenían anteriormente las comisiones supervisoras y además complementa con:⁴¹

- Establecer programas preventivos y de corrección de cumplimiento forzoso para las entidades financieras tendientes a eliminar irregularidades. Estos programas se establecen cuando las entidades presentan desequilibrios financieros que pueden afectar su liquidez, solvencia o estabilidad;
- Suspender todos o algunas de las operaciones de las entidades financieras, en caso de infracciones graves o reiteradas a las leyes que las rigen o a las disposiciones que deriven de ellas;
- Dictar normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios financieros. Estas normas se refieren a la diversificación de riesgo, capitalización y creación de provisiones preventivas.

Fue hasta 1995 que se estableció la estructura para la supervisión consolidada (para estas fechas la crisis ya había comenzado). De nueva cuenta, se observa que la regulación no se modificó a la par que el sistema bancario lo que dejó un hueco institucional importante que permitía la conducta inapropiada de los banqueros y administradores.

También resalta el hecho de que hasta 1995 se le otorgaran a la CNBV facultades preventivas, correctivas, de castigo y de generación de recomendaciones que le permiten tener la capacidad real no sólo de supervisar sino de corregir los problemas que se presenten en el sistema bancario. Esto significa que el órgano de supervisión bancaria no tenía la autoridad ni capacidad suficiente para tratar con los problemas del sistema bancario.

A pesar de las modificaciones hechas, todavía existen problemas para implementar la supervisión consolidada en México:⁴²

- México, no requiere que los grupos financieros mantengan una proporción o índice específico relativo a la suficiencia de capital, lo hacen únicamente sobre las entidades individuales. Es importante que se supervise la suficiencia de capital en una base individual pero que se complemente por medio de un examen de capital del grupo financiero como un todo, ya que los problemas que enfrenta un miembro pueden afectar a los demás miembros del grupo;

³⁹ G. Capo, *Op. cit.*, págs. 78-79

⁴⁰ M. Mackey, *Op. cit.*, pág. 16

⁴¹ G. Capo, *Op. cit.*, p. 79

⁴² M. Mackey, *Op. cit.*, p. 116-117

- A pesar de que México tienen reglas de diversificación de riesgo en vigor para instituciones financieras individuales, no existen reglas en vigor para evaluar las exposiciones elevadas de riesgo al nivel de grupo. Las situaciones de elevada exposición de riesgo al nivel de grupo pueden llevar a un contagio de problemas financieros en todo el grupo. Es esencial que los supervisores se mantengan informados de manera regular sobre la existencia y naturaleza de todas estas exposiciones;
- Fue hasta 1997 que se estableció la obligación de las instituciones de crédito para identificar a los grupos de personas físicas y morales que, debido a su capital o vínculos de responsabilidad constituyen riesgos comunes. Cada institución financiera debe mantener un listado de todas las partes relacionadas identificadas y presentar la lista a la CNBV semestralmente.

Obviamente, estos problemas también se encontraban presentes antes de la crisis de 1994 y fomentaron un control interno débil en los grupos financieros y bancos porque no se consideraron los requerimientos de capital y de diversificación de riesgo que corresponde a bancos pertenecientes a grupos financieros.

Capital

A pesar de que el nivel de capital es muy importante para que los bancos sean capaces de soportar problemas macroeconómicos y para generar los incentivos adecuados en el comportamiento de los banqueros y administradores, en México se presentaron problemas que impidieron la adecuada valuación del capital en las instituciones financieras. Estas fallas en la valuación del capital provocaron que los bancos no mantuvieran las provisiones suficientes y por lo tanto que se sobrevaluara la calidad y cantidad del capital bancario.⁴³

Los principales problemas que se tenían para la valuación adecuada del capital fueron:⁴⁴

- Impuestos diferidos. Los bancos podían considerar como capital básico la totalidad de los impuestos diferidos (los impuestos diferidos se pueden registrar como activo resultado de 2 tipos de diferencias en cuanto a tiempo: a) reservas para pérdidas y b) pérdidas operativas diferentes a las reservas para pérdidas).

Mackey resalta en su auditoría al 30 de junio de 1998 que en algunos bancos un componente significativo del capital del nivel I (capital de mayor calidad en una organización) son impuestos diferidos registrados como activos que se integran en las utilidades retenidas –como promedio 32% en los bancos no intervenidos-. La realización de impuestos diferidos se basa en la rentabilidad futura del banco, lo que no siempre es seguro. Si el banco no es rentable, los impuestos diferidos no se realizarán y esa porción de capital no estará disponible para proteger a los depositantes.

⁴³ M. Mackey, *Op. cit.*, pág. 177

⁴⁴ Adolfo, Ortega: “ Debe banca asumir riesgos”, Reforma, México, D.F., 22 de septiembre de 1999, pág. 1ª, Sección A

- Inversiones en acciones. Los bancos podían considerar como capital las inversiones que tienen en empresas que les proveen servicios o les administren activos fijos.
- Obligaciones subordinadas.⁴⁵ Las emisiones de obligaciones convertibles de los bancos se contabilizaban como parte del capital básico o de alta calidad.
- Instrumentos de capitalización. Este mecanismo para atraer capital a los bancos era utilizado principalmente por los extranjeros como BBV, Santander, Citibank y Nova Scotia.
- Las provisiones preventivas podían considerarse como capital básico.⁴⁶

Para corregir estos problemas, el 22 de septiembre de 1999 se presentaron nuevas reglas bancarias consideradas como autocorrectivas. De acuerdo con el subgobernador del Banco de México estas reglas son autocorrectivas porque establecen el nivel de capitalización que requieren los bancos de acuerdo con el riesgo que van adquiriendo, en la medida en que la banca empiece a crecer y a adquirir más riesgo, requiere más capital y llega un momento en que si no tienen capital tienen que frenarse.⁴⁷ Estas reglas impondrán restricciones a las prácticas que permitían a los bancos presentar una capitalización superior a la real.⁴⁸

Las reglas a las que los bancos se tuvieron que adaptar a partir del 1 de enero del 2000 son:⁴⁹

- a) Impuestos diferidos. Ya no podrán considerar dentro de su capital básico el 100% de los saldos a favor que tengan con el fisco. Esto se limitará a sólo el 80% en el año 2000 hasta llegar al 20% en el 2003.
- b) Inversiones en acciones. Tendrán que restar de su capital básico las inversiones que realicen en cualquier empresa que sea no financiera en proporciones de 20% en el año 2000, 40% en el 2001, 60% en el 2002 y 100% en el 2003.
- c) Obligaciones subordinadas convertibles. En congruencia con los principios de Basilea, la emisión de estos instrumentos ya no se computará dentro del capital básico.
- d) Instrumentos de capitalización bancaria. Para obtener recursos frescos, los bancos podrán emitir nuevos instrumentos –como sucede en otros países del mundo- a un plazo mínimo de 10 años, a través de oferta pública, deberán amortizar el principal al vencimiento y podrán cancelar intereses sí así lo pactan previamente. Los recursos obtenidos de dichas emisiones sí podrán ser considerados dentro del capital hasta por 15% del capital obtenidos siempre que se estén pagando intereses a los tenedores de estos papeles.

⁴⁵ Las obligaciones subordinadas se definen como una obligación especial cuyo tenedor tiene oportunidad de pago subordinada a la de otros acreedores. Como se devenga mayor rendimiento se le considera como un bono de riesgo. J. Rosenberg, *Op. cit.*, pág. 370

⁴⁶ Yolanda, Morales: "Caerá el nivel de capitalización con las nuevas reglas: SHCP", *El Economista*, México, D.F., 23 de septiembre de 1999

⁴⁷ Adolfo, Ortega: *Op. cit.*

⁴⁸ Yolanda, Morales: *Op. cit.*

⁴⁹ Yolanda, Morales: *Op. cit.*

- e) Las provisiones preventivas tampoco podrán ser consideradas capital básico.

Otras modificaciones importantes que se plantean en estas nuevas reglas son, la de evaluar los porcentajes de provisionamiento -reservas- que deben tener los bancos de acuerdo con el riesgo de los créditos que otorga.⁵⁰ El de imponer niveles de capitalización acordes con lo que exige la competencia internacional, esto es, un mínimo de 10% -superior al que exige Basilea de 8%-⁵¹

Además, en su auditoría Mackey encontró problemas importantes con el nivel de capitalización de los bancos:⁵²

- Desde 1991 y hasta el inicio de la crisis del peso, el índice de capitalización de los bancos mexicanos fue insuficiente y su calidad fue cuestionable debido a la acumulación de intereses de préstamos improductivos y a la reestructuración de préstamos que fueron tratados como nuevos;
- Antes de 1994, cuando se inyectaba capital la fuente de los fondos de los accionistas no siempre era investigada por la CNB o por auditores externos. En el caso de Cremi y Unión los accionistas usaron recursos obtenidos por el banco a través de compañías canalizadoras;
- Antes de 1995 los requerimientos de capital que se hacían eran menores que los realmente necesarios. Además la mayoría del capital eventualmente pagado a los bancos no correspondían a nuevas contribuciones. En muchas situaciones fue capital proveniente de préstamos del mismo banco o de otros bancos (por ejemplo: Banpaís, Cremi, Oriente y Unión antes de 1994)

El nivel y la calidad del capital de los bancos es muy importante porque ayuda a prevenir la toma excesiva de riesgo por parte de los bancos, además de que actúa como un colchón de los bancos contra pérdidas. Sin embargo, en México no se establecieron las medidas para evaluar de manera adecuada la calidad del capital bancario. Ahora se reconoce que los bancos no contaban con la cantidad y calidad del capital necesario que generara una conducta adecuada por parte de ellos, esto finalmente generó una toma excesiva de riesgos que debilitó al sistema.

Programas de apoyo al sistema bancario y reformas a la contabilidad

Antes de la crisis, como ya se vio, el sistema bancario se caracterizó por un incremento de activos, en particular préstamos, dando como resultado un deterioro en el portafolio de préstamos y una insuficiencia en las reservas para préstamos perdidos. Esto, sin lugar a dudas, sugiere un hueco en el reporte y el cumplimiento de las regulaciones bancarias.⁵³

⁵⁰ Yolanda, Morales: *Op. cit*

⁵¹ Ana María, Rosas: "Aplicarán totalmente las reglas de capitalización hasta el 2003", *El Economista*, México, D.F., 10 de Septiembre de 1999

⁵² M. Mackey, *Op. cit.*, págs. 161-163

⁵³ S. Alyer, *Op. cit.*, pág. 5

Esta situación hizo evidente el problema de solvencia de los bancos y la posibilidad del colapso del sistema financiero en los primeros meses de 1995. Como resultado, en el sistema bancario:

1. *Se emprendieron medidas de apoyo que reflejan las carencias y los problemas de regulación que se presentaron después de la privatización; y*
2. *Se llevaron a cabo modificaciones a la contabilidad.*

En cuanto al primer aspecto, se dieron importantes apoyos tanto a las instituciones bancarias como a los deudores para que pudieran superar los problemas que la crisis expuso. Estos apoyos no son otra cosa que el reflejo de los problemas que la regulación bancaria no supo evitar o para los cuales no estaba preparada.

- En enero de 1995 el Banco de México estableció una ventanilla de liquidez en dólares para los bancos comerciales con el fin de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en moneda extranjera. A través de este programa se otorgó liquidez inmediata de dividas mediante préstamos.⁵⁴ Es importante señalar que en abril de 1992 con el fin de frenar el endeudamiento externo bancario, el Banco de México estableció que sólo el 10% de las obligaciones totales de los bancos podían ser denominadas en moneda extranjera y debían estar sujetas a un coeficiente de liquidez del 15%. Sin embargo, en noviembre de ese año tal regulación se relajó permitiéndose que los bancos tuvieran obligaciones en moneda extranjera hasta por el 20% de las obligaciones totales, este 10% adicional se debía invertir en un 4% en financiamiento a la exportación y en 6% en Ajustabonos. Fue hasta 1997 que el Banco de México dispuso que los pasivos en moneda extranjera no podían exceder el 14% de los pasivos totales. Se establece un coeficiente de liquidez para operaciones pasivas (operación de captar recursos del público a través de certificados de depósito, pagarés, etc) con vencimiento menor a 60 días, estos van del 0 al 50% si los pasivos no están correspondidos por activos en la misma moneda.⁵⁵

La necesidad de implementar este programa demuestra que no se llevó a cabo una vigilancia adecuada de la exposición al riesgo de tipo de cambio de los bancos, esto es, si los bancos necesitaron dólares para cumplir con sus obligaciones en dólares quiere decir que estos activos no estaban perfectamente cubiertos por activos en dicha moneda.

- De febrero de 1995 a diciembre de 1996. Otro problema al que se enfrentó la banca fue el de la cartera vencida. El porcentaje de créditos impagables respecto al total de activos bancarios paso de .99% en 1988 a 3.1 en 1991, este coeficiente alcanzó 7.4% en 1994 y llegó a 15.01% en 1997.⁵⁶ Con el fin de corregirlo se emitió una regulación (fuera de tiempo) que exigía mayores

⁵⁴ R. Del Villar, D. Backal y J. Treviño, *Op. cit*, pág. 73

⁵⁵ R. Del Villar, D. Backal y J. Treviño, *Op. cit*, págs. 72-74

⁵⁶ L. Solis, *Op. cit*, pág. 18

requisitos de provisiones, equivalentes al monto entre el 60% de la cartera vencida o el 4% de la cartera total. Esto implicó un gran esfuerzo de aprovisionamiento, ya que en esos momentos las provisiones en promedio eran del 43% de la cartera vencida.⁵⁷

Este problema demuestra que no hubo una regulación adecuada del nivel de cartera vencida de los bancos. Con la reciente privatización de los bancos y su traslado a manos de banqueros inexpertos que habían pagado mucho más del valor en libro por los bancos, era necesario una supervisión estricta de la cartera de los bancos, además de determinar niveles de cartera vencida que se consideraran como riesgosas para la estabilidad del sistema bancario. Sin embargo, en México se permitió que la cartera vencida de los bancos creciera un 138% entre 1991 y 1994 sin llevar a cabo ninguna medida, esta relajación provocó que los bancos fueran muy débiles para soportar algún tipo de disturbio.

- En marzo de 1995 se establece el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE) para capitalizar aquellos bancos cuya adecuación de capital hubiera caído más abajo de los requerimientos de 8% respecto de sus activos sujetos de riesgo. El objetivo era proveer el capital central de las instituciones para que los bancos subcapitalizados se mantuvieran en operación hasta que se encontraran nuevas fuentes de capital.

Este programa establecía que el capital que inyectaran los accionistas de los bancos sería complementado por una compra de cartera por parte de FOBAPROA igual a 2 veces el monto de la aportación. Los bancos seleccionaban la cartera que le venden a FOBAPROA (generalmente la de menor calidad), quien a cambio les transfiere un pagaré a 10 años que devenga intereses a la tasa de rendimiento de los CETES a 91 días.⁵⁸ En su auditoría, Michael Mackey determinó que de los 24 bancos que revisó 22 carecían de capital y un número similar demostró una falta de reservas adecuadas para pérdidas de crédito.

El hecho de que muchos bancos tuvieran problemas para mantener su 8% de capitalización muestra que no hubo supervisión de los niveles de capitalización. Sin exigencias sobre el nivel de capital es muy difícil que los banqueros y administradores mantengan los niveles adecuados de capital porque no tienen los incentivos para hacerlo, es más, ellos tienen incentivos para tener el nivel de capital más bajo posible porque esto les permite tener más ganancias, aunque vaya en contra de la seguridad de los acreedores de los bancos.

Dado que un buen nivel de capital reduce los incentivos a tomar riesgos excesivos por parte de los bancos y de que entre mayor sea la cantidad de capital que un banco tiene mayor será su capacidad de soportar créditos sin pagar y disturbios, se explica porque en México se tomó un riesgo excesivo al incrementar tanto la cartera de créditos y porque los bancos mexicanos encontraron tantos problemas después de la crisis de 1994.

⁵⁷ G. Capo, *Op. cit.*, pág. 89

⁵⁸ S. Alier, *Op. cit.*, pág.7

- Apoyos a deudores. En abril de 1995 se implementó el esquema de reestructuración de cartera (principalmente en créditos hipotecarios) por medio de unidades de inversión, que son unidades de cuenta cuyo valor permanece constante en términos reales. Para ello, los bancos comerciales constituyeron un fideicomiso que compró la cartera reestructurada mediante la emisión de un bono que paga una tasa de interés real constante, por otro lado el gobierno se comprometió a adquirir un monto determinado de los bonos de estos fideicomisos y emitió a cambio bonos que pagan una tasa de interés nominal variable igual al costo porcentual promedio de captación bancaria. Estos bonos sustituyeron a la cartera reestructurada en el activo de los bancos.

Este programa evitó el problema de la amortización acelerada de los créditos en un entorno inflacionario, pero no resolvió el problema inicial de que el valor de los créditos era superior al valor de las garantías, por lo tanto a mediados de 1996 se incluyeron descuentos a los pagos mensuales de crédito ya reestructurados en UDIs.⁵⁹

En agosto de 1995 se establece el Acuerdo de Apoyo a Deudores (ADE) que tenía como objetivo reducir las tasas activas nominales aplicables a tarjetas de crédito, créditos al consumo, empresariales, agropecuarios y de vivienda, así como a reestructurar créditos a plazos mayores. El acuerdo establece un subsidio por un año de tasas activas de créditos hipotecarios, al consumo – bienes duraderos y tarjetas de crédito- y agropecuarios.⁶⁰ Este programa benefició a los deudores que se encontraban al corriente en sus obligaciones, pero principalmente beneficio a los deudores morosos que reestructuraron su deuda.

Este problema muestra importantes deficiencia en la regulación bancaria:

Refleja la estrategia expansionista y arriesgada de los administradores bancarios y banqueros que llevó a una gran expansión del crédito sin considerar la capacidad de pago de los deudores.

Muestra que no se establecieron reglamentos o indicaciones para que el valor del colateral o la garantía fuera mayor que la deuda del solicitante del crédito en cualquier escenario, esto finalmente provocó que para los deudores fuera mejor perder el colateral que pagar el crédito.

Buró de crédito⁶¹

Relacionado con el problema de la capacidad de pago de los deudores se tienen el de la inexistencia de buró de crédito. En 1993 se hicieron reformas a Ley para Regular a las Agrupaciones Financieras con lo que se establecieron los lineamientos para la constitución de los buró de crédito. En 1995 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reglas generales que los buró de crédito deben seguir, en donde se establece su marco legal para facilitar su implementación y uso.

⁵⁹ R. Del Villar, D. Backal y J. Treviño, *Op. cit.*, pág. 73

⁶⁰ *Ibíd.*, pág. 73

⁶¹ M. Mackey, *Op. cit.*, pág. 120-121

En 1996 y 1997 se pusieron en práctica sistemas de información más eficaces para ayudar a establecer el sistema de buró de crédito para las personas físicas. Estos buró registran toda la información de crédito relevante.

Sin embargo, fue hasta el 15 de octubre de 1998 que la CNBV emitió una circular solicitando que las instituciones financieras establecieran reservas adicionales de crédito si la institución no tienen acceso al buró de crédito para obtener el historial crediticio del deudor, mientras que los créditos en donde el historial crediticio del acreedor no es comparable deben reservarse al 100%. Si la institución tiene acceso al buró de crédito y el deudor tiene un registro pobre y no obstante esto se otorga el crédito, la institución también debe reservar el crédito al 100%. Con esta circular se establece un fuerte incentivo para que las instituciones crediticias utilicen el buró de crédito.

A pesar de que inmediatamente después de la privatización se dio un importante crecimiento del crédito las acciones encaminadas a fomentar el uso de buró de crédito se consolidaron hasta 1998, tiempo después de la crisis. Por lo tanto se observa que en el período en el que más se necesitaba de la información de los solicitantes de crédito ésta no se encontraba, si a esto aunamos que había una fuerte competencia por el mercado de créditos se puede explicar en cierto sentido porque se dio un desempeño tan malo en el sistema bancario.

Con respecto al cambio en la contabilidad, es importante señalar que: ⁶² antes del establecimiento de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA) en 1997, los estados financieros de los intermediarios mexicanos se preparaban de acuerdo a las reglas específicas establecidas por la autoridad supervisora, estas reglas por lo general no eran consistentes con los PCGA emitidas por los órganos colegiados nacionales e internacionales.

Las instituciones financieras basaban sus registros de contabilidad en un catálogo de cuentas obligatorio y extenso. Este catálogo era la herramienta básica por medio de la cuál se regulaba la contabilidad y desempeñaba un papel fundamental en las labores de supervisión, fiscalización e integración de cuentas nacionales. Sin embargo, al tratar de cumplir con diferentes propósitos el catálogo adquirió una estructura compleja y poco ordenada, de modo que en muchos rubros las clasificaciones no eran mutuamente excluyentes por lo que una misma operación podía ser clasificada o codificada de diferentes formas dependiendo del propósito para el que se realizaba.

El uso del catálogo implicaba la adhesión a ciertos procedimientos contables que podían variar de una institución a otra. Esto traía problemas para que el catálogo evolucionara, pero principalmente impedía la posibilidad de establecer comparaciones en la información financiera.

Además en el entorno de globalización que experimentaba la economía mexicana desde los últimos años de la década de los 80, se hacía cada vez más urgente la necesidad de que los intermediarios generaran y proveyeran

⁶² Esta sección se realizó en su mayor parte con A. Silva, "Consideraciones sobre la reforma en la contabilidad de las instituciones financieras", en *CNBV Revista de Banca y Mercados Financieros*, primer semestre de 1999, págs. 44 -48

información financiera y contable que revelará en forma objetiva y consistente su situación financiera con el propósito de facilitar la toma de decisiones y el buen funcionamiento del mercado.

Esto hizo necesario basar la contabilidad de los intermediarios en PCGA tanto nacionales como internacionales. Estos principios permitieron generar información contable confiable y oportuna al utilizar estándares uniformes y conocidos por todos los usuarios de la misma.

Los beneficios que trae la aplicación de los PCGA son:

1. Permite una mejor evaluación de la situación financiera de las instituciones así como identificar los riesgos que asumen, convirtiéndose de este modo en un elemento fundamental de la regulación prudencial y la autorregulación;
2. Promueve que los ahorradores, inversionistas y otros agentes al contar con la información necesaria se formen un juicio adecuado sobre las implicaciones y riesgos de las operaciones que realizan. Lo anterior no es otra cosa que fomentar la disciplina del mercado que conduce a la vigilancia recíproca entre los diferentes participantes y que provoca que las instituciones financieras cumplan con sus compromisos.

Sin embargo, fue hasta 1994 que se inició el desarrollo y conceptualización de los criterios contables que deberían aplicarse a las instituciones de crédito.⁶³

Fue en enero de 1997 que se emitió la Circular 1343 en la cuál se plantearon los criterios contables definitivos. Las medidas transitorias, se plantearon en septiembre de 1997 en la circular 1375 expresando también los criterios relativos a la presentación de los estados financieros. A partir de ese momento, el conjunto de criterios de contabilidad formulados por la CNBV respetaría la estructura y formato seguidos por los PCGA.

Los principales cambios que se realizaron y que fueron consistentes con la normatividad contable internacional y nacional fueron:

1. Cartera crediticia. La cartera crediticia es el activo más importante de los bancos por lo que el desarrollo de este criterio se basó en reglas prudenciales consistentes con la Reserva Federal de los Estados Unidos.

Un cambio muy importante fue el aplicado sobre la cartera vencida:

- Anteriormente se consideraba como vencido sólo el monto del principal e intereses no pagados y se seguían acumulando intereses sobre la porción vigente del crédito. Actualmente, una vez que se cumplen los plazos para traspasar un crédito de vigente a perdido (30 días en el caso de créditos hipotecarios), la totalidad del saldo insoluto se considera como vencido. Además existen lineamientos claros para la suspensión de la acumulación de intereses de aquellos créditos que sean registrados como cartera vencida;

⁶³ Con base en un diagnóstico y un proyecto inicial elaborado pro la CNBV, se formó un grupo de trabajo con la participación de representantes de las instituciones y el IMPC (Instituto Mexicano de Contadores Públicos) cuya finalidad fue analizar el proyecto de criterios contables y emitir su opinión al respecto.

Ibid., pág. 45

- Se provisionan en su totalidad los intereses vencidos devengados no cobrados;
- Se establece el tratamiento que las instituciones deben dar a los créditos reestructurados, en el que deben permanecer en cartera vencida en tanto no exista evidencia de pago sostenido.

La contabilidad anterior subestimaba el deterioro de la cartera de los bancos, lo que provocó que las autoridades supervisoras no conocieran la verdadera magnitud del problema y por lo tanto no se establecieran las medidas correctivas necesarias, lo que a su vez permitió que los bancos siguieran deteriorándose porque al ver su banco en problemas los banqueros y administradores no tenían los incentivos para sacarlo adelante ya que era mejor comprometerse en actividades más riesgosas, que de funcionar sacaría al banco del problema pero si fallaban no las afectaba más de lo que ya estaban. Por otro lado, si no se establece la provisión total de los intereses devengados, no cobrados, los banqueros y administradores bancarios no lo harán por si solos, por el conflicto de intereses que existe entre los deseos de los banqueros y la seguridad de los acreedores del banco, esto es, los banqueros no tienen incentivos para mantener una gran cantidad de capital en el banco, sino que por el contrario entre menos tengan es mejor.

2. Instrumentos financieros. Dado el contexto de liberalización financiera en el que se desarrolla la economía mexicana y en el que hay libre movilidad de capitales y las tasas de interés se determinan libremente por la interacción entre la oferta y la demanda de fondos prestables ya no es válido afirmar que el valor contable es igual al valor de mercado. Esto provocó que se modificaran las reglas de valuación de los instrumentos financieros, los cuáles deberán hacerse a valor de mercado, permitiéndose una mejor estimación del valor real del capital bancario, al reconocer oportuna y plenamente las utilidades o pérdidas generadas por la tenencia u operaciones con dichos instrumentos.⁶⁴

Estos cambios, aunque son un avance en la valuación de instrumentos adoptados en México, aún son conservadores en relación con las prevalecientes a escala internacional ya que la valuación de todos los instrumentos es a precios de mercado.

Antes del establecimiento de los PCGA se dificultaba el conocimiento real de la situación financiera de los bancos por lo que era difícil saber a ciencia cierta la situación del capital de los bancos.

⁶⁴ Las reglas actuales contenidas en los criterios contables distinguen entre los instrumentos cotizados y no cotizados. Los primeros, a su vez, se clasifican en: i) título para negociar; ii) títulos disponibles para la venta, y iii) títulos conservados a vencimiento. En esencia, las dos primeras categorías se valúan a precios de mercados mientras que la tercera, dadas sus características particulares, se valúa a costo de adquisición más intereses devengados no cobrado. Esto último se permite porque precisamente al momento del vencimiento de estos activos, el valor de mercado será igual al valor de adquisición más intereses, por lo que no se habrán generado distorsiones en la valuación. *Ibid.*, págs. 47

Un tanto relacionado con el punto anterior está el reconocimiento de los efectos de la inflación sobre la información financiera. En este sentido, se revalúan tanto los bienes muebles como los inmuebles y otros conceptos de capital y activos no monetarios y se reconoce por otra parte la pérdida de poder adquisitivo de las partidas monetarias (que se definen como aquel activo y pasivo cuyo valor está expresado en moneda corriente y por lo tanto sujeto a cambios en el poder adquisitivo de la misma). Reconocer los efectos de la inflación en los estados financieros permite:

- Obtener con mayor precisión el rendimiento de las instituciones sobre el capital invertido;
- Se reconoce el resultado de las operaciones en términos reales; y
- Se refleja la pérdida del poder adquisitivo de la inversión de los accionistas.

3. Consolidación. En México, como ya vimos, existe un esquema de banca universal en el que un mismo intermediario puede prestar diversos servicios financieros, además en el sistema financiero mexicano se ha permitido la integración de diversos intermediarios en un mismo grupo, aunque también existen diversos intermediarios financieros no agrupados (generalmente casas de bolsa y organizaciones auxiliares de crédito).

Un esquema así requiere que se elaboren estados financieros consolidados de los grupos financieros (los estados financieros consolidados permiten evaluar la situación financiera de todas las entidades que conforman un grupo financiero como si fuera una sola) dado que las entidades tienen fuertes vínculos patrimoniales, administrativos y de operación que generan una elevada exposición a riesgos de concentración y contagio.

Otra razón por la que se requiere de la elaboración de estados financieros consolidados, es que según el principio contable básico de entidad, dichas empresas constituyen una unidad económica con un centro de decisión común.

La presentación de estados financieros consolidados sobre bases consistentes de registro y valuación constituye una herramienta muy valiosa para la regulación y supervisión por parte de la autoridad porque permite una adecuada administración global de riesgos.

Los bancos, la mayoría de las organizaciones auxiliares de crédito y las casas de bolsa realizaron su primera publicación de estados financieros consolidados con sus subsidiarias con datos al 31 de diciembre de 1997. A partir de 1998 entraron en vigor los criterios de contabilidad para sociedades controladoras de grupos financieros por medio de los cuales se requiere la consolidación de las inversiones permanentes en acciones de sociedades que pertenecen al sector financiero y que están controladas por un grupo financiero.⁶⁵

⁶⁵ Una sociedad controladora se define como una corporación que posee los títulos de otra y, en la mayoría de los casos el control de los votos.

J. Rosenberg, *Op. cit.*, pág. 187

La formación de los grupos financieros empezó en 1991 y fue con datos del 31 de diciembre de 1997 que se presentó la primera publicación de estados financieros consolidados, lo que demuestra lo inadecuado de las normas de contabilidad y la supervisión para la nueva estructura del sistema financiero mexicano. Estas carencias provocaron que no se detectaran a tiempo los problemas del sistema financiero y que fueran empeorando cada vez. Si a esto aunamos que la estructura de la supervisión y regulación tampoco estaba de acuerdo con la nueva realidad del sistema (ver los comentarios sobre la CNB y su consolidación en CNBV en 1995) se comprende porque existieron tantas carencias en la regulación y supervisión.

4. Presentación de información financiera. En septiembre de 1995 (a través de la circular 1375) se hacen oficiales las reglas de presentación de los cuatro estados financieros consolidados: balance general, estado de resultados, estado de variaciones en el capital contable y estado de cambios en la situación financiera. Con esta medida se buscó simplificar la comparación de la información financiera y eliminar la diferencia entre los reportes públicos de los intermediarios y los emitidos por las autoridades.

Por lo tanto, antes de 1996 era muy difícil hacer comparaciones entre los reportes públicos de las diferentes instituciones financieras, no-solo eso, ya que la presentación de la información era distinta para cada entidad se hacía difícil que los diferentes agentes interesados pudieran interpretar la información, lo que impidió el desarrollo de la disciplina del mercado que tal vez hubiera podido, sino evitar, si reducir el deterioro del sistema bancario (esto no es totalmente cierto si se considera la existencia de un seguro de depósito total)

El 14 de octubre de 1999 se emite la Circular 1448 que da a conocer los Criterios Contables aplicables a partir del ejercicio del 2000, esta circular actualiza la Circular 1343 pero mantiene la tendencia mencionada anteriormente.

Existencia de un seguro de depósito total

Un factor importante que redujo la disciplina del mercado (incrementando el riesgo moral), fue la presencia de un seguro de depósito que cubría todos los depósitos del sistema financiero en la forma del fideicomiso FOBAPROA (entre 1986 y 1990, FONAPRE)

La existencia de este seguro elimina la disciplina del mercado porque los depositantes saben que no van a perder sus depósitos por lo que no es necesario vigilar a las diferentes instituciones. Además el seguro de depósito fomenta el comportamiento arriesgado de los bancos porque, en primer lugar, los administradores y banqueros saben que el dinero de los depositantes realmente no se está arriesgando y en segundo lugar porque los mismos depositantes exigen está conducta, esto es, los depositantes al saber seguro su dinero no buscan a los bancos más seguros –finalmente todos son seguros- sino que buscan a los más atractivos en cuanto a tasa de interés lo que genera que los bancos tengan inversiones riesgosas para tener altas tasas de interés.

Hasta 1998 se planteó, con la aprobación de la legislación para crear el IPAB, la creación de un esquema eficiente de respaldo de depósito bancario dirigido a proteger a los depositantes relativamente pequeños en contra de pérdidas. Dentro de la estructura de este nuevo seguro de depósito resalta su limitación a 400, 000 UDIs para el 2005 y la nueva reserva para primas basadas en riesgos, de modo que los bancos con mayor riesgo tendrán que pagar mayores primas.⁶⁶ El proceso de desprotección de depósitos será gradual con el fin que se de a la par del fortalecimiento de las instituciones bancarias, así a partir de 1999 algunas operaciones bancarias dejaron de estar garantizadas, a partir del año 2003 el IPAB cubrirá depósitos hasta un monto de 10 millones de UDI's, para el año 2004 la protección aplicará a los depósitos hasta por 5 millones de UDI's, en el 2005 entrará en vigor el límite de protección de 400 mil UDI's, que de acuerdo con el valor de la UDI al 2 de febrero de 2000, 2.71 pesos, equivale aproximadamente a un millón de pesos.⁶⁷

Además de los problemas presentados existió otro grupo de problemas que se refieren directamente a la actuación de las autoridades regulatorias.

Intervención⁶⁸

La Ley de Instituciones de Crédito plantea que la CNB contaba con la autoridad para realizar tres tipos de intervenciones:

- a) Intervención administrativa. Se realiza cuando la CNB encuentra pruebas de que la institución financiera o la sociedad controladora ha cometido errores graves en violación de la legislación financiera. La CNB puede ordenar, primero, que las operaciones se normalicen dentro de un período de tiempo dado. Si las operaciones no se normalizan se designa a un interventor manteniendo los accionistas el control administrativo del banco. El interventor es responsable de suspender, normalizar o resolver las actividades irregulares que se hayan detectado;
- b) Intervención de la administración. Se lleva a cabo cuando se descubren irregularidades que puedan poner en riesgo la estabilidad y solvencia de una institución, cuando ya no es posible que los accionistas cumplan con los requerimientos de capitalización o cuando se pone en peligro los intereses del público o de los acreedores. El propósito de una intervención de este tipo es proteger los intereses de los depositantes y de los acreedores de la institución, así como llevar las operaciones a la normalidad y lograr que se cumpla con el propósito del banco. Se requiere de la aprobación de la junta de gobierno de la CNB para proceder a una intervención de la administración y el presidente de la CNB designa a un interventor, quien es el responsable de administrar la institución intervenida;

⁶⁶ M. Mackey, *Op. cit.*, págs. 111-115

⁶⁷ IPAB, página del IPAB www.ipab.org.mx

⁶⁸ M. Mackey, *Op. cit.*, págs. 147 y 149-155

- c) La CNB, con el acuerdo de la SHCP y el Banco de México, puede llevar a cabo una intervención informal (*de-facto*), en donde los altos funcionarios del banco son sustituidos por administradores nombrados por la CNB que reportan a la CNB o el banco es administrado por otro banco con aprobación de la CNB.

Al momento de la crisis la intervención no se basaba en criterios específicos documentados. En este sentido, de acuerdo con Mackey, sí se hubieran utilizado los niveles de insolvencia mínimos, como falta de capital, todos los bancos hubieran sido intervenidos debido a los efectos de la crisis. La CNB debió haber desarrollado criterios de intervención específicos para promover la disciplina en el manejo de los bancos. Es importante resaltar, que en México se presentaron, antes de la crisis, problemas en los bancos que debieron conducir a que la CNB comenzara acciones de intervención:

- Falta de cumplimiento de los requerimientos de capital neto;
- Préstamos cruzados a partes relacionadas no clasificados como vencidos, dando lugar a reservas preventivas inadecuadas;
- Exceso en los límites de financiamiento máximo con respecto a los créditos relacionados;
- Falta de cumplimiento en las acciones correctivas requeridas;
- Créditos importantes vencidos;
- Altos costos de financiamiento;
- Falta de liquidez;
- Descenso en flujos de efectivo y ganancias;
- Actividades irregulares o fraudulentas; y
- Un riesgo de contagio resultante de problemas identificados en la casa de bolsa asociada.

Sin embargo esto no se llevó a cabo, porque de acuerdo con la auditoría de Mackey, antes de 1994 la CNB tenía un sistema inadecuado de vigilancia que era incapaz de detectar problemas en forma oportuna. Como consecuencia las fuentes principales de identificación de los problemas eran los mercados financieros y los rumores. El resultado son pérdidas finales mucho más altas de lo que hubieran sido si se hubieran detectado los problemas tempranamente. Otro problema asociado con la supervisión de los bancos fue el de que en muchas ocasiones las medidas preventivas aplicadas al descubrir que los bancos supervisados tenían problemas fallaron en su cumplimiento.

Otros problemas importantes asociados con la intervención fueron: el hecho de que la SHCP mantuviera la política de no permitir que los bancos con problemas financieros cerraran debido a la posibilidad de un daño sistémico y pérdida de confianza de los inversionistas.⁶⁹ Antes de la intervención, la CNB necesitaba considerar las observaciones de la SHCP, el FOBAPROA y el ejecutivo federal; las

⁶⁹ En el caso de Serfín, parece que los factores decisivos en contra de la intervención fueron el tamaño del banco, era el tercer banco más grande del sistema lo que generaba preocupación de que su intervención podría causar una crisis sistémica) y la confianza de la CNBV de que la nueva administración del banco podría resolver los problemas.

M. Mackey, *Op. cit.*, pág. 151

autoridades financieras necesitaban tomar en consideración los mercados financieros y la economía en general. Aunado a lo anterior, la intervención era considerada por la CNB como la alternativa más costosa (la CNB consideraba que una intervención amplia del sistema resulta en ineficiencias posteriores y deterioro del mercado arrojando costos fiscales más altos). Las principales razones que pueden justificar esta actitud hacia la intervención y el cierre de los bancos malos son las siguientes:

1. Antes de diciembre de 1994 intervinieron los bancos Cremi y Unión. Estas intervenciones dejaron la impresión a la CNB de ser muy costosas. Sin embargo, lo costoso de estas intervenciones se debió principalmente a las prácticas corruptas que se presentaron en estos bancos;
2. Los bancos habían sido privatizados recientemente y las autoridades financieras temían que la intervención masiva se considerara como una renacionalización, lo que no era una opinión deseable;
3. De acuerdo con la opinión de la CNBV, el gobierno no tenía recursos financieros para respaldar a todos los bancos sin afectar la política fiscal del país.

El resultado de estas operaciones fue que sólo aquellos bancos con actividades irregulares y aquellos en donde los accionistas no tuvieran otra alternativa sino ceder los bancos debido a graves problemas de insolvencia, serían intervenidos formalmente o *de-facto*. En aquellos bancos en donde el desempeño administrativo pareciera aceptable se podrían llevar a cabo dos estrategias para salvarlo: iniciativas de los accionistas para inyectar capital adicional y cambio en el control mientras continuaba en operación.

Sin embargo, desde el punto de vista del auditor Michael Mackey, los costos de apoyar bancos en mal estado son más altos que llevar a cabo un cierre oportuno. Los costos aumentan porque mientras estos bancos permanecen funcionando continúan los costos netos de operación y se presenta un deterioro posterior de la cartera de crédito. Por ejemplo, en el caso de un banco, no se menciona cual, contadores profesionales externos calcularon el costo de recapitalización del banco en alrededor de \$11, 000 millones en 1995. Considerando la inflación, esto sería aproximadamente \$25, 000 millones en términos de la época en la que se entregó la auditoría. Este banco no se cerró y el costo estimado actual para el FOBAPROA (junio de 1998) para recapitalizar al banco es de más de \$50, 000 millones. La razón principal de este incremento en los costos de recapitalización es la continuación en los costos netos de operación y un deterioro posterior de la cartera de crédito de 1995.

Un ejemplo de la renuencia a intervenir los bancos por parte de las autoridades se encuentra en el hecho de que de los 24 bancos revisados por el auditor Mackey, 22 carecían de capital y un número similar demostró una falta de reservas adecuadas para pérdidas por créditos, sin embargo únicamente 12 de éstos bancos estuvieron sujetos a intervención administrativa por considerar que los otros doce bancos los problemas eran de menor gravedad.

Otro problema importante que presentó la intervención, es que en los casos en que se decidió intervenir a los bancos, el período de tiempo entre el momento en el que se detectó el problema y el momento en el que se realizó la intervención

fue muy largo. En promedio, este período de tiempo fue de 17 meses, pero en el caso del banco Confía el tiempo fue de 41 meses. Este retraso se explica principalmente por el rechazo a intervenir los bancos en espera de que los accionistas invirtieran capital adicional o que la administración del banco corrigiera las prácticas irregulares que se detectaron. Finalmente los bancos fueron intervenidos porque no se cumplieron los compromisos de capital ni se corrigieron los problemas en los bancos. Esto sólo retrasó la corrección de los bancos en problemas e incrementó el costo de la crisis.

El proceso de intervención también se dificultó por problemas directos con los interventores:

- Tenían poca autoridad para la toma de decisiones;
- Ausencia de interventores experimentados;
- Los interventores no eran liquidadores profesionales;
- Los interventores, en algunos casos, recibieron sueldos inapropiados para sus responsabilidades y obligaciones;
- No se proporcionó ninguna protección legal para las acciones del interventor.

De acuerdo con lo que se estableció en el capítulo 2, una buena política de intervención es un elemento muy importante para permitir la estabilidad en el sistema bancario porque: al ser creíble fomenta el cumplimiento de los requerimientos regulatorios y en caso de violación de tales requerimientos fomenta el cumplimiento de las acciones correctivas inmediatas por parte de los dueños y administradores; si la intervención se lleva a cabo puede determinar realmente cuál es la situación de la institución, evitar que los banqueros y administradores deterioren más el valor del banco al apostar a la resurrección o saqueen el banco, evaluar sin trabas las alternativas para liquidar el banco y recomendar la mejor línea de acción.

Sin embargo, en México no se estableció una buena política de intervención principalmente porque no existía la voluntad para hacerlo, pero también porque no se establecieron criterios para determinar cuando intervenir un banco y porque los interventores no tenían los incentivos ni la capacidad para actuar correctamente (principalmente sueldos malos y protección legal nula). Por lo tanto, la figura de la intervención no pudo eliminar los incentivos para actuar mal ni tampoco generó los incentivos para corregir lo que se había hecho mal dejando que los banqueros y administradores actuaran sin restricciones.

Política de salida ⁷⁰

La política de salida es el cierre o liquidación de un banco, ya sea voluntariamente o a través de la coacción de una autoridad regulatoria. El Fondo Monetario Internacional afirma que una política de salida eficiente debe tener un marco legal adecuado y eficaz además de una autoridad supervisora con el deseo, la autonomía y las facultades para implementar una política estricta.

⁷⁰ M. Mackey, *Op. cit.*, págs. 108-110

Además los supervisores deben tener autoridad para poder actuar fuera de los procedimientos establecidos para quiebra, sin la necesidad de aprobación política en cada caso.

En México, no existe una política de liquidación voluntaria, ni una política formal de salida para la disolución forzosa. Los impedimentos principales para llevar una política de salida son:

- La renuencia por parte del gobierno para permitir que los bancos quiebren;
- En México y por lo tanto dentro de la CNBV, el término liquidación se usa de dos maneras:
 1. Liquidación de activos, venta de activos por efectivo, no necesariamente se refiere a la liquidación de toda la entidad;
 2. Cierre de un banco, completa liquidación disolución, incluyendo la remoción de la licencia de la entidad para su operación. La CNBV no está autorizada para llevar a cabo este tipo de liquidación, pero la SHCP tiene la facultad de retirar la autorización de un banco, pero como ya se mencionó no había intenciones de utilizar esta facultad.

Pero, a pesar de la capacidad de liquidar activos y suspender las operaciones de una institución bajo intervención gerencial, la política de la CNB era llevar a cabo una intervención gerencial sólo como último recurso.

- No existe un marco judicial y legal efectivos con respecto a la quiebra de instituciones financieras, la quiebra en general y la suspensión de pagos;
- A la CNBV sólo se le permite solicitar la suspensión de pagos o quiebra a los juzgados de quiebras. No tienen la autoridad para forzar la quiebra de una institución sin el previo consentimiento de los tribunales. Este proceso es la práctica común en países industrializados, pero en México el proceso de aprobación es largo y obstaculiza la capacidad de la CNBV para llevar a cabo la quiebra de manera oportuna;⁷¹
- La ley no proporciona inmunidad a organismos gubernamentales o personas físicas para continuar con sus funciones. Según la asesoría legal de la CNBV, se puede hacer individualmente responsables a los supervisores por daños y perjuicios que puedan surgir debido a la intervención del banco. Esto restringe a los supervisores en cuanto a la naturaleza de las decisiones que quieran tomar debido al miedo de repercusiones legales potenciales;
- La actitud de la SHCP de no permitir que los bancos quiebren o entren en liquidación, provocó que no se forzara a los bancos insolventes para que salieran del sistema y lo que se hizo fue intentar la reestructuración utilizando la intervención gerencial como último recurso, incrementando de este modo el costo de la crisis;

Finalmente, la CNBV tiene las facultades de:

1. Intervenir gerencialmente a cualquier institución y tomar el control de sus operaciones;
2. Liquidación de activos; y

⁷¹ Con la legislación actual, un proceso de quiebra tarda aproximadamente 15 años. (anexo, ley de quiebras y ley de garantías)

3. Suspensión de operaciones.

Esto quiere decir, que a pesar de la ausencia de una política formal de salida, la CNBV es capaz de liquidar un banco quitándole sus activos y pasivos. Sin embargo, esta capacidad se vio limitada por la decisión de la SHCP de apoyar a todas las instituciones.

La política de salida en México enfrenta serias deficiencias que evitaron que actuara como lo que debe ser: el elemento disciplinador por excelencia. El resultado es que los banqueros no tienen los incentivos para actuar correctamente porque saben que no van a perder el banco. Los principales problemas que se observan son: no existe una reglamentación adecuada para tomar decisiones con respecto a la salida, las autoridades no tienen la protección legal que deberían, no existía la capacidad política para realizar el cierre de las instituciones y la comisión encargada de supervisar y regular a las instituciones bancarias no tiene la autoridad suficiente para implementar la salida de las instituciones.

Superposición de facultades

Un problema que dificultó la supervisión del sistema bancario por parte de las autoridades financieras encargadas de la misma fue la superposición de actividades y la manera en la que esta superposición hacía que los procedimientos para resolver los problemas bancarios se retrasaran.

RCuadro 17. Responsabilidades legales de las autoridades encargadas de la supervisión y regulación del sistema bancario mexicano

Responsabilidad	CNBV	SHCP	Banco de México	FOBAPROA	IPAB
Implementación de objetivos de políticas públicas:					
*Protección al consumidor	*	*	*		*
*Estabilidad, solidez y funcionamiento del sistema financiero	*		*		
*Competitividad del sistema financiero	*				
*Confianza pública en el sistema financiero	*		*		
Mecanismos de coordinación:					
*Comité técnico FOBAPROA	*	*	*	*	
*Consejo directivo del IPAB	*	*	*		
*Junta de gobierno de la CNBV	*	*	*		
Supervisión de instituciones financieras					
*Creación de políticas/reglas de supervisión		*			
*Examinaciones anuales internas y externas	*				
*Evaluación de instituciones financieras	*	*			
*Cumplimiento de las regulaciones	*	*			
*Monitoreo y evaluación de los bancos para efectos de:					

Responsabilidad	CNBV	SHCP	Banco de México	FOBAPROA	IPAB
- Comunicar hallazgos a las autoridades regulatorias	*		*		
- Imponer multas y sanciones para ilícitos administrativos y/o legales que se identifiquen	*		*		
Manejo de instituciones en problemas:					
*Medidas preventivas	*			*	*
*Acciones correctivas y proceso de recuperación	*			*	*
*Cumplimiento de programas	*			*	*
*Provisión para apoyo de liquidez			*	*	*
*Liquidación –venta de activos y suspensión de operaciones-	*				
*Liquidación –cierre de instituciones insolventes-					*
*Intervenciones gerenciales de instituciones insolventes	*				*
*Recuperación de activos de carteras adquiridas				*	*
*Reportar sobre instituciones en problemas a la SHCP	*				
Específico para la crisis mexicana de 1994					
*Programas bancarios	*	*	*	*	
*Programas a deudores	*	*	*	*	
Mejores prácticas administrativas en instituciones financieras:					
*Emisión de regulaciones prudenciales	*	*			
*Promoción de estándares para negocios sanos y prácticas financieras	*				
*Lineamientos y regulaciones para instituciones financieras (operativas y administrativas)	*	*	*		
Nuevas licencias/fusiones/entrada extranjera					
*Aprobación regulatoria		*			
Sistema de pagos:					
*Vigilancia del sistema de compensación y liquidación			*		
*Emisión de regulaciones			*		
Otros:					
*Emisión de políticas de seguros para depósitos bancarios		*		*	*
*Recuperación de activos del organismo de seguros para depósitos bancarios				*	*

Fuente: Tomado de Informe de Michael W. Mackey en la Evaluación Integral de la Operaciones y Funciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro "FOBAPROA" y la Calidad de Supervisión de los Programas de FOBAPROA de 1995 a 1998, pag. 122

Como se observa en el cuadro anterior existían diferentes responsabilidades en las que más de una autoridad financiera tiene participación. En particular se observa una superposición de facultades en lo que se refiere a la regulación y supervisión de las instituciones bancarias, por ejemplo, en el establecimiento de medidas preventivas, en la evaluación de instituciones financieras y en la vigilancia del cumplimiento de las regulaciones dos instituciones tenían la responsabilidad. Esto puede llegar a complicar el proceso de regulación y supervisión ya que al haber más de una autoridad encargada de una función las actividades pueden superponerse o contraponerse.

Los aspectos más importantes en los que se presenta esta superposición de actividades, de acuerdo con Mackey, son: ⁷²

1. Coordinación y toma de decisiones entre los diferentes reguladores. Existían dos foros de coordinación entre las diferentes autoridades regulatorias. El primero era el Comité Técnico del FOBAPROA a través del cual los miembros de la SHCP, CNBV y el Banco de México participan en las decisiones con respecto a la recuperación y apoyo de las instituciones financieras en problemas. Es importante señalar que aunque era el Comité Técnico del FOBAPROA el foro de decisión, los representantes de la dirección del FOBAPROA podían asistir a las juntas pero tenían poca influencia. El segundo foro era la Junta de Gobierno de la CNBV en donde participaron miembros de la CNBV, el Banco de México y la SHCP. En éste foro el Banco de México y la SHCP tienen acceso a la información sobre las diversas instituciones financieras bajo la supervisión de la CNBV;
2. Supervisión de instituciones financieras. La Ley de Instituciones de Crédito establece la obligación de las instituciones financieras de presentar información y documentación financiera según lo requiera la SHCP, el Banco de México y la CNBV, esto provocó que los representantes de los bancos sientan que tienen una sobrecarga de solicitudes de información por parte de diferentes autoridades. Para luchar con este problema en 1994 se inició la base de datos SAF que serviría para coordinar la recolección de información entre las autoridades. Este sistema se completó en 1998. *La construcción de este sistema inició hasta 1994 lo que demuestra que en el período de la privatización y gestación de la crisis no hubo coordinación para la recolección de información por parte de las autoridades, lo que fue una carga para los bancos y que además pudo ocasionar problemas de regulación porque podría ser que las autoridades no tuvieran la misma información, ni al mismo tiempo, generándose visiones diferentes sobre la situación de los bancos y por lo tanto actitudes diferentes ante la crisis.*

En este sentido y en cuanto a la recopilación de información ⁷³, es importante resaltar que

antes de 1994 la mayoría de la información financiera obtenida de los bancos se encontraba disponible sólo en papel. Las bases de datos de las

⁷² M. Mackey, *Op. cit.*, págs.123-127

⁷³ M. Mackey, *Op. cit.*,, pág. 167

diferentes agencias no estaban centralizadas y se producían reportes duplicados, a menudo conteniendo información inconsistente. El resultado fue que los sistemas de vigilancia y monitoreo para detectar problemas de manera oportuna fueron inadecuados.

Como resultado de la crisis la CNBV hizo esfuerzos para que la recepción y procesamiento de la información fueran más eficientes. En la actualidad, el monitoreo y la supervisión fuera de sitio se llevan a cabo utilizando un sistema de detección de alertas o de banderas rojas para realizar un análisis de la información financiera electrónica obtenida de los bancos al igual que de las operaciones foráneas o internacionales.

Las herramientas de recopilación de información que desarrolló la CNBV son:

- El SAF (Sistema de Análisis Financiero). Herramienta de supervisión y análisis institucional, cuyo desarrollo se inició a mediados de 1994. Este sistema permite un uso eficiente de la base de datos de la CNBV para una mejor y más enfocada supervisión, análisis y seguimiento. El sistema era compartido por la SHCP, el FOBAPROA y el Banco de México.
- SITI (Sistema de Transferencia de Información Interinstitucional). Este sistema permite la integración, extracción elaboración y entrega de información a la CNBV. Esta información se recibe en tiempo real, aumentando su confiabilidad.

3. Emisión de regulación prudencial. Tanto la SHCP como la CNBV tienen la autoridad para emitir regulación prudencial. Cada organismo es responsable de áreas específicas de regulación prudencial de modo que las responsabilidades no se superponen.

La CNBV tienen derecho a emitir la regulación prudencial en las áreas de administración de riesgos y principios contables.

La SHCP es responsable de la emisión de todas las demás regulaciones prudenciales tales como los requerimientos de suficiencia de capital.

Dado que la SHCP tiene muchas responsabilidades dentro del sistema financiero mexicano tal vez sería bueno que la emisión de regulación estuviera a cargo de la autoridad supervisora. *Además el que una sola entidad maneje la regulación prudencial permite la congruencia entre las reglamentaciones.*

4. Emisión de política de seguros para depósitos bancarios. El Comité Técnico de FOBAPROA determinaba cada año el alcance de cobertura para acreedores y depositantes y el Banco de México publicaba anualmente en el Diario Oficial de la Federación los límites de la cobertura. Sus facultades se superpusieron en cuanto a la autoridad respectiva para determinar los montos y términos de las aportaciones iniciales pagadas por las instituciones. Esto empeora si se considera que no existía ningún estatuto o reglas operativas que especificará que la política arriba mencionada se vaya a conducir como un esfuerzo conjunto y tampoco existía una referencia cruzada hecha a la otra autoridad. Esta superposición es innecesaria y puede ocasionar discrepancias y confusión, haciendo difícil el rendimiento de cuentas.

En general los problemas ocasionados por la superposición de responsabilidades son:

- Creación de debilidades estructurales;
- Falta de rendimiento de cuentas;
- Confusión en cuanto a las responsabilidades, originando que potencialmente se descuide la vigilancia de áreas importantes;
- La utilización de recursos que podrían haberse utilizados para llevar a cabo otras funciones necesarias;
- La carga para las instituciones financieras con requerimientos excesivos en cuanto a informes financieros.

Mandatos y rendimiento de cuentas ⁷⁴

La CNBV, el Banco de México y la SHCP son las autoridades que dictan los términos, funcionamiento y operaciones de las instituciones financieras, de modo que tienen una influencia significativa, tanto en las instituciones que regulan como en los usuarios y capitalistas de estas instituciones. Como resultado de esa gran influencia, es necesario que éstas autoridades sean responsables de sus decisiones y omisiones.

Para que se logre un buen rendimiento de cuentas, es necesario (de acuerdo con el Comité de Supervisión de Basilea), que se cumplan con dos características:

- a) Claridad de las funciones y responsabilidades en la legislación aplicable;
- b) Transparencia de la información para los usuarios e instituciones sujetos a dichas regulaciones.

En primer lugar, una legislación claramente definida ayuda a asegurar que las autoridades regulatorias estén consientes de sus responsabilidades y establezcan los procedimientos necesarios para ayudar a su cumplimiento. En México, los mandatos de las autoridades regulatorias son a veces, imprecisos y no tienen el soporte legal en cuanto a la manera en la que se van a llevar a cabo estos mandatos.

En segundo lugar, la transparencia promueve el rendimiento de cuentas al notificar al público y a las instituciones financieras sobre las facultades de las autoridades y las medidas que pueden tomarse al infringir las leyes regulatorias. Con la transparencia también se ayuda en la evaluación de seguimiento del desempeño de los reguladores.

En México, a menudo no existe una división clara de las responsabilidades entre las autoridades regulatorias, por ejemplo:

- La CNBV y el IPAB tienen ambos responsabilidades de iniciar los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos; y

⁷⁴ M. Mackey , *Op. cit.*, pág. 127-128

- La CNBV y el IPAB tienen ambos la responsabilidad de las intervenciones gerenciales.

Por lo tanto, resulta difícil determinar quién es el responsable último de cierta acción o inactividad en particular.

Al no haber claridad en las responsabilidades regulatorias de las autoridades no se puede establecer una clara división de responsabilidades porque no existen objetivos claramente definidos que cada institución deba cumplir. En una situación de éste tipo las autoridades regulatorias no tienen incentivos para hacer de manera adecuada su labor, ya que no tienen que entregar cuentas sobre actividades que no está claro si les corresponden o no.

Autonomía de la CNBV

El 26 de marzo de 1998 el Poder Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de ley (entre otras) para otorgar autonomía a la CNBV.⁷⁵

En la iniciativa se plantea que la CNBV, que actualmente funciona como órgano desconcentrado de la SHCP, forme parte de la estructura del Banco de México como órgano desconcentrado.⁷⁶ Con esto el Banco de México se convertiría en la institución responsable de la regulación y supervisión del sistema bancario.

Los aspectos más importantes de la iniciativa de ley son:

- La composición de la Junta de Gobierno de la CNBV se modifica para quedar integrada por 6 miembros: tres miembros procedentes del Banco de México (gobernador y 2 subgobernadores), el secretario de Hacienda y Crédito Público, el subsecretario del ramo, el presidente de la propia Comisión. El objetivo de esta composición es garantizar una adecuada coordinación entre la administración pública federal y el Banco de México para determinar las directrices en materia de regulación y supervisión del sistema financiero.
- En lo que respecta a la designación y remoción del titular de la CNBV, la iniciativa de ley plantea que ésta se realice por el ejecutivo federal sólo bajo causas previstas en la ley y conforme a un procedimiento en el que participaría la Junta de Gobierno de la Comisión. La duración del cargo de Presidente de la CNBV será de 6 años, pudiendo ser designado más de una vez. Se le restringe la participación en actos políticos partidistas y se le prohíbe el desempeño de algún empleo, cargo o comisión remunerado ajeno del ejercicio de la representación de la Comisión.
- Plantea una redistribución de las facultades sobre el sistema financiero, las cuales hoy en día corresponden a la SHCP. Estas facultades se asignarán a

⁷⁵ G. Capo, *Op. cit.*

⁷⁶ Órganos desconcentrados: se refiere a los organismos que son parte de una misma persona jurídica pública, y a la que el Estado atribuye un poder de actuación y decisión más o menos limitado. Estos organismos administran directamente los servicios y acciones que les son delegados. J. Ayala, Economía Pública. Una guía para entender al Estado, Facultad de Economía Unam, Noviembre 1997, pág. 98

la CNBV. En particular, las facultades de emitir disposiciones de carácter prudencial y otorgar autorizaciones para constituir y operar entidades financieras se reservaron a la Junta de Gobierno.

- Busca concentrar en una sola entidad la regulación y supervisión de bancos, casas de bolsa y otros intermediarios con el fin de unificar los criterios y su aplicación.
- La aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos de la comisión se llevará a cabo por la Junta de Gobierno. Se establecerá un régimen patrimonial semejante al que existe actualmente que se sustenta en el cobro de los derechos a entidades y personas sujetas a su supervisión. Esto se traduce en autosuficiencia presupuestal.

La necesidad de estas reformas refleja que la CNB (luego CNBV) no tenía la capacidad institucional, autoridad e independencia para determinar su actuación, porque existían mecanismos a través de los cuales agentes externos podían influir en las decisiones de la comisión (designación y remoción del titular y dependencia presupuestal) Esta incapacidad institucional genera que la entidad fiscalizadora (CNB) no cumpla con sus objetivos: reforzar el ambiente operativo de los bancos, reforzar el control interno y reforzar la disciplina del mercado. Además refleja la necesidad de concentrar en una misma entidad la regulación y supervisión de bancos y otras entidades por los problemas de superposición de facultades y de rendimiento de cuentas.⁷⁷

Diversificación del riesgo⁷⁸

El problema principal con la diversificación de riesgo en México es que los riesgos de crédito no se miden al nivel de grupo financiero.

Auditoría externa

De acuerdo con el auditor Michael Mackey, no existe evidencia de que antes de 1994 los auditores externos de los bancos reportaran cualquier irregularidad o problemas de insolvencia, a pesar de que se le requería al auditor externo reportar al presidente de la CNB de cualquier irregularidad que pudiera poner en peligro la estabilidad, liquidez o solvencia de un banco comercial. Además los auditores externos de los bancos fueron reemplazados al momento de la intervención.⁷⁹

Posteriormente, se emitió la circular 1222, noviembre de 1994, con el fin de mejorar la calidad del trabajo de los auditores externos de los bancos. Esta circular establece que para la dictaminación de sus estados financieros, las instituciones

⁷⁷ Esta iniciativa fue enviada al Congreso en marzo de 1998 y fue rechazada en diciembre de 1998. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Estudios económicos de la OCDE, México 1999, OCDE, 1999, pág. 133

⁷⁸ M. Mackey, *Op. cit.*, pág. 138

⁷⁹ Mackey, *Op. cit.*, pág. 174

de banca múltiple deberán contratar los servicios de firmas de auditoría externa que cumplan con los requisitos establecidos en dicha circular.⁸⁰

Entre los aspectos más importantes de dicha circular se encuentran:

- La realización del trabajo de auditoría se deberá apegar a las normas y procedimientos de auditoría interna emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), A.C., y a los procedimientos específicos que atiendan a las características particulares de las instituciones de banca múltiple.
- Cuando en el curso de la auditoría el auditor externo conozca de irregularidades que, con base en su juicio profesional, pongan en peligro la estabilidad, liquidez o solvencia de la institución de banca múltiple auditada, deberá presentar de inmediato al Presidente del Consejo de Administración, a los comisarios y al auditor interno correspondiente, así como al Presidente de la CNB, un informe detallado sobre la situación observada.

El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la cancelación del registro otorgado al auditor externo por la CNB.

- El dictamen que realice el auditor deberá ser entregado por la institución de banca múltiple a la CNB. Este dictamen incluirá:
 1. Los estados financieros básicos;
 2. Comentarios respecto a irregularidades observadas en la institución de banca múltiple auditada y que de no haberse corregido por ésta, hubieran causado salvedades al dictamen;
 3. Descripción de las variaciones existentes entre las cifras de los estados financieros al 31 de diciembre, entregados a la CNB y publicados por la institución de banca múltiple a la que correspondan, con las otras dictaminadas por el auditor externo, incluyendo una explicación de las variaciones que se presentaron.
- Además el auditor externo debe generar alguna opinión sobre la información complementaria que acompaña a los estados financieros básicos. Dentro de estos comentarios resaltan los relacionados con:
 - a) El apego a las disposiciones establecidas para la valuación de instrumentos financieros, operaciones de reporto y valorización de saldos de cuenta denominadas en divisas;
 - b) La congruencia de los registros contables de la institución de banca múltiple en relación con la información que la misma institución presentó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria;
 - c) Una evaluación de los sistemas de control interno, presentando en su caso observaciones sobre las principales deficiencias en los mismos, independientemente que éstas afecten o no los estados financieros. El alcance de la evaluación deberá comprender al menos los siguientes aspectos: gestión crediticia; operaciones de derivados; operaciones con valores y divisas; control de riesgos de

⁸⁰ Circular 1222, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, www.cnbv.org.mx

- mercado, incluidos los de tasas de interés y cambiarios, y de liquidez;
- d) Operaciones de crédito detectadas, cuyos recursos se hayan destinado a aportaciones de capital en la institución auditada o en una sociedad relacionada a ésta;
 - e) Delitos detectados por el auditor externo cometidos en perjuicio del patrimonio de la institución, independientemente de que tengan o no efectos en la información financiera de las instituciones;
 - f) Una evaluación de la función de auditoría interna de la institución de banca múltiple.

La auditoría externa es muy importante porque permite tener una visión diferente de la situación del banco que la que proporciona el mismo banco o la que obtienen la entidad fiscalizadora. Si se utiliza adecuadamente esta información, por parte de la autoridad regulatoria, la percepción de la situación de los bancos se fortalecerá y la capacidad de descubrir problemas en los bancos se incrementará. Sin embargo, en México antes de 1994, la información de los auditores externos no era muy tomada en cuenta, lo que limitó la capacidad para determinar la situación de los bancos.

Bibliografía

Alyer, S., Anatomy of Mexico's banking system during the peso crises, World Bank, diciembre, 1996, pág. 10

Anexo Estadístico del 5º Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce De León, Presidencia de la República, septiembre, 1999

Ayala, J., Economía Pública. Una guía para entender al Estado, Facultad de Economía Unam, Noviembre 1997

Banco de México, The Mexican Economy, Banco de México, 1996 y 1997

Barth, J., G. Caprio Jr. y R. Levine, Financial regulation and performance: cross-country evidence, noviembre, 1998

Bolsa Mexicana de Valores, Anuario Estadístico, BMV, 1995 y 1996

Capo, G., La autonomía de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como instrumento para eficientar las funciones del organismo en beneficio del sistema financiero mexicano, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1999, pág. 26

Del Villar, R, D. Backal y J. Treviño, Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias, Banco de México, 1997

Dietz, H., México, Banco de Datos, El Inversionista Mexicano, año XII, 1995-1996

El Financiero, El costo fiscal del rescate bancario y del apoyo a deudores se estima en 21% del PIB programado para 1999: S & P, El Financiero, México, 6 de septiembre de 1999.

Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales, 1998

Gavin, M y R. Hausman, The Roots of Banking Crises: the macroeconomic context, Inter-American Development Bank, Working Paper 318, febrero, 1998

González-Hermosillo, B. Determinants of ex ante banking system distress: a macro-micro empirical exploration of some recent episodes, International Monetary Fund, Workin Paper 99/33, marzo, 1999

Huerta, A., El debate del FOBAPROA. Orígenes y consecuencias del “rescate bancario”, Ed. Diana, México, 1998

Mackey, M., Informe de Michael W. Mackey en la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fondo Bancario de Protección al ahorro “FOBAPROA” y la calidad de la supervisión de los programas del “FOBAPROA “ de 1995 a 1998, México, Julio, 1999

Martínez, A., “La supervisión de la banca: breve crónica de su desarrollo y estructura en la CNB”, en CNB Revista Bimestral, Comisión Nacional Bancaria, No. 18, noviembre-diciembre (no. especial), 1993

Mishkin, F., Understanding financial crises: a developing country perspective, National Bureau of Economic Research, New York, paper 5600, mayo 1996

Morales, Y. “Caerá el nivel de capitalización con las nuevas reglas: SHCP” , El Economista, México, D.F., 23 de septiembre de 1999

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Estudios económicos de la OCDE, México 1995, OCDE, 1995

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Estudios económicos de la OCDE, México 1999, OCDE, 1999

Ortega, A., “ Debe banca asumir riesgos”, Reforma, México, D.F., 22 de septiembre de 1999, pág. 1ª , Sección A.

Rosas, A. “Aplicarán totalmente las reglas de capitalización hasta el 2003” , El Economista, México, D.F., 10 de Septiembre de 1999

Rosenberg, J., Diccionario de Banca, Ventura Ediciones, 1995

Rossi, M., Financial fragility and economic performance in developing economies: do capital controls, prudential regulation and supervision matter?, International Monetary Fund, Working Paper 99/66, mayo, 1999

Silva, A., “Consideraciones sobre la reforma en la contabilidad de las instituciones financieras”, en CNBV Revista de Banca y Mercados Financieros, primer semestre de 1999

Solis, L., “Los silenciosos antecedentes de la crisis bancaria”, en Economía Nacional, No. 225, abril de 1999

Conclusiones

La teoría neoinstitucionalista plantea que al ser las instituciones las reglas formales e informales que dan forma a la conducta de los individuos y las organizaciones en la sociedad, estas se convierten en un determinante del comportamiento económico de los agentes.

La teoría neoclásica considera que los individuos pueden llegar a intercambios mutuamente ventajosos a través del mercado y la información que éste genera, por lo que las instituciones son exógenas. Sin embargo, existen problemas en la operación del mercado que provocan incertidumbre llevando a que en muchas ocasiones el mercado no funcione y no se alcancen los intercambios mutuamente ventajosos. El problema puede ser tal que los individuos no tengan los incentivos para llevar a cabo el intercambio.

Es en este punto donde las instituciones intervienen: las instituciones influyen en el comportamiento de los agentes incentivando (o desincentivando) el intercambio por lo que las decisiones de los individuos ya no dependerán sólo de la información que da el mercado (precios relativos) sino también de las estructuras institucionales. Las instituciones incentivan el intercambio a través de dar certidumbre a las relaciones entre los agentes, es decir, como los agentes no pueden alcanzar espontáneamente la cooperación que los lleve a un intercambio eficiente, las instituciones se encargan de establecer las reglas para el intercambio y de este modo dar certidumbre.

Por lo tanto las instituciones son necesarias porque el intercambio no se puede dar en el vacío, es necesario que existan reglas escritas y no escritas que estimulen el intercambio al influir en las decisiones de los agentes y al disminuir los costos asociados con las fallas del mercado –principalmente los problemas de información- y con las fricciones de las transacciones económicas –costos de transacción-.

El establecimiento de relaciones prestamista prestatario es un ejemplo de los problemas que el mercado enfrenta para alcanzar la cooperación entre los individuos que lleve a intercambios mutuamente ventajosos. La principal razón por la que el mercado falla en este tipo de relaciones es por la existencia de costos de transacción y de información asimétrica –riesgo moral y selección adversa-. Estos problemas inhiben el establecimiento de relaciones prestamista-prestatario lo que se traduce en una pérdida de bienestar para la economía porque no se llevan a cabo proyectos rentables.

Estos problemas que inhiben las relaciones directas entre prestamistas y prestatarios constituyen al mismo tiempo la justificación a la existencia de los bancos. De modo que los bancos surgen como un arreglo institucional que combate los problemas de costos de transacción e información asimétrica. Los bancos combaten los costos de transacción al aprovechar economías de alcance y economías de escala, mientras que la información asimétrica se combate cuando los bancos, por su mismo funcionamiento, generan información sobre los sujetos de crédito.

De este modo, las relaciones prestamista prestatario se darán a través de los bancos.

Ya se observó que los bancos se establecen como instituciones para superar el problema de coordinación y cooperación entre los individuos durante las relaciones prestamista prestatario resultado de los problemas que el mercado enfrenta en su operación. Sin embargo, la importancia de las instituciones –reglas del juego- en los asuntos bancarios no termina ahí.

En primer lugar, se necesita una serie de instituciones que se establecen en el interior de los bancos para enfrentar los problemas de incentivos y de información asimétrica con los que tratan en su operación diaria. Estas instituciones se enfocan a manejar aspectos riesgosos de los bancos: capital, riesgo crediticio, tasa de interés, liquidez y pasivos. El objetivo de estas instituciones es asegurar que los bancos operan de manera sana evitando que se llegue a problemas de insolvencia. Estas instituciones responden principalmente al objetivo de los dueños de los bancos de tener bancos sanos y rentables como cualquier negocio.

El sistema bancario es muy importante para la economía de un país, pero también es muy sensible ante la percepción que los agentes económicos tienen sobre la salud del sistema, es más, es muy sensible ante la percepción que se tenga sobre una sola institución bancaria que forme parte del sistema. Sea que la desconfianza al sistema bancario se origine por problemas en una institución bancaria, en todo el sistema o que no este fundamentada, ésta generará una serie de externalidades que pueden llevar al colapso del sistema financiero y por lo tanto del crédito. Esta inestabilidad en el sistema bancario se origina por la incapacidad del mercado para generar la información que los depositantes necesitan para evaluar a los diferentes bancos que forman el sistema, esto es, existen problemas de información asimétrica que impiden que los agentes individuales puedan evaluar de manera objetiva la situación de cada uno de los bancos y por lo tanto del sistema en su conjunto.

Además de los problemas de información que principalmente tienen los depositantes en relación con los bancos, existe una serie de conflictos de interés dentro de la estructura de los bancos entre accionistas, administradores y depositantes que generan una gran vulnerabilidad en los bancos.

Por lo anterior no es suficiente que los bancos establezcan acuerdos institucionales internos, es necesario un acuerdo institucional externo que establezca las reglas del juego para todos los bancos con el fin de que su actuación contribuya al establecimiento de un sistema bancario sano y a la confianza del público. Este acuerdo sólo lo puede establecer el Estado a través de la regulación prudencial y la supervisión, que se definen como un conjunto de normas, políticas y procedimientos de fiscalización que inducen a tener más prudencia al manejar los diferentes elementos relacionados con el riesgo de un banco, en particular la valuación del riesgo, la toma de riesgo y el manejo del riesgo por parte de los bancos y sus clientes. La regulación prudencial debe ser un complemento de las fuerzas del mercado al generar la compatibilidad de incentivos privados y beneficios sociales, al actuar de este modo promoverá la profundización financiera.

La regulación prudencial se traduce en la práctica en una red de seguridad que traslada el riesgo de los acreedores al gobierno (contribuyentes) por lo que la regulación prudencial implica el establecimiento de un contrato social en el que los supervisores oficiales se comprometan a mantener una vigilancia prudencial

firme sobre los bancos para controlar la exposición a pérdidas de los contribuyentes.

La red de seguridad que otorga la regulación prudencial y supervisión debe sustentarse en 3 elementos: capital, supervisión y política de cierre y actuar a través de los siguientes elementos institucionales: prestamista de última instancia, seguro de depósito, vigilancia prudencial, tenencia de activos y requerimientos mínimos de capital, establecimiento y examinación y políticas de cierre (salida).

La fortaleza de un sistema bancario, por lo tanto, es en buena medida resultado de una regulación prudencial adecuada, a su vez un sistema bancario fuerte (que se observa principalmente en términos de un nivel de capital adecuado y de calidad), es capaz de sobrellevar de mejor manera problemas macroeconómicos que se presenten. Esto es importante, porque en México se vivió una crisis bancaria después de la crisis del peso de finales de 1994, sin embargo la crisis bancaria no es resultado de la crisis del peso, sino que es resultado de un sistema bancario débil consecuencia de un proceso de privatización bancaria que no fue acompañado de una estructura de regulación prudencial adecuada, este sistema bancario débil no pudo soportar la presión que la crisis del peso ejerció sobre él porque antes de que esta ocurriera ya se encontraba en problemas como se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro 18. Situación del sistema bancario mexicano al inicio de la crisis del peso

Después de la privatización se dio un rápido crecimiento del crédito a tasas mayores que el crecimiento del PIB lo que refleja una alta exposición al riesgo por parte del sistema bancario y una reducción de la calidad del portafolio de préstamo de los bancos. La tasa de crecimiento del crédito de la banca comercial –promedio anual- entre 1990 y 1994 fue de 21.86%, mientras que la tasa de crecimiento del PIB en el mismo período fue de 3.8% promedio anual;

La expansión del crédito se reflejó en que el crédito al sector privado paso de representar el 14.2% del PIB en 1988 a representar el 55.3% del mismo en 1994;

Las áreas de mayor crecimiento del crédito fueron: préstamos personales –hipotecas y saldos sobre tarjetas de crédito-, financiamiento a empresas concentrado en bienes raíces y construcción (tanto los bienes raíces como el sector de la construcción son muy sensibles a problemas macroeconómicos). Además, una proporción considerable del crédito total otorgado por los bancos se encontraba denominado en divisas, principalmente en dólares, estos créditos, se financiaron en gran medida a través de líneas de crédito de bancos extranjeros.

Los problemas para el sistema bancario de una rápida expansión del crédito son: acentúa los problemas de monitoreo y supervisión de los bancos; existe una alta probabilidad de que una toma excesiva de riesgo llegue a transformarse en muchos préstamos irrecuperables; al haber endeudamiento con el exterior la economía se vuelve vulnerable a las variaciones en el tipo de cambio.

Como resultado de la expansión del crédito el sistema bancario mexicano se debilitó. Esta debilidad se observa a través de los siguientes datos:

Se incrementó la cartera vencida pasando de 2% en 1990 a 7.4% en 1994;

Las reservas de los bancos para pérdidas por préstamos en 1994, no alcanzaban a cubrir el 50% de la cartera vencida;

La cartera vencida comenzó a minar el capital de las instituciones bancarias y para 1994

la cartera vencida menos las reservas representaba el 50% del capital de los bancos; Para 1994, las provisiones destinadas a cubrir la cartera clasificada como irrecuperable eran del 68%, un nivel bajo si se considera que estos tipos de cartera son prácticamente irrecuperables;

El coeficiente de liquidez –relación reservas a depósitos a la vista- disminuyó de .55 en 1989 a .1 en 1994 lo que muestra que los bancos eran cada vez menos líquidos;

El nivel de capital de los bancos –relación capital a activos- se mantuvo alrededor de 5% entre 1989 y 1994, un nivel bajo si se considera que el acuerdo de Basilea establece como nivel de capital adecuado un 8%. En 1995 el nivel de capital descendió a 1.3%.

Estos problemas se explican por una mala regulación del sistema bancario recién privatizado. Al inicio del capítulo 3 se planteó que los elementos más importantes que debe considerar la regulación bancaria tanto para resistir problemas macroeconómicos como para luchar contra la toma excesiva de riesgo por parte de los banqueros y administradores de los bancos, sin embargo en el cuadro anterior se observa que entre 1989 y 1994 se dio una caída del coeficiente de liquidez y del nivel de capital mostrando que la regulación bancaria no tuvo éxito en controlar estos elementos.

Las principales carencias de la regulación prudencial y supervisión bancaria se observan en el cuadro siguiente en el que a la par que se mencionan los elementos necesarios de una regulación bancaria se mencionan las deficiencias con las que estos elementos se aplicaron en México.

Como debe ser	Como fue en México
CAPITAL	
Un nivel adecuado de capital en los bancos reduce los incentivos de los banqueros para tomar riesgos excesivos y fomenta el manejo adecuado de los bancos. El capital sirve como un colchón contra pérdidas, esto es, protege a los bancos contra la insolvencia.	A pesar de su importancia se presentaron problemas importantes en el capital de los bancos después de la privatización:
Por lo tanto, la medición del nivel de capital y su calidad son aspectos muy importantes para la regulación prudencial, la cual debe basarse en:	Se dio una gradual disminución del capital después de la privatización sin una respuesta de las autoridades encargadas de los bancos;
normas de contabilidad adecuadas;	Se presentaron problemas en la valuación del capital. Este se encontraba sobrevaluado a consecuencia de:
exigencias de información y divulgación y límites a la concentración de los préstamos a partes relacionadas con el banco.	*Impuestos diferidos que forman parte del capital de los bancos;
	*El capital bancario incluía las obligaciones subordinadas y las provisiones preventivas;
	*El nivel de cartera vencida se subestimaba porque sólo se consideraba como vencido el monto del principal e intereses no pagados y se seguían acumulando intereses sobre la parte vigente del crédito. Por otro lado, no se provisionaban en su totalidad los intereses vencidos devengados no cobrados y los créditos reestructurados pasaban a la cartera crediticia sin que existiera evidencia de su pago sostenido.
	El resultado de estos problemas fue que en

	los bancos mexicanos después de la privatización el índice de capitalización fue insuficiente y su calidad cuestionable por la acumulación de intereses de préstamos improductivos que fueron tratados como vigentes. En la auditoria que realizó Michael Mackey encontró que los bancos tuvieron problemas importantes en su nivel de capitalización: Desde 1991 y hasta el inicio de la crisis del peso, el índice de capitalización de los bancos mexicanos fue insuficiente y su calidad fue cuestionable debido a la acumulación de intereses de préstamos improductivos y a la reestructuración de préstamos que fueron tratados como nuevos; Antes de 1994, cuando se inyectaba capital la fuente de los fondos de los accionistas no siempre era investigada por la CNB o por auditores externos. En el caso de Cremi y Unión los accionistas usaron recursos obtenidos por el banco a través de compañías canalizadoras; Antes de 1995 los requerimientos de capital que se hacían eran menores que los realmente necesarios. Además la mayoría del capital eventualmente pagado a los bancos no correspondían a nuevas contribuciones. En muchas situaciones fue capital proveniente de préstamos del mismo banco o de otros bancos (por ejemplo: Banpaís, Cremi, Oriente y Unión antes de 1994) Una muestra de los problemas de capitalización de los bancos se encuentra en el hecho de que de 24 bancos que el auditor Mackey revisó, 22 tenían problemas en su capital.
SUPERVISIÓN	
Es el segundo elemento en el que se debe sustentar la regulación prudencial. Esta supervisión debe basarse en la interrelación y complementación de tres tipos de supervisión: <u>Control interno:</u> es el control que se lleva al interior de los bancos. Este control se refiere al hecho de que al tener los accionistas su dinero en juego buscan la mejor operación del banco. Para que el control interno funcione es necesario que exista un buen	Cuando se privatizaron las instituciones bancarias comerciales su control interno era débil porque no se tenía experiencia en este tipo de prácticas como resultado del período de propiedad gubernamental. Las carencias en cuanto a prácticas adecuadas se reflejaron en problemas en

La supervisión y regulación oficial tienen como objetivo complementar la disciplina del mercado. Estos elementos actúan a través de inspecciones internas y externas y su objetivo es: asegurar el cumplimiento de la propia regulación prudencial y mejorar la calidad de la información disponible en el mercado. Si actúan bien la regulación oficial y la supervisión pueden conseguir: Reforzar el ambiente operativo de los bancos. Reforzar el control interno de los bancos, en donde los objetivos de la regulación oficial deben ser: *Fortalecer la adecuada capitalización de los bancos; *Asegurar normas adecuadas sobre las reservas para cubrir las deudas incobrables; *Promover la diversificación de riesgos y la prudencia en la exposición al riesgo tanto crediticio como los asociados con la liquidez, el tipo de cambio, la tasa de interés, la concentración del riesgo y las estructuras de conglomerados de las empresas. Reforzar la disciplina del mercado. Para lo que la regulación y supervisión deben: *Estimular la divulgación de los estados financieros consolidados; *Mejorar el papel de los buró de créditos y de las agencias de calificación de créditos; *Proveer de una salida sin disturbios a los bancos no viables;	básicos con lo que se buscó simplificar la comparación de la información financiera y eliminar la diferencia entre los reportes públicos de los intermediarios financieros, tanto entre ellos como con los emitidos por las autoridades. En segundo lugar, el seguro de depósito existente después de la privatización implicaba la cobertura total de los depósitos. El problema principal que se presentó después de la privatización en cuanto a la supervisión y regulación bancaria oficial fue que su estructura no se adecuó a los cambios en el sistema bancario. Junto con la privatización de las instituciones bancarias comerciales inició un proceso de formación de grupos financieros, sin embargo, las modificaciones en la Comisión Nacional Bancaria iniciaron en 1992 con una estructura que implicaba que a la CNB le correspondía supervisar dentro de cada grupo financiero a los bancos y a los organismos auxiliares de crédito, las demás entidades del grupo serían supervisadas por la Comisión Nacional de Valores (CNV) y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) según fuera el caso, la coordinación de estas tres entidades en la supervisión del grupo se haría a través de la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero (COSSIF). Fue hasta 1995 que se consolidaron en un solo órgano la CNB y la CNV formándose así la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la obligación de esta comisión es supervisar a todos los grupos que contienen un banco. Lo anterior refleja que los cambios en la regulación bancaria oficial se dieron después de haberse iniciado las modificaciones en el sistema bancario y financiero, además se observa que se tenía una estructura de regulación no integrada en una misma entidad ante grupos integrados. Otras carencias que se presentaron en la supervisión y regulación oficial fueron: *No se requería que los grupos financieros mantuvieran una proporción o índice específico de capital, este sólo se plantea para entidades individuales. Esto mismo se observa para la diversificación de riesgo. *No se fomento el uso generalizado de los
---	--

Para el buen funcionamiento de la supervisión y regulación oficial la agencia fiscalizadora debe tener las siguientes características: Independencia presupuestal que le permita contar con los recursos humanos y financieros suficientes; Atraer profesionales de gran calidad a través de políticas salariales adecuadas; Tener autoridad legal clara para actuar inmediatamente contra bancos en problemas y contra la incompetencia de los directivos e incumplimiento de las normas prudenciales; Los fiscalizadores deben estar protegidos contra los juicios personales que puedan establecer aquellos que resultaron perjudicados por su labor. Esto se debe considerar como capacidad institucional, autoridad e independencia de la agencia fiscalizadora.	buró de crédito. Hasta 1998 se llevaron a cabo acciones que realmente fomentaban el uso de los buró de crédito al imponer reservas adicionales a los bancos que no hicieron uso del buró o que lo consultaran pero que no utilizarán la información. *Los criterios de contabilidad tampoco coincidían con la estructura de grupos financieros ya que la primera publicación de estados financieros consolidados (estados financieros del grupo financiero de manera consolidada) se dio con datos al 31 de diciembre de 1997. Además, hay que considerar que los criterios de contabilidad subestimaban el nivel de cartera vencida y ocasionaban que no se provisionaran de manera adecuada los intereses vencidos devengados no cobrados. La CNB no contaba con la capacidad institucional, autoridad e independencia que le permitiera actuar adecuadamente porque existían mecanismos a través de los cuáles agentes externos podían influir en las decisiones de la comisión como: designación y remoción del titular y dependencia presupuestal.
CIERRE Y COMPLEJIDAD DE LA POLÍTICA DE SALIDA	
Es el elemento disciplinador por excelencia porque pone en riesgo los recursos de los banqueros. El capital y la supervisión no pueden actuar de manera efectiva contra la información asimétrica sin una política de salida adecuada. La salida no puede dejarse libremente al mercado sino que es necesario que se de dentro de un marco reglamentado. La salida de las instituciones bancarias es un asunto delicado porque los bancos que se encuentran en malas condiciones si no son retiradas a tiempo del mercado tienden a apostar “ a la resurrección”. Para que una política de salida sea efectiva debe mantener políticas análogas a las de una buena protección y combate contra incendios en donde es muy importante tanto la prevención como tener un plan de	Los sistemas de alerta temprana para detectar el deterioro de un banco fueron

acción en caso de que ocurra un incendio: <u>Sistemas de alerta temprana</u>: ayudan a detectar el deterioro de un banco y determinar si un banco necesita una supervisión más intensa. Los instrumentos que se utilizan en esta etapa son de fiscalización externa y se deben basar en análisis microeconómicos como los del tipo CAMEL; <u>Reglas para una acción correctiva inmediata</u>: intentan revertir el deterioro de los bancos a través de hacer estricto el cumplimiento de las normas ya sea de capital o de tenencia de activos su propósito es no dejar lugar al libre albedrío o a la demora en la solución de estos problemas y así eliminar los procedimientos riesgosos. En particular cuando se detecta la falta de capital se establecen los plazos específicos para recuperar el capital perdido y de este modo no comprometer fondos públicos. <u>Proceso de intervención y disolución</u>: se opera y se dispone de los bancos en problemas de la manera más rápida y	deficientes en México porque no se aprovecharon los mecanismos de auditoría externa ni las exámenes tipo CAMEL. En cuanto a la auditoría externa se tiene que antes de 1994 no se hacía el uso adecuado de los auditores externos por lo que se perdió un apoyo importante para el conocimiento de la situación de los bancos y para el establecimiento de un sistema de alerta temprana. En lo que se refiere a las exámenes tipo CAMEL, en México se intentó manejar uno parecido denominado MACRO, sin embargo en 1993 apenas se estaba en el proceso de revisión y codificación de los manuales. En 1995 se recibió asistencia técnica de inspectores de Estados Unidos y se detectaron deficiencias en los controles internos de los bancos, insuficientes análisis de crédito y un manejo poco satisfactorio de la liquidez y el riesgo. Esto muestra que no hubo una supervisión adecuada de la situación micro de los bancos por lo que no existió un sistema adecuado de alerta temprana que detectara los problemas en los que se encontraba el sistema bancario. Además, el auditor Michael Mackey considera que después de la privatización, la CNB tenía un sistema inadecuado de vigilancia que era incapaz de detectar problemas de manera inoportuna. Hubo una gran deficiencia de las reglas para una acción correctiva inmediata, esto se observa porque finalmente la mayoría de los bancos mexicanos experimentaron serios problemas de capital y de cartera vencida que no se corrigieron en el período que va de la privatización al estallido de la crisis. Una explicación de esta deficiencia se encuentra en el hecho de que hasta la conformación de la CNBV en 1995 se le dio la facultad de establecer programas preventivos y de corrección forzosa para las entidades financieras tendientes a corregir irregularidades. Los problemas que presentó la intervención en México fueron: Al momento de la crisis de 1994-1995 no se contaba con criterios específicos
--	--

menos nociva para el sistema. Se puede llegar al punto de disolución de los bancos. Intervención: las acciones correctivas necesitan de algún grado de actuación en el banco que finalmente puede llegar a la que implica que los administradores de los bancos sean removidos. Las ventajas de la intervención son: Si la amenaza de intervención es creíble se fomentará el cumplimiento de las acciones correctivas inmediatas por parte de los dueños y administradores (por temor a la intervención); Si la intervención se lleva a cabo permitirá que los supervisores determinen la verdadera condición del banco; La intervención permitirá conservar el valor del banco porque evitará que los dueños y los administradores “apuesten a la resurrección” o saqueen el banco; La intervención permite que personal especializado evalúe sin trabas las alternativas para liquidar el banco y recomendar la mejor línea de acción. Para conseguir esto se necesita de una ley bien establecida, sólida y sin ambigüedades, además debe suspender los derechos de los accionistas para que no interfieran en el proceso.	documentados que indicaran cuando se debería intervenir un banco. Es importante considerar que antes de la crisis los bancos presentaron problemas que debieron llevar a su intervención: Falta de cumplimiento de los requerimientos de capital neto; Préstamos cruzados a partes relacionadas no clasificados como vencidos, dando lugar a reservas preventivas inadecuadas; Exceso en los límites de financiamiento máximo con respecto a los créditos relacionados; Falta de cumplimiento en las acciones correctivas requeridas; Créditos importantes vencidos; Altos costos de financiamiento; Falta de liquidez; Descenso en flujos de efectivo y ganancias; Actividades irregulares o fraudulentas; y Un riesgo de contagio resultante de problemas identificados en la casa de bolsa asociada. Tanto la SHCP y la CNB consideraban que la intervención no era una buena idea, aún cuando los bancos tuvieron problemas financieros, por la posibilidad de un daño sistémico y la pérdida de confianza de los inversionistas. La intervención sólo se realizaba en casos extremos. Si se creía que los bancos podían salvarse intentaban alguna de las estrategias siguientes: iniciativa de los accionistas para inyectar capital adicional o cambio en el control mientras se continuaba la operación. Además cuando se decidió intervenir a los bancos, el período de tiempo entre el momento en el que se detectó el problema y el momento en el que la intervención se realizó fue muy largo (en promedio 17 meses), esto por el rechazo de las autoridades a intervenir. La intervención también se dificultó porque los interventores presentaron algunos problemas: Poca autoridad para la toma de decisiones; Ausencia de interventores experimentados; Los interventores no eran liquidadores profesionales; Los interventores en algunas ocasiones recibieron sueldos inapropiados para sus
---	---

Disolución: es el componente más complicado de las políticas de salida tanto desde el punto de vista legal como del político y en muchas ocasiones es la fase siguiente de a la intervención. Un elemento clave de la disolución-quiebra es la existencia de una estructura legal clara y ejecutable con relación a la prelación de los derechos de reclamo. En una estructura bien diseñada los depositantes deben ser los primeros demandantes y los accionistas deben estar al final.	obligaciones y responsabilidades; No se proporcionó ninguna protección legal para las acciones del interventor. El resultado de la poca disposición a intervenir los bancos por parte de las autoridades es que constituye una amenaza poco creíble para los banqueros y administradores de los bancos por lo que no genera los incentivos adecuados para mantener bancos sanos. Además con el retraso de la intervención se agravó la situación de los bancos por lo que se incrementó el costo de la falta de regulación. Además la ley no proporciona inmunidad a organismos gubernamentales o personas físicas para continuar con sus funciones. Se puede hacer individualmente responsables a los supervisores por daños y perjuicios que pueden surgir debido a la intervención del banco. Esto restringe a los supervisores en cuanto a la naturaleza de las decisiones que quieran tomar debido al miedo de repercusiones legales potenciales. Disolución: A pesar de que la política de salida es el elemento disciplinador por excelencia, la política de salida en México se enfrentó a dos problemas que impidieron que actuará como tal: Renuencia por parte del gobierno, a través de las autoridades regulatorias, de permitir que los bancos quiebren; Inexistencia de un marco legal efectivo con respecto a la quiebra de instituciones financieras, la quiebra en general y la suspensión de pagos. Además el proceso de quiebra en México es muy largo.
---	---

La débil situación de los bancos originada por las deficiencias en la regulación bancaria provocó que los bancos mexicanos fueran muy sensibles ante disturbios de la economía que afectaran el crecimiento, la tasa de interés y el tipo de cambio como sucedió en la crisis del peso.

Las principales vías a través de las cuáles la crisis del peso afectó a los bancos fueron:

1. Dado que una parte importante de los préstamos de la banca comercial a los prestatarios nacionales estaba denominada en divisas, la devaluación

del tipo de cambio dificultó la capacidad de los deudores para pagar sus préstamos en dólares a los bancos;

2. El aumento en las tasas de interés nacionales afectó la capacidad de pago de los deudores. Esto se agravó por el hecho de que la economía entro en recesión. El resultado fue un aumento de la cartera vencida de los bancos, de modo que la cartera vencida respecto al total de préstamos pasó de 7.4% en 1994 a 12.32% en 1995;
3. Estos problemas en la recuperación de créditos afectó, el ya deteriorado capital de los bancos mexicanos;
4. El rendimiento de las instituciones bancarias continuó disminuyendo, lo que dificultó la recapitalización de las mismas.

En términos de costos las deficiencias de la regulación bancaria pueden estimarse al evaluar cuales fueron los efectos que la crisis del sistema bancario tuvo y tiene sobre la economía:

- El costo del rescate bancario que para el mes de junio de 1999 ascendía a 873 mil millones de pesos, 19.3 del PIB, si a este monto se le deduce lo que el gobierno federal había cubierto hasta esa fecha por la vía presupuestal a partir de 1995, el importe pendiente que tendría que liquidarse en los próximos 25 a 30 años es de 732 mil 200 millones de pesos. El costo directo que deberá pagar el IPAB de conformidad con sus responsabilidades representa el 63.7%, el resto será cubierto directamente por el gobierno federal;
- Otro costo, es el relacionado con la ruptura en las relaciones de crédito que se originó con la crisis. Esto es resultado que los bancos al enfrentarse a problemas de cartera vencida y niveles de capital bajos y de poca calidad frenan la oferta de crédito para las empresas y familias. El costo de esta ruptura se refleja en que se limita el crecimiento futuro de la economía porque el costo del crédito se incrementa descartándose por lo tanto proyectos productivos. Esto ocasiona que las empresas que estén en posibilidad de hacerlo busquen nuevas líneas de financiamiento.

Anexos

**Apéndice estadístico
(situación de México)**

CUADRO 1. OFERTA Y DEMANDA GLOBALES							
(porcentaje del PIB)							
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
O FERTA							
Producto interno bruto	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Importación de bienes y servicios	15.04	16.63	19.19	19.17	22.27	20.16	23.56
DEMANDA							
Consumo final	82.25	82.69	83.22	82.93	82.88	80.87	78.29
Privado	71.20	71.52	72.24	71.90	72.01	69.44	67.51
Del gobierno	11.04	11.17	10.98	11.03	10.87	11.43	10.79
Formación bruta de capital fijo	17.04	18.15	19.42	18.56	19.27	14.58	16.14
Privada	12.80	14.06	15.60	14.80	14.32	10.96	13.20
Pública	4.24	4.09	3.82	3.76	4.95	3.62	2.94
Variación de existencias	1.67	1.59	2.17	2.44	2.92	0.84	2.29
Exportación de bienes y servicios	14.08	14.20	14.38	15.25	17.20	23.87	26.84

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidencia de la República.
Septiembre de 1999.

CUADRO 2. OFERTA Y DEMANDA GLOBALES							
(tasa de crecimiento)							
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
O FERTA	6.78	5.65	5.91	1.94	7.12	-7.78	8.13
Producto interno bruto	5.07	4.22	3.63	1.95	4.42	-6.17	5.15
Importación de bienes y servicios	19.74	15.18	19.62	1.86	21.25	-15.04	22.88
DEMANDA	6.78	5.65	5.91	1.94	7.12	-7.78	8.13
Consumo final	6.00	4.78	4.30	1.59	4.35	-8.44	1.80
Privado	6.43	4.68	4.68	1.47	4.58	-9.51	2.22
Del gobierno	3.33	5.43	1.86	2.40	2.85	-1.32	-0.73
Formación bruta de capital fijo	13.12	10.99	10.84	-2.53	8.39	-29.00	16.39
Privada	13.77	14.45	14.96	-3.25	1.05	-28.21	26.70
Pública	11.21	0.56	-3.30	0.41	37.28	-31.29	-14.78
Variación de existencias	-2.32	-0.77	41.60	14.36	25.06	-72.92	186.26
Exportación de bienes y servicios	5.31	5.07	4.98	8.09	17.80	30.19	18.23

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidencia de la República.
Septiembre de 1999.

CUADRO 3. AHORRO TOTAL DE LA ECONOMÍA (porcentaje del PIB)							
Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ahorro total	20.4	21.4	21.9	22.4	23.3	23.2	23.5
Ahorro nacional	19.3	18.8	19.2	17.8	16.1	16.7	15.8
Ahorro privado	17.5	14.8	11.7	9.7	8.4	10.7	10.7
Ahorro público	1.8	4.0	7.5	8.1	7.7	6.0	5.1
Ahorro externo	1.1	2.6	2.7	4.6	7.2	6.5	7.7

Fuente: Tomado de Estudios Económicos de la OCDE, México 1995. OCDE

CUADRO 4. MERCADO DE VALORES MEXICANO, 1989-1995 (millones de pesos a precios de 1993))				
Concepto	Total	Acciones	Activos de ingreso fijo	
			Corto plazo	Largo plazo
1989	2448000.00	74851.46	2219631.80	153516.74
1990	3654242.67	88285.02	3378083.06	187874.59
1991	6813955.73	155731.77	6121294.27	536930.99
1992	12426046.82	174431.44	11408171.68	843444.82
1993	14432192.00	203756.00	1481820.00	12746617.00
1994	12240887.66	274665.75	10800221.92	1166000.00
1995	3531969.25	158855.35	1346013.28	2027100.63
Tasa de crecimiento (%)				
Concepto	Total	Acciones	Activos de ingreso fijo	
			Corto plazo	Largo plazo
1989				
1990	49.27	17.95	52.19	22.38
1991	86.47	76.40	81.21	185.79
1992	82.36	12.01	86.37	57.09
1993	16.14	16.81	-87.01	1411.26
1994	-15.18	34.80	628.85	-90.85
1995	-71.15	-42.16	-87.54	73.85
Estructura porcentual (%)				
Concepto	Total	Acciones	Activos de ingreso fijo	
			Corto plazo	Largo plazo
1989	100	3.06	90.67	6.27
1990	100	2.42	92.44	5.14
1991	100	2.29	89.83	7.88
1992	100	1.40	91.81	6.79
1993	100	1.41	10.27	88.32
1994	100	2.24	88.23	9.53
1995	100	4.50	38.11	57.39

Fuente: Elaboración propia con base en The Mexican Economy, Banco de México, 1996 y 1997.

Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, Septiembre de 1999.

CUADRO 5. DEUDA NETA DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADA CON EL BANCO DE MÉXICO

(porcentaje del PIB)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Deuda neta del sector público	56.3	45.2	33.0	22.2	19.5	31.7	36.6	26.4
Interna	38.2	17.9	14.4	7.5	7.7	4.7	0.2	0.0
Externa	18.0	27.3	18.6	14.7	11.9	27.0	36.4	22.8

Fuente: Anexo estadístico del 5o Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo, septiembre 1999.

CUADRO 6. DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL POR TIPO DE INSTRUMENTO E INSTITUCIÓN

(porcentaje con respecto a la deuda interna)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Deuda interna	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Banco de México	-0.21	-1.37	-6.36	-8.43	-10.06	-8.69	-19.14	-7.33
Valores	81.76	90.09	104.87	106.38	104.88	101.94	101.58	86.66
CETES	38.63	42.67	46.31	46.74	61.49	23.42	33.82	31.38
BONDES	40.06	39.11	38.42	30.20	13.78	5.03	34.59	37.88
TESOBONOS	0.13	0.00	0.61	0.70	2.99	55.70	1.51	0.00
AJUSTABONOS	2.05	3.89	14.97	25.79	26.61	19.32	45.31	27.01
UDIBONOS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.91
Otros/1	0.90	1.98	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Fondo de Ahorro SAR/2	0.00	0.00	0.00	2.00	5.17	6.74	16.65	19.45
Otros/3	18.45	11.28	1.49	0.05	0.01	0.01	0.91	1.21

1/Corresponde a instrumentos no vigentes

2/Se aportan datos desde su creación

3/Incluye la deuda con el sistema bancario y la deuda asumida por el Gobierno Federal a partir de 1991.

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidencia de la República.

Septiembre de 1999.

CUADRO 7.DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL POR TIPO DE INSTRUMENTO E INSTITUCIÓN								
(tasa de crecimiento)								
Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Deuda interna		-7.48	-26.71	-29.55	-10.77	23.81	-39.89	5.40
Banco de México		492.78	240.93	-6.53	6.42	6.99	32.36	-59.63
Valores		1.94	-14.68	-28.53	-12.03	20.35	-40.11	-10.08
CETES		2.19	-20.44	-28.90	17.41	-52.85	-13.20	-2.22
BONDES		-9.66	-28.00	-44.63	-59.28	-54.77	312.94	15.43
TESO BONOS		-100.00		-19.35	281.59	2203.91	-98.37	-100.00
AJUSTABONOS		75.43	182.09	21.34	-7.92	-10.13	40.99	-37.17
UDIBONOS								
Otros/1		103.51	-99.00	-98.73	-100.00			
Fondo de Ahorro SAR/2					130.94	61.49	48.51	23.17
Otros/3		-43.44	-90.35	-97.58	-81.26	-7.92	6752.20	41.17

1/Corresponde a instrumentos no vigentes

2/Se aportan datos desde su creación

2/Incluye la deuda con el sistema bancario y la deuda asumida por el Gobierno Federal a partir de 1991.

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidencia de la República. Septiembre de 1999.

CUADRO 8.IMPORTACIÓN DE BIENES DE CAPITAL								
(porcentaje con respecto a las importaciones totales)								
Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Importación de bienes y servicios	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Bienes por destino económico	60.57	62.25	65.58	68.11	66.28	65.94	56.50	57.62
Final	7.30	8.47	9.53	10.56	10.26	10.74	6.56	6.70
Intermedio	41.78	40.18	41.26	41.25	41.06	40.03	38.60	39.32
Formación de capital	11.49	13.59	14.79	16.30	14.97	15.17	11.34	11.59
Maquila	22.92	20.70	19.51	18.91	21.33	23.58	34.58	34.69
Servicios	16.51	17.05	14.91	12.99	12.38	10.48	8.92	7.69

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidencia de la República.
Septiembre de 1999.

CUADRO 9.IMPORTACIÓN DE BIENES DE CAPITAL								
(tasa de crecimiento)								
Concepto		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Importación de bienes y servicios		19.74	15.18	19.62	1.86	21.25	-15.04	22.88
Bienes por destino económico		23.05	21.34	24.23	-0.87	20.62	-27.20	25.33
Final		38.93	29.49	32.58	-1.07	26.98	-48.08	25.54
Intermedio		15.17	18.26	19.59	1.39	18.20	-18.07	25.18
Formación de capital		41.64	25.38	31.79	-6.44	22.89	-36.52	25.69
Maquila		8.18	8.52	15.94	14.93	34.03	24.58	23.28
Servicios		23.65	0.75	4.16	-2.89	2.65	-27.68	5.87

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidencia de la República.
Septiembre de 1999.

CUADRO 10. BALANZA DE PAGOS								
(millones de dólares)								
Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Cuenta corriente	-5 821.3	-7 451.1	-14 646.7	-24 438.6	-23 399.2	-29 661.9	-1 576.6	-2 330.4
Balanza comercial	405.0	- 882.4	-7 279.1	-15 933.8	-13 480.5	-18 463.7	7 088.5	6 530.9
Servicios no factoriales	- 468.2	-1 921.1	-1 750.9	-2 296.2	-2 130.0	-1 968.3	664.6	548.0
Servicios factoriales	-8 302.2	-8 625.9	-8 608.0	-9 594.9	-11 429.1	-13 011.8	-13 289.7	-13 940.3
Transferencias	2 544.1	3 978.3	2 991.3	3 386.3	3 640.4	3 781.9	3 960.0	4 531.0
Cuenta de capital	3 175.9	8 297.2	24 507.5	26 418.8	32 482.3	14 584.2	15 405.6	4 069.2
Pasivos	4 346.1	16 996.7	25 507.1	20 866.9	36 084.8	20 254.2	22 763.3	10 410.4
Inversión extranjera	3 526.8	6 003.7	17 514.7	22 433.9	33 308.1	19 154.7	- 188.4	22 604.0
Directa	3 175.5	2 633.2	4 761.5	4 392.8	4 388.8	10 972.5	9 526.3	9 185.5
En cartera	351.3	3 370.5	12 753.2	18 041.1	28 919.3	8 182.2	-9 714.7	13 418.5
Préstamos y depósitos	819.3	10 993.0	7 992.4	-1 567.0	2 776.7	1 099.5	22 951.7	-12 193.5
Activos	-1 170.2	-8 699.5	- 999.6	5 551.9	-3 602.5	-5 670.0	-7 357.7	-6 341.2

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidencia de la República.

Septiembre de 1999.

CUADRO 11. TIPO DE CAMBIO, TASA DE INTERES Y RESERVAS INTERNACIONALES						
1989-1996						
Concepto	Tipo de cambio		Tasa de interés		Reservas internacionales	
	Interbancario/1	Real, 1996= 100	CETES 28 días	CETES 28 días (tasa de crecimiento)	(millones de pesos, 1993= 100)	(tasa de crecimiento)
1989	2.685	97.9	40.43		36579.49	
1990	2.948	97.1	25.94	-35.84	48778.50	33.35
1991	3.081	88.8	16.64	-35.85	70164.06	43.84
1992	3.113	83.5	16.84	1.20	64440.35	-8.16
1993	3.105	71.5	11.78	-30.05	76211.00	18.27
1994	4.850	73.8	20.07	70.37	30146.40	-60.44
1995	7.660	113.9	48.65	142.40	84067.78	178.87
1996	7.854	100.0	27.23	-44.03	73929.18	-12.06

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidencia de la República.
Presidencia de la República, Septiembre de 1999.

**Apéndice estadístico
(evolución de la banca)**

CUADRO 12. PORCENTAJE DEL TOTAL DE CRÉDITOS DESTINADOS AL GOBIERNO												
Concepto	1982	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Crédito total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Crédito al gobierno central	23.24	32.43	51.47	42.66	26.70	22.79	21.77	6.42	0.66	1.13	2.87	1.30
Crédito a gobiernos locales	1.15	0.93	0.53	0.47	1.43	1.66	1.53	1.47	2.25	2.68	0.91	0.64
Crédito a empresas públicas no financieras	10.97	5.05	1.41	1.32	2.10	0.59	0.49	0.32	0.38	0.33	0.20	0.21
Crédito total al gobierno	35.37	38.41	53.41	44.45	30.23	25.04	23.78	8.21	3.29	4.14	3.98	2.15
Crédito al sector privado	61.07	59.26	42.53	54.09	68.61	74.41	75.16	91.13	95.06	93.35	82.37	65.51
Crédito a otras instituciones bancarias	3.42	2.25	3.97	1.38	0.63	0.19	0.64	0.58	1.63	2.48	2.74	1.70
Crédito a instituciones financieras no bancarias	0.14	0.08	0.10	0.08	0.53	0.35	0.41	0.08	0.03	0.03	10.90	30.64

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Financieras Internacionales, FMI, 1998

CUADRO 13. CRECIMIENTO DEL PIB Y DEL CRÉDITO BANCARIO					
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994
Crédito bancario (tasa de crecimiento)	25.21	19.98	22.47	11.67	29.97
A organismos, empresas y particulares	26.50	23.18	24.79	11.54	29.45
Al gobierno	9.91	-23.58	-28.43	16.91	48.76
Producto Interno Bruto (tasa de crecimiento)	5.07	4.22	3.63	1.95	4.42

Fuente: Elaboración propia con base en: Hugo Ortiz Dietz, México Banco de Datos, El Inversionista Mexicano 1995-1995, año XII.

Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidencia de la República

CUADRO 14. CRÉDITOS AL SECTOR PRIVADO (porcentaje del PIB al final del año)							
Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Empresas	9.9	13.2	15.8	18.9	22.9	26.0	35.5
Familias	4.3	6.8	8.6	11.7	15.9	18.3	19.8
Total	14.2	20.0	24.4	30.6	38.8	44.3	55.3
Préstamos denominados en divisas como porcentaje del total	25.1	19.2	20.2	22.6	18.5	20.5	27.1

Fuente: Tomado de Estudios Económicos de la OCDE, México 1995. OCDE

CUADRO 15. CRÉDITO DE LA BANCA COMERCIAL Y CARTERA VENCIDA EN 1994 (porcentaje del total)		
Concepto	Crédito	Cartera vencida
Total	100	100
Agrpecuario, silvícola y pesquero	6.44	9.72
Industrial	25.62	20.87
Servicios y otras actividades	34.62	39.89
Vivienda	16.74	10.90
Consumo	7.14	16.28
Reserva de ajuste estadístico	0.35	0.86
Sector financiero del país	4.29	1.07
Gubernamental, servicios de administración pública, defensa y seguridad social	3.33	0.31
Entidades del exterior	1.48	0.11

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 5o
Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, Septiembre de 1999.

CUADRO 16. INDICADORES DEL BALANCE DEL SECTOR BANCARIO						
(porcentajes)						
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (marzo)
Cartera vencida/total de préstamos	2.0	3.1	5.7	7.4	7.4	9.8
Cartera vencida de los préstamos al consumo/total de préstamos al consumo	5.9	5.0	10.7	15.1	19	22.2
Cartera vencida de los préstamos a las familias/total de préstamos a las familias	0.8	0.6	2.5	4.0	5.5	5.5
Reservas para pérdidas por préstamos/cartera vencida	10.7	35.6	48.3	42.7	48.3	55.4
Reservas para pérdidas por préstamos/préstamos totales	0.2	1.1	2.7	3.2	3.6	5.4
Ganancias netas/ingresos totales	4.4	5.0	6.5	7.1	2.7	1.9
Cartera vencida menos reservas/capital	17.7	22.6	34.0	47.2	49.9	52.3

Fuente: Tomado de Estudios Económicos de la OCDE, México 1995. OCDE

CUADRO 17. PROVISIONES PREVENTIVAS DE LOS BANCOS EN RELACIÓN CON LA DISTRIBUCIÓN DE LA CARTERA DE LA BANCA COMERCIAL POR GRADO DE RIESGO, 1991-1996				
Concepto	Total	Nivel medio de calificación (B Y C)	Nivel alto de calificación (D)	Cartera irrecuperable calificación (E)
1991	1.23	0.33	33.09	102.50
1992	2.86	1.06	58.54	100.77
1993	3.31	1.51	56.92	84.69
1994	3.71	1.46	61.10	68.07
1995	8.32	4.08	43.09	63.26
1996	13.70	5.30	47.97	83.02

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 5o Informe de gobierno de Ernesto Zedillo Septiembre, 1999.

CUADRO 18. COEFICIENTE DE LIQUIDEZ Y NIVEL DE CAPITAL EN EL SISTEMA BANCARIO								
Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Coefficiente de liquidez/1	0.550	0.300	0.100	0.090	0.060	0.100	1.300	1.790
Nivel de capital/2	0.051	0.048	0.042	0.052	0.057	0.055	0.013	0.010
Tasa de crecimiento de los activos		18.48	23.28	11.19	6.47	27.65	-4.44	-7.27
Tasa de crecimiento del capital		13.63	7.23	35.89	17.24	23.64	-76.15	-31.00

1/ Relación reservas a depósitos a la vista

2/ Relación capital a activos.

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Financieras Internacionales, FMI, 1998

CUADRO 19. RAZONES						
(1992-1995)						
Conceptos	LIQUIDEZ	APALANCAMIENTO	ACTIVIDAD	RENDIMIENTO		
	Cartera de créditos a captación total %	Captación total a activo total %	Cartera de créditos a activo total %	Utilidad neta a ingresos totales %	Utilidad neta a activo total %	Utilidad neta a captación total %
1992/1	108.70	0.57	0.62	6.24	1.23	2.15
1993/2	117.55	0.51	0.60	7.70	1.48	2.92
1994/3	132.10	0.44	0.58	2.70	0.44	1.01
1995/4	103.91	0.47	0.49	-4.70	-1.73	-3.69
1996/5	89.54	0.54	0.48	-0.09	-0.02	-0.04

1/Información de 11 emisoras.

2/Información de 10 emisoras.

3/Información de 12 emisoras.

4/Información de 13 emisoras.

5/Información de 12 emisoras.

Fuente: Elaboración propia con base en El Anuario Financiero, Bolsa Mexicana de Valores, 1995 y 1996.

CUADRO 20. TASA DE CRECIMIENTO DE LOS DEPÓSITOS vs TASA DE INTERÉS DE LOS DEPÓSITOS							
(porcentaje)							
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Depósitos a la vista	65.46	166.31	-2.81	7.21	-15.03	-28.54	15.09
Depósitos: plazo, ahorro, divisas	49.41	-5.98	12.29	1.77	22.46	11.93	-7.28
Total	51.82	22.15	6.91	3.53	9.90	1.44	-3.20
Tasa de interés sobre depósitos	31.24	17.10	15.68	15.46	13.26	39.18	25.12

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Financieras Internacionales, FMI, 1998.

Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidencia de la República

CUADRO 21. CARTERA VENCIDA CON RESPECTO AL CRÉDITO TOTAL				
(millones de pesos de 1993)				
Concepto	1995	1996	1997	1998
Crédito total	545649.20	475467.81	427909.26	418143.30
Cartera vencida total	67250.87	54163.63	64229.82	54304.65
Cartera vencida /crédito total	12.32	11.39	15.01	12.99

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, Septiembre de 1999.

CUADRO 22. CREDITOS REESTRUCTURADOS EN UDIs, 1995-1996					
(millones de pesos a precios de 1993, final de período)					
Concepto	1995	1996	Estructura porcentual		Tasa de crecimiento
			1995	1996	1996
Planta productiva	20947.59	27421.14	20.55	19.78	30.90
Gobiernos municipal y estatal	11005.59	9479.61	10.80	6.84	-13.87
Préstamos hipotecarios	31176.80	52558.48	30.58	37.90	68.58
Programas propios de los bancos	1742.84	49121.24	1.71	35.43	2718.46
Otros	37071.28	79.94	36.36	0.06	-99.78
Total	101944.10	138660.41	100.00	100.00	36.02

Fuente: Elaboración propia con base en The Mexican Economy, Banco de México, 1996 y 1997.

Anexo Estadístico del 5o Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, Septiembre de 1999.

Apéndice. Ley de quiebras¹

La actual ley en vigor data de 1943 y salvo algunas adecuaciones ha permanecido invariable, lo que la hace inoperante ante la problemática actual pues no se ajusta a las condiciones de la economía ni del marco legal con el que se vincula. Ha sido incapaz de establecer los incentivos apropiados para que acreedores y deudores potenciales tomen mejores decisiones y eleven la eficiencia del sistema productivo. Los principales problemas que genera la actual Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos y su aplicación son:

- El procedimiento de suspensión de pagos es un proceso en el cual un deudor, en un intento de evitar la quiebra, puede solicitar a un tribunal y presentar una propuesta con el objetivo de reducir los pagos o bien ganar tiempo y diferir los pagos. En dicha propuesta, el deudor identifica aquellos pagos que son necesarios para mantener el negocio.
El sistema esta diseñado para proporcionarle al deudor cierto incentivo para que siga este proceso de rehabilitación por las siguientes razones:
 1. La aprobación del proceso de suspensión se tarda aproximadamente un año. Durante ese tiempo, el deudor mantiene la administración del negocio;
 2. Una vez que se inicia este proceso, los intereses dejan de acumularse en todos los créditos a excepción de créditos hipotecarios y créditos prendarios y la cantidad del crédito se congela. Mientras que esto es una práctica común en otros países, en México el tiempo que se requiere para que este proceso se apruebe es mucho mayor que la de otros países. A lo largo de este período, se requiere que el deudor realice únicamente aquellos pagos necesarios para mantener su negocio como un negocio en marcha y no existe un límite de tiempo máximo obligatorio para la terminación de este proceso;
 3. Una vez aprobado, el deudor únicamente tiene que cumplir con los pagos mínimos enumerados en la propuesta para cumplir con el acuerdo. Por lo tanto, el deudor tiene el control absoluto sobre cualquier exceso de efectivo que pudiera quedar después de haber pagado las cantidades mínimas requeridas.
- El procedimiento de suspensión de pagos da un excesivo poder de negociación al deudor, porque retiene la administración de la empresa, no genera relación armónica entre acreedores, es el único que puede proponer un convenio lo que permite proponer la caución de intereses;

¹ Luis, Fabre Pruneda: "Actualización de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos", **El Financiero**, México, D.F., 27 de Octubre de 1999, pág. 2ª, Análisis
Victor, González: "Presentarán en el Senado iniciativa de Ley de Concursos Mercantiles", **El Financiero**, México, D.F., 23 de noviembre de 1999, pág. 4, Finanzas
Adolfo, Ortega: "Detalla Senado proyecto para Ley de Quiebras", **Reforma**, México, D.F., 22 de septiembre de 1999, pág. 1A, Sección A.
Michael W., Mackey, Informe de Michael W. Mackey en la Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fondo de Protección al Ahorro y la Calidad de Supervisión de los Programas del FOBAPROA de 1995 a 1998, México, D.F., Cámara de Diputados, Julio de 1999, págs. 104-105 y 107

- La ley no evita que se declaren en suspensión de pagos comerciantes con capacidad y que aprovechen los beneficios de esta figura para incumplir en sus obligaciones o mantener empresas que deberían ser liquidadas desde iniciado el problema;
- La experiencia demuestra que la participación de los acreedores es muy limitada pues no participan en el nombramiento del síndico y los mecanismos para la aprobación de un convenio son arbitrarios y complejos;
- La ley contempla dos procedimientos para determinar si el comerciante debe ser declarado en un estado legal o en el otro, como es la suspensión de pagos y quiebra, los que resultan insuficientes;
- Tanto el juez como el síndico carecen de conocimientos en materia de administración, finanzas y contabilidad. La principal falla de la ley actual – De acuerdo con el Senador Salvador Rocha- es que coloca al Juez como el órgano supremo de la quiebra y sólo él emite la resolución sobre los conflictos en materia financiera y económica. El problema radica en que el Juez carece de conocimientos en economía y finanzas, está preparado para resolver conflictos jurídicos, pero no para decidir si una empresa es viable o no, si una empresa debe seguir operando o no, o si conviene vender la empresa completa o en partes;
- Un problema significativo enfrentado durante la crisis del peso fue la inadecuada infraestructura del propio sistema de justicia sobre quiebras, que resulto incapaz de manejar el número de demandas que se hicieron durante ese período. Esto se debió al hecho de que existían pocos jueces en México que llevaran a cabo un juicio para procesos de quiebras, problema que continúa existiendo a la fecha;
- Los jueces de quiebra están obligados a acordar resoluciones para cada objeción presentada ante ellos por parte de los deudores. Los deudores utilizan esta debilidad, retrasando deliberadamente la recuperación de las garantías por parte de los acreedores aumentando las excepciones sin fundamento. Estas excepciones, a su vez, contribuyen con la inhabilidad de los tribunales para atender rápidamente los asuntos que tenían frente a ellos. Existen varias organizaciones a lo largo de México cuyo objetivo es proteger a los deudores y que preparan y venden “libros de impugnación” que los deudores simplemente tienen que firmar y presentar ante un tribunal;

Debido a que los procesos son tardados e ineficientes, un acreedor normalmente recibe únicamente una parte pequeña del dinero que se le debe.

En resumen, la ley es excesivamente formal y otorga una excesiva discrecionalidad a los jueces en aspectos de orden administrativo y financiero del procedimiento, de los que generalmente no son expertos y, aunado a su reducido número, determina extraordinarias cargas de trabajo y largos procesos, elevando las pérdidas económicas para las partes.

Las principales consecuencias que ha tenido estos problemas sobre la actuación del sistema bancario son:

1. Pareciera que los bancos no estarían dispuestos a prestar debido a las dificultades que enfrentan al cobrar las garantías creando así un problema de escasez crediticia;

2. Las pérdidas crediticias bancarias y el costo de pedir prestado para empresas se han convertido en algo anormalmente alto;
3. La disciplina del mercado se ha visto minada y se está desarrollando una cultura de pago de créditos, ampliando el problema de riesgo moral.

Con el fin de solucionar estos problemas, se ha planteado la necesidad de una modificación de la actual Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. Esta iniciativa, plantea cambiar la ley actual por la Ley de Concursos Mercantiles con la que se pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- Ordenar los procesos de reestructuración de empresas, así como procurar que los acreedores, ya sean comerciantes o financieros, puedan seguir operando;
- Establecer un plazo terminante para el período de conciliación;
- Designar a un especialista con el mandato de procurar un arreglo voluntario entre el deudor y sus acreedores.
- Evitar que los deudores de escasa liquidez, por negligencia, desesperación o mala fe, recurran a expedientes ruinosos o fraudulentos en detrimento de la conservación de empresas y de los intereses de los acreedores.

El proceso judicial que propone esta iniciativa empieza con una etapa llamada Solicitud de Concurso, en la cual un profesional (visitador) acude a la empresa que solicita la quiebra para verificar si realmente está incumpliendo con sus pagos a los proveedores. Este proceso llevaría 15 días aproximadamente.

En la segunda etapa, el Juez envía a un conciliador que tratará de reestructurar los adeudos de la empresa en cuestión con sus acreedores. El conciliador realiza la lista de acreedores y una vez que conozca la situación de la empresa debe emitir una opinión sobre la viabilidad financiera de la compañía. Este proceso duraría de cinco a siete meses, según el avance de la negociación entre la empresa y los acreedores.

Si los acreedores no llegan a un acuerdo con la empresa, el proceso llegaría a su tercera etapa que consiste en que un síndico lleva a cabo la venta de la empresa, completa o por partes, así como repartir los recursos de la enajenación entre los acreedores en partes proporcionales con los montos de los adeudos. El proceso de venta deberá realizarse a más tardar en un año, que sumado a los tiempos anteriores, significaría que un proceso legal de esta naturaleza debería resolverse en menos de 20 meses. Con la legislación actual, el proceso tarda unos 15 años.

Prácticamente sé esta hablando de establecer 2 etapas en el proceso: la conciliación y la quiebra. La finalidad de la primera será maximizar el valor social de la empresa fallida mediante convenios entre las partes y de la segunda se prevé que cuando no sea posible alcanzar un arreglo, se preserve el valor de aquella mediante su liquidación ordenada.

En la etapa de conciliación se instituye obligatoriamente una nueva figura de suspensión de pagos, pero temporalmente acotada, con el propósito de proporcionar al deudor y todos sus acreedores un espacio para que puedan subsanar sus diferencias mediante la celebración de un convenio.

Además:

- Se propone la creación del instituto federal de especialistas de concursos mercantiles como un órgano independiente de la Judicatura Federal y cuya función principal será la de autorizar a los visitadores, conciliadores y síndicos que serán los especialistas encargados de “aliviar la tarea de los jueces” en los procedimientos concursales. El instituto contará con la mayor autonomía técnica y operativa posibles. Su junta estará integrada por 5 miembros que serán designados de manera escalonada, con el fin de propiciar “su memoria institucional”;
- Se elimina la *declaración de quiebra* por la de *incumplimiento generalizado de pagos*, decisión que se sustenta en la reflexión de que dicho incumplimiento es un fenómeno financiero, de falta de liquidez que impide el cumplimiento puntual y cabal de las obligaciones y que no debe identificarse con el de insolvencia que resulta de la insuficiencia de bienes de activo en comparación al monto del pasivo de la empresa;
- La iniciativa de declaración corresponderá al deudor, a los acreedores y al Ministerio Público;
- Se plantea eliminar la prueba de testigos, ya que la liquidez o iliquidez no es una cuestión que se demuestre a través de ese tipo de pruebas. Igualmente, se elimina la recepción de la prueba de peritos en la forma tradicional, establecida para los juicios ordinarios, ya que el juez contará con el dictamen del visitador;
- A fin de evitar quebrantos mayores, se actualizaría el valor de las deudas dado que los créditos garantizados continuarían generando los intereses ordinarios originalmente acordados –lo que no sucede con la ley actual-, mientras que los créditos comunes se convertirían en UDI para mantener su valor real;
- Durante la etapa de conciliación el deudor gozará del beneficio de mantener la administración de la empresa, pero podrá ser removido en casos expresamente previstos en ley o cuando se proceda a la etapa de quiebra;
- Para superar los problemas de improvisación, al momento de dar curso a la demanda, el juez solicitará la opinión de un especialista sobre la conveniencia de dictar mediante cautelares para la protección de la empresa y de los intereses de los acreedores.

La iniciativa prevé evitar toda conducta dolosa que cause o agrave la situación de incumplimiento generalizado de las obligaciones líquidas y exigibles. Y en ello quedan incluidas todas las ocultaciones, simulaciones, falsificaciones y engaños que pudiera realizar el deudor. Se evitará que los deudores de escasa liquidez, por negligencia, desesperación o mala fe, recurran a expedientes ruinosos o fraudulentos en detrimento de la conservación de empresas y de los intereses de los acreedores.

Nota

La Ley de Quiebras se aprobó el 25 de abril del 2000, los resultados que se esperan de su aprobación son: ²

- Con la nueva reglamentación desaparecerá el vicio de la “suspensión de pagos” que permitía a personas físicas o morales dejar de cumplir con sus responsabilidades de pago sin vigilancia efectiva que comprobara que no tenía capacidad real para pagar. Hoy toda persona o empresa sólo tendrá un plazo máximo de 18 meses para demostrar su insolvencia;
- Toda empresa podrá declararse en quiebra: cuando el propio propietario así lo solicite; cuando transcurra el tiempo para la conciliación, sin que se someta al juez para a su aprobación, un convenio en términos de esta ley o cuando el conciliador solicite la declaración de quiebra y el juez la conceda. Agotados los recursos para salvar la empresa y no habiendo convenio, el juez determinará comenzar la etapa de declaración de quiebra; cuando ésta se haya dado se buscará la venta de la empresa propiedad del comerciante, de sus unidades productivas o de los bienes que la integran para el pago de los acreedores reconocidos.

² Víctor, Chávez: “Aprueban la Ley de Concursos Mercantiles”, El Financiero, México, D.F., 26 de abril de 2000, pag. 8, Finanzas.

Apéndice. Ley de Garantías¹

En México la actual Ley de Garantías ocasiona incertidumbre y genera que no haya incentivos a prestar, porque las instituciones saben que se les dificultará cobrarlos.

La ineficiencia de esta ley se reflejó en 1995, cuando el crédito al sector privado comenzó a detenerse, crecieron las carteras vencidas de los bancos y éstos no pudieron recuperar, en la mayoría de los casos, los bienes dados en garantía, generalmente referidos a bienes inmuebles o avales de terceros. Este problema es resultado de la dispersión e insuficiencia de la ley en materia de constitución y ejecución de diferentes tipos de garantías, como de los propios actos jurídicos mediante los cuales se formalizan, ya que resultan ser lentos, costosos y poco eficientes. Esto, junto con procedimientos de pagos y quiebra ineficientes, tienen el agravante de desalentar el flujo normal y más amplio del crédito.

Resultado de estas ineficiencias en México, a diferencia de lo que sucede en la gran mayoría de las economías, existe una marcada predisposición a canalizar el crédito sólo a quienes están en condiciones de otorgar bienes inmuebles en garantía o el aval de una persona que cuente con dichos bienes, existiendo una resistencia casi natural a tomar otro tipo de garantías. Esto no sólo limita el acceso al crédito, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, sino que además afecta a los intermediarios y distribuidores de financiamiento que, en otros países y condiciones, resultan ser los mejores conductos para proveer de capital de trabajo a los pequeños empresarios.

En este contexto, la limitación del financiamiento radica más en los problemas que se dan al nivel de proceso de ejecución de la garantía, lo cual no sólo desestimula el otorgamiento de crédito, sino que también lo encarece. La experiencia internacional indica que los márgenes de intermediación y los plazos de dictaminación de los propios créditos son bastante reducidos en función a que el peso de la decisión del que otorga el crédito recae más en el monto del enganche y en la eficiencia del régimen legal de ejecución de la garantía en caso de incumplimiento, lo que a su vez determina que se canalice un mayor volumen de crédito.

La consecuencia de una Ley de Garantías ineficiente es principalmente que los parámetros para evaluar riesgos comerciales por parte de las instituciones y los bancos son imperfectos, lo que propicia que el crédito no se otorgue o que se dé a tasas muy altas para cubrir esa parte del riesgo. El resultado es que no se otorguen créditos o bien que se den pero con márgenes sumamente altos.

En este sentido, la iniciativa de una nueva Ley de Garantías tiene como objetivos: Busca hacer más expedito el proceso de adjudicación de bienes en un incumplimiento de crédito y no que tome cinco años, más los costos legales que implica;

¹ ¹ Luis, Fabre Pruneda: "Objetivos fundamentales de la Ley Federal de Garantías Crediticias", **El Financiero**, México, D.F., 28 de septiembre de 1999, pág. 12^a, Análisis

Isabel, Mayoral Jiménez: "Reactivar el crédito requiere un marco legal adecuado: ABM", **El Financiero**, México, D.F., 27 de octubre de 1999, pág. 7, Finanzas

Isabel, Mayoral Jiménez: "Capital, deficiencia sistémica del sistema bancario, señala S&P", **El Financiero**, México, D.F., 21 de Junio de 1999, pág. 8, Finanzas

Busca facilitar los procesos de otorgamiento y recuperación del crédito a fin de que el mismo fluya hacia todas las actividades productivas, para fomentar el desarrollo económico y social del país.

Las principales propuestas que establece la iniciativa para reformar la Ley de Garantías son:

Propone la adopción de un régimen de garantías al crédito, que facilite el acceso a los productos crediticios a un número mayor de personas e industrias, y que otorgue seguridad jurídica a los acreedores en caso de la morosidad de los primeros, pero salvaguardando los derechos de los segundos;

Establece dos tipos de garantías que hacen posible a los deudores otorgar prácticamente todo tipo de bienes muebles e inmuebles que obren en su patrimonio, así como los que resulten de procesos de producción e incluso de los derivados de la venta de tales bienes: fideicomiso de garantía y la prenda sin transmisión de posesión. Persigue corregir la tendencia a otorgar créditos únicamente con la garantía de bienes inmuebles, ya sean propios del acreditante o de un tercero avalista;

Por lo tanto, uno de los aspectos más importantes de la ley es la modernización del régimen legal en materia de garantías, al permitir a los deudores ofrecer como aval tanto bienes inmuebles como bienes muebles, tangibles e intangibles, mediante regulación sencilla que permita al deudor ofrecer esos bienes y los que adquiera en el futuro, además de sus frutos y aprovechamientos;

Para llevar a cabo esta reforma, es necesario que se aseguren los derechos del deudor ante abusos eventuales del acreedor. Por lo tanto, la ley establece un esquema adecuado de protección a los derechos de los deudores:

Contempla el respeto irrestricto a su derecho de audiencia;

Se le permite utilizar todos los medios de defensa usuales en estos casos y,

Se contempla que una vez ejecutadas las garantías, el saldo remanente que obre en contra del deudor dejará de ser exigible.

También se establece todo un régimen bajo el cual los deudores podrán hacer uso y disfrutar de los bienes dados en garantía, utilizarlos en sus procesos productivos e inclusive venderlos en el curso normal de sus actividades preponderantes, lo anterior, en virtud de que el deudor no perderá la posesión de los bienes dados en garantía, lo que sí sucede en el caso de la prenda como se regula en la actualidad.

Se contemplan dos tipos de garantía en las que el deudor conserva la posesión del bien objeto de la garantía y transmite su propiedad: el fideicomiso de garantía y la caución mercantil;

Plantea la separación de bienes objeto de garantía de la masa de la quiebra, lo cual disminuye costos y plazos;

El régimen especial para bienes objeto de garantías que contempla la ley evita el uso de medios dilatorios para la ejecución de garantías, con lo que se otorga seguridad jurídica a los acreedores, a la vez que disminuyen significativamente efectos que el retraso en la ejecución tiene sobre el costo de los créditos, en perjuicio de los deudores cumplidos que son la inmensa mayoría.

Nota

La Ley de Garantías se aprobó a fines de abril del 2000, las consecuencias principales de su aprobación son:²

Facilitará que las pequeñas y medianas empresas puedan acceder al crédito con mayor agilidad dados los nuevos esquemas prendarios de la miscelánea;

Incluye tres nuevas modalidades del crédito prendario que facilitarán la transmisión de las garantías sin posesión del acreedor, salvo en caso de incumplimiento, al tiempo que se agiliza el procedimiento civil y eventualmente penal para su recuperación. Dichas figuras son:

La transmisión de la prenda (mueble como equipo, bienes de transporte, inventarios o maquinaria) sin dar posesión al acreedor;

El fideicomiso de garantías que permite la obtención de varios créditos sobre el mismo paquete de garantías depositarias;

Denominada responsabilidad limitada al valor de la prenda por parte por parte del deudor que opera en caso de que por razones macroeconómicas, el financiamiento llegue de nuevo a

exceder el valor de la garantía como ocurrió en 1995.

² Alicia, Salgado: "Mejorar estructura jurídica, clave para reactivar el crédito: Asociación de Banqueros de México", El Financiero, México, D.F., 2 de mayo de 2000, pag. 4, Finanzas.

Bibliografía General

Acs, Z., y Daniel Gerlowski, Managerial Economics and Organization, Ed. Prentice Hall, New Jersey, 1996

Alyer, S., Anatomy of Mexico's banking system during the peso crises, World Bank, diciembre, 1996

Anexo Estadístico del 5º Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce De León, Presidencia de la República, septiembre, 1999

Ayala, J., Economía pública. Una guía para entender al Estado, Facultad de Economía-UNAM, México D.F., 1997

Ayala, J., Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, Facultad de Economía, México 1998

Banco de México, The Mexican Economy, Banco de México, 1996 y 1997

Barth, J., G. Caprio Jr. y R. Levine, Financial regulation and performance: cross-country evidence, noviembre, 1998

Bolsa Mexicana de Valores, Anuario Estadístico, BMV, 1995 y 1996

Capo, G., La autonomía de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como instrumento para eficientar las funciones del organismo en beneficio del sistema financiero mexicano, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias

Políticas y Administración pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1999, pág. 26

Del Villar, R, D. Backal y J. Treviño, Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias, Banco de México, 1997

Dietz, H., México, Banco de Datos, El Inversionista Mexicano, año XII, 1995-1996

Dow, K., The case for financial *laissez-faire*, The journal of the Royal Economic Society, vol. 106, num. 436, mayo, 1996

El Financiero, El costo fiscal del rescate bancario y del apoyo a deudores se estima en 21% del PIB programado para 1999: S & P, El Financiero, México, 6 de septiembre de 1999.

Folkerts-Landau, D. y C. Lindgren, Toward a framework for financial stability, International Monetary Fund (World Economic and Financial Surveys), Washington D.C, Enero, 1998

Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales, 1998

Freixas, X. y J.C. Rochet, Microeconomics of Banking, Massachussetts Institute Technology (MIT), Londres, 1997

Gavin, M y R. Hausman, The Roots of Banking Crises: the macroeconomic context, Inter-American Development Bank, Working Paper 318, febrero, 1998

González-Hermosillo, B. Determinants of ex ante banking system distress: a macro-micro empirical exploration of some recent episodes, International Monetary Fund, Workin Paper 99/33, marzo, 1999

Grosfeld, I., Financial systems in transition: is there a case for a bank based system?, Centre for Economic Policy Research, Londres, núm. 1062, noviembre, 1994

Harvey, R., Public Finance, Irwin, 4ª ed., 1995

Huerta, A., El debate del FOBAPROA. Orígenes y consecuencias del "rescate bancario", Ed. Diana, México, 1998

Javed, S. y G. Perry, Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter, World Bank, Latinamerican and Caribbean Studies (viewpoints), Pre-publications Edition, Washington D. C., U.S.A, 1998

La Porta, Rafael y otros, Law and finance, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, paper 5661, julio, 1996

Mackey, M., Informe de Michael W. Mackey en la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fondo Bancario de Protección al ahorro "FOBAPROA" y la calidad de la supervisión de los programas del "FOBAPROA " de 1995 a 1998, México, Julio, 1999

Martínez, A., "La supervisión de la banca: breve crónica de su desarrollo y estructura en la CNB", en *CNB Revista Bimestral*, Comisión Nacional Bancaria, No. 18, noviembre-diciembre (no. especial), 1993

Matutes, C. y X. Vives, Imperfect competition, risk taking, and regulation in banking, Centre for Economic Policy Research, Londres, núm. 1177, mayo, 1995

Mishkin, F., The economics of money, banking and financial markets, Harper Collins College Publisher, 4ª edición, New York 1996
Mishkin, F., Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective, Working Paper Series National Bureau of Economic Research, Working Paper 5600, Mayo de 1996

Morales, Y. "Caerá el nivel de capitalización con las nuevas reglas: SHCP", *El Economista*, México, D.F., 23 de septiembre de 1999

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Estudios económicos de la OCDE, México 1995, OCDE, 1995

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Estudios económicos de la OCDE, México 1999, OCDE, 1999

Ortega, A., "Debe banca asumir riesgos", *Reforma*, México, D.F., 22 de septiembre de 1999, pág. 1ª, Sección A.

Palma, M., La reforma institucional en el sector agrícola mexicano, Tesis-Licenciatura, Facultad de Economía-UNAM, 1996

Pindick, R. y D. Rubinfeld, Microeconomía, Ed. Limusa, México, 1997

Rosas, A. "Aplicarán totalmente las reglas de capitalización hasta el 2003", *El Economista*, México, D.F., 10 de Septiembre de 1999

Rosenberg, J., Diccionario de Banca, Ventura Ediciones, 1995

Rossi, M., Financial fragility and economic performance in developing economies: do capital controls, prudential regulation and supervision matter?, International Monetary Fund, Working Paper 99/66, mayo, 1999

Silva, A., "Consideraciones sobre la reforma en la contabilidad de las instituciones financieras", en *CNBV Revista de Banca y Mercados Financieros*, primer semestre de 1999

Solis, L., "Los silenciosos antecedentes de la crisis bancaria", en *Economía Nacional*, No. 225, abril de 1999

Velázquez, Alberto., "El endeudamiento del sector privado: el caso de México 1990-1994", en *Economía Informa*, Facultad de Economía-UNAM, No. 264, Febrero de 1998

