

Estabilidad financiera y seguro de depósito bancario.

De la burbuja crediticia al rescate bancario en México

Luis Ángel Ortiz Palacios*

Introducción

Las crisis financieras de los años noventa dejaron al descubierto tanto la vulnerabilidad de los sistemas financieros de los países en desarrollo como las fallas de las políticas de desregulación y liberalización financiera que se instrumentaron en estos países en general, y en América Latina en particular (Quijano, 2005). Los bancos, dejados a las libres fuerzas del mercado, a medida que pasaban de las operaciones tradicionales de captación y canalización de recursos a administrar y asumir operaciones de riesgo, se convirtieron en los principales generadores de problemas de liquidez en los sistemas económicos de sus respectivos países. En este contexto, la desregulación bancaria se convirtió en una fuerte limitante para el diseño y operatividad de la política monetaria, ya que los bancos son los principales agentes del sistema de pagos a nivel internacional.

Las políticas de desregulación y liberalización financiera, al no crear paralelamente un marco institucional de regulación preventivo, permitió la flexibilización de las políticas y prácticas bancarias; tales como la ausencia de una investigación previa sobre la capacidad de pago y solvencia económica de los prestatarios que condujeron a una expansión acelerada del crédito por encima de las tasas de crecimiento del producto y el empleo y, por ende, del ingreso real. Asimismo, contaron con la libertad para incurrir en irregularidades administrativas y prácticas fraudulentas y especulativas fuera de la hoja del balance bancario. Ello no hubiera sido posible si la banca privada no contará con la certeza de que la autoridad monetaria entraría a su rescate en el caso de problemas de insolvencia tal, que amenazaran la estabilidad del sistema de pagos.

En la mayoría de los países en desarrollo cuyos sistemas bancarios entraron en crisis de insolvencia, el seguro de depósito fue insuficiente para enfrentar los problemas de liquidez, obligando a sus gobiernos a intervenir para evitar que la insolvencia bancaria se propagara a todo el sistema econó-

* Profesor de Carrera Titular, adscrito a la Unidad de Investigación Multidisciplinaria II, de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM.

mico. La seguridad de que los bancos centrales actuarían como *prestamistas de última instancia* ha propiciado que la banca privada extienda sus créditos a sectores e individuos de alto riesgo o dudosa solvencia económica. En efecto, en la actualidad, la intervención del Banco Central como prestamista de última instancia sigue siendo, en los hechos, la principal fuente de recursos para preservar los niveles de liquidez del sistema financiero. En este sentido, las crisis bancarias de la década de los noventa fueron el resultado no sólo de la ausencia de un marco de supervisión y control del proceso de desregulación financiera, sino también de la ausencia o institucionalización de un sistema de seguro de depósito o ahorro.

En el caso de México, el sector bancario también registró cambios radicales que relegaron a segundo plano las operaciones tradicionales de captación y financiamiento de las actividades productivas, para convertirse en un tomador y administrador de operaciones de alto riesgo. Se configuró así, una estructura bancaria altamente vulnerable y volátil que estalló con la devaluación de diciembre de 1994; es decir, la precipitación de la devaluación sólo fue un factor detonador de la crisis bancaria, pues las condiciones para que ésta estallara ya estaban presentes si consideramos el alto índice de cartera vencida que se venía registrando desde principios de 1994: 8.39% de la cartera de crédito total.

Al alto índice de cartera vencida y a los bajos niveles de capitalización de la mayoría de los bancos, se sumó la ausencia de un seguro de depósito que permitiera u obligara a los bancos a hacer frente a tal situación, de la cual, en gran medida, ellos eran los responsables. La intervención de la autoridad monetaria era necesaria si se quería evitar una crisis de insolvencia que se extendiera a todo el sistema de pagos. El elevado costo fiscal del rescate y saneamiento de los bancos –en términos económicos y sociales–, ha sido muy alto para la sociedad mexicana. Por ello, debe replantearse la necesidad de implantar un marco institucional prudencial que regule y supervise la nueva estructura bancaria, así como el establecimiento obligatorio del seguro de depósito.

I. La estabilidad financiera y el seguro de depósito bancario

Desde su origen, el seguro de depósito bancario o de protección al ahorro, como también se le conoce, ha tenido como objetivo contribuir a la estabilidad de los sistemas financieros de los países donde se implanta. Estados Unidos fue uno de los primeros países en establecerlo en 1933, como un ins-

trumento obligatorio para disminuir el riesgo de las corridas bancarias (García, 2002, 176-178). En 1995, Argentina lo impuso con el mismo propósito, después de una fuga masiva de capitales. En términos generales, el seguro de depósito acompañado de otras medidas de regulación y supervisión bancaria, como exigencias obligatorias de capitalización de las instituciones, es un instrumento eficaz. Sin embargo, cuando los bancos se encuentran ante problemas de insolvencia, la instrumentación del seguro de depósito para calmar las expectativas negativas y especulativas es poco eficaz.

1. Modalidades de organización y financiamiento del seguro de depósito

La organización del seguro de depósito puede asumir varias formas. En algunos casos, los gobiernos optan por constituir un fondo permanente, el cual proveerá de recursos ante la eventualidad de una crisis. También se podrá disponer de estos recursos cuando una institución bancaria presente problemas de liquidez, y las demás instituciones acuerden, por ejemplo, otorgarle líneas de crédito (MacDonald, 1996). En algunos países no se constituyen fondos permanentes porque sus gobiernos protegen a los depositantes.¹

En el caso de que se elija la constitución del fondo permanente, se debe determinar quién realizará las aportaciones que aseguren que el monto se elevará hasta un nivel tal que represente una garantía para el sistema. Los países que cuentan con el seguro de depósito han organizado de manera diversa su constitución. No obstante, en la mayoría de los casos, las instituciones bancarias son las que aportan una prima, ya sea como aportantes únicos o como coaportantes. Cuando la prima bancaria es la única fuente de recursos del fondo, generalmente se dan cuatro modalidades de coaportantes: *a)* Primas de los bancos y líneas de crédito: esta modalidad permite que la prima se reduzca a cambio de que se disponga de líneas de crédito en el caso de que una institución presente problemas de liquidez. Bajo esta modalidad se rige Canadá, Estados Unidos, India, Japón y Noruega (Garrido, 1991); *b)* Primas de los bancos y de los depositantes: en este caso, el banco y el usuario contribuyen al fondo. Colombia constituyó el seguro de depósito bajo esta modalidad (Geraldo, 1995); *c)* Primas de los bancos y aportaciones

¹ De los 43 países que en 1995 formalizaron la aplicación del seguro de depósito, 9 no constituyeron un fondo permanente. Entre estos países se encuentra Francia, Italia, Luxemburgo, Austria y los Países Bajos, aunque por disposiciones tomadas por la Unión Europea en 1999 estos países debían constituir dicho fondo (García, 2002).

del gobierno; este es un sistema mixto, donde el gobierno contribuye para que la prima bancaria no sea muy elevada y, en ese sentido, evitar que ello eleve la tasa de interés. Esta modalidad también se aplica en los casos en que los sistemas bancarios sean débiles y no estén en condiciones de realizar aportaciones significativas al fondo. Este es el caso de Taiwán, Tanzania y Uganda, y *d*) Primas de los bancos, garantías del Banco Central y líneas de crédito: esta opción es una combinación de la modalidad 1 y 3, pero en lugar de la participación del gobierno, interviene el Banco Central. Se supone que permite establecer primas bajas y como consecuencia, evita que los costos de captación y las tasas de interés se eleven. Argentina y España han elegido esta opción (García, 2002).

2. Determinación del monto del aporte y administración del seguro de depósito

En la mayoría de los países la determinación del aporte que corresponde a cada institución bancaria depende del tipo de operaciones que realizan dichas instituciones. En un principio, no se consideraban los diferenciales de riesgo para fijar el monto de la aportación; sin embargo, hacia finales de 1998, en algunos países como Colombia y Argentina, se introdujo el criterio de prima diferencial de acuerdo con el riesgo asociado a cada institución financiera. En términos generales, se clasifica a las instituciones en cuatro tipos: 1) bancos comerciales; 2) instituciones hipotecarias y de ahorro; 3) sociedades de capitalización y, 4) sociedades de inversión.

En cuanto a la gestión y administración del seguro de depósito, domina la administración bajo la responsabilidad del gobierno: 18 países han elegido este esquema, entre los cuales está Colombia, Chile, Estados Unidos, Suiza y Suecia; 13 operan bajo una gestión conjunta entre el gobierno y el sector privado, este es el caso de Argentina, Bélgica, Japón, Países Bajos y Noruega; y 9 han optado por la administración solamente del sector privado, bajo este régimen funciona Alemania, Austria, Dinamarca, Francia e Italia (Quijano, 2000).

Cabe resaltar que, tratándose de un seguro, ninguna compañía aseguradora está interesada en organizar o administrar el seguro de depósito bancario, ni siquiera en los países industrializados, donde las aseguradoras son grandes consorcios con un fuerte respaldo financiero. Una razón fundamental es que los problemas de insolvencia o falta de liquidez no se limitan a una sola institución, sino que afectan por lo general a varias de ellas, lo que

implica un alto riesgo que las aseguradoras no están dispuestas a asumir. Es más frecuente que algunas compañías ofrezcan el seguro de crédito, donde el riesgo está limitado a la situación de cada deudor en particular (Vilariño, 2001).

3. La estabilidad financiera y el seguro de depósito

A partir de las crisis bancarias de la década de los noventa, la mayoría de los países industrializados y algunos países en desarrollo han aplicado el seguro de depósito como un instrumento para reforzar la seguridad y estabilidad de sus sistemas financieros. Estados Unidos, México, Canadá Argentina, Chile, Colombia, Perú, Venezuela, República Dominicana, El Salvador y Trinidad y Tobago cuentan con sistemas formales de seguro de depósito.² En la Unión Europea, como ya se mencionó, las autoridades comunitarias determinaron la instrumentación del seguro de depósito con carácter obligatorio para todos los países miembros a partir de 1999 (García, 2002). La aceptación y expansión del seguro de depósito es un indicador de que la integración de los mercados financieros y, por ende, la libre movilidad de los capitales a nivel internacional, generan incertidumbre y fragilidad en los sistemas financieros locales.

Existen tres factores importantes que fundamentan la institucionalización del seguro de depósito, el cual debe ser complementado con otras medidas preventivas tendientes a supervisar y controlar la actividad de los bancos. Estos factores son: 1) la existencia de información limitada; 2) el alto costo económico de las crisis bancarias, y 3) contribuir al funcionamiento eficiente del sector bancario y, por ende, a la estabilidad financiera.

El problema de acceso y disponibilidad de información oportuna y verídica afecta principalmente al consumidor; por tanto, el seguro de depósito es una protección en primer lugar, para el depositante o ahorrador. Para un depositante potencial es más difícil y complicado evaluar la situación económica y financiera de un banco porque parte de información limitada y poco oportuna; aún cuando contara con ella no tendría los instrumentos y capacidad para interpretarla. Esta imperfección del mercado financiero se compensa con la supervisión y los seguros de depósito (MacDonald, 2002).

² La formalización o institucionalización del seguro de depósito implica, generalmente, la aprobación y aplicación de una ley que lo regule.

La tesis de la existencia de información asimétrica y de que el depositante no tiene acceso a la misma, por lo que éste debe ser protegido, está presente en la *Federal Deposit Insurance Corporation* de Estados Unidos. Esto explica que la Corporación desempeñe un papel de aseguradora al realizar las funciones de análisis y evaluación de riesgos; por ello evalúa tanto el riesgo presente como el riesgo emergente del fondo permanente del seguro de depósito para fijar el monto de las primas (Vilariño, 2001). El propósito de dicha evaluación es evitar que los problemas de una institución se propaguen al resto del sistema bancario. El que una institución altamente especializada como la Corporación Federal para el Seguro de Depósito se encargue de la medición del riesgo demuestra las limitaciones que tiene el depositante para proteger sus ahorros bancarios.

Por el alto costo económico y fiscal que tienen para los gobiernos las crisis bancarias, la implementación del seguro de depósito resulta necesaria. En ausencia de un sistema institucional de seguro de depósito, la crisis de un banco puede resolverse por lo menos a través de tres mecanismos: i) promover la fusión del banco en problemas, con uno o más bancos en buena situación, nacionales o extranjeros que se comprometan a capitalizarlo; ii) distribuir las pérdidas entre los depositantes del banco, y iii) rescatar al banco con problemas con fondos públicos. Si el problema se circunscribe a una institución y no se cuenta con un seguro de depósito; es evidente que los gobiernos dispondrán de mayor flexibilidad para recurrir a cualquiera de los tres mecanismos o a una combinación de medidas *ad hoc*, según las características del problema. Sin embargo, los problemas de insolvencia no se circunscriben a una institución; por lo general, implican a otras instituciones amenazando la estabilidad del sistema de pagos en su conjunto.

Este efecto de propagación y contagio quedó demostrado con la crisis de 1929, la crisis de la década de los noventa y la reciente crisis hipotecaria de Estados Unidos. En tales circunstancias, las fusiones no siempre resultan atractivas porque los costos económicos y financieros para el banco en problemas se elevan. Distribuir las pérdidas entre los depositantes resulta sumamente oneroso para los ahorradores si consideramos que ellos no son consultados sobre las decisiones que toma el banco, ni participan de las utilidades de éste. El rescate con fondos públicos del banco en problemas eleva los costos políticos y fiscales para los gobiernos. La presencia potencial de una corrida bancaria, así como los altos costos económicos, políticos y sociales para la sociedad en su conjunto condujo a los gobiernos de varios países a establecer el sistema de depósito como parte de las medidas precautorias. A pesar de

ello, bancos e intermediarios no bancarios han encontrado mecanismos para violarlas, como es la práctica reciente de *titularización* de los créditos hipotecarios de alto riesgo, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.

Los opositores al sistema de seguro de depósito argumentan que la rentabilidad de los bancos disminuirá debido a que el pago de la prima incrementará los costos. Esta visión no considera que la falta de seguridad sobre el reembolso de los depósitos pueda provocar una contracción en la captación de los bancos. Si consideramos que en la actualidad una proporción considerable del margen de intermediación de los bancos proviene del pago de comisiones es factible suponer que el costo de la captación y las tasas de interés no tendría por que elevarse debido al pago de la prima del seguro de depósito. En cambio, la existencia de un fondo fortalecería la credibilidad y confianza en el sistema bancario porque en caso de una corrida bancaria se cuenta con los recursos para aminorar los problemas de liquidez permitiendo reducir los costos y la duración de la inestabilidad financiera.

II. La desregulación financiera y la burbuja crediticia en México

Bajo la concepción neoliberal de que la desregulación y modernización del sistema financiero era un requisito indispensable para integrar la economía mexicana a los mercados internacionales (Aspe, 1993), durante el período 1983-1991 el sistema financiero mexicano registró cambios radicales, tanto en su marco jurídico como en su estructura y organización. Este proceso contempló tres etapas. En la primera, se eliminaron los controles sobre las tasas de interés bancarias y el mecanismo de encaje legal. En la segunda, se eliminaron las restricciones y barreras que impedían la participación del sector bancario en el mercado bursátil tendiente a consolidar la formación de conglomerados financieros con la participación de instituciones no bancarias. En la tercera etapa, se consolida el proceso de desregulación y liberalización con la venta de los bancos (1990-1991) y la posterior extranjerización de la propiedad de los bancos (Girón, 2002).

El desmantelamiento del marco regulatorio dejó en libertad a los nuevos banqueros sin experiencia en el negocio bancario para determinar las tasas de interés y el destino de los créditos. Bajo esta nueva estructura bancaria la captación de recursos registró un crecimiento dinámico resultado de la introducción de nuevos productos y servicios bancarios, así como de la existencia de tasas de interés positivas y la mayor confianza de los ahorradores

estimulada por la acelerada disminución de la inflación. En el mismo sentido actuaron las políticas de ajuste y estabilidad macroeconómica tendientes a controlar la inflación y sanear las finanzas públicas, ya que en la medida que estos dos objetivos se cumplieron se fueron configurando expectativas positivas sobre la estabilidad y el crecimiento futuro de la economía. En el caso de la estabilidad monetaria el ingreso disponible se elevó como resultado del menor efecto inflacionario sobre el ingreso corriente; en tanto que el saneamiento de las finanzas públicas implicó una menor demanda de crédito por parte del Gobierno Federal, con la consiguiente liberación de recursos crediticios a disposición del sector privado (Garrido, 1991).

Como resultado, la captación mediante las aceptaciones bancarias se elevó y posteriormente se introdujeron nuevos instrumentos de captación en pesos, como los bonos bancarios, las cuentas productivas y los depósitos sin chequera, así como la captación de depósitos en dólares a la vista y a plazo, y la creación de pagarés en dólares. Los plazos de colocación de los depósitos en los bancos se ampliaron; los depósitos a plazo fijo se elevaron: de 0.1% en 1989, pasaron a 6.3% en 1992. Asimismo, se incrementó la captación a través de mesas de dinero y sociedades de inversión; lo que se reflejó en un incremento de los depósitos retirables en días preestablecido y pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento: en su conjunto, estos pasaron de 3.9% en 1989 a 50% en 1993, y 63.6 por ciento en 1995.

La mayor disponibilidad de liquidez y recursos bancarios condujo a la banca privada a flexibilizar los requisitos y condiciones para otorgar créditos. Se seleccionó a los prestarios según el criterio de maximización del margen de intermediación; en este ambiente, las familias y empresas elevaron su demanda de crédito, cuya elasticidad precio (tasa de interés) se caracterizó por ser inelástica, en particular en el caso de las familias, a quienes se les otorgaron créditos hipotecarios y para consumo personal y adquisición de bienes durables sin una evaluación seria de su capacidad de pago futura.

La burbuja crediticia se vio estimulada por el acceso de la banca al fondeo interbancario en los mercados financieros internacionales a bajas tasas de interés, cuya transformación en créditos internos a tasas de interés superiores a las externas les generó un alto margen de ganancias. En este contexto, y dada la ausencia de un marco regulatorio prudencial, la mayor oferta de crédito estimuló el crecimiento de su demanda mediante la flexibilidad de las condiciones y requisitos para otorgarlos. De manera que la banca extendió su crédito a todo tipo de deudores, entre los que sobresale el crédito para consumo personal y adquisición de bienes duraderos y créditos hipotecarios, en detrimento del crédito otorgado a las actividades productivas (Levy, 2005).

Las instituciones bancarias, al contar con el poder oligopólico para inducir el nivel de las tasas de interés, actuaron de tal forma que fijaron altas tasas de interés activas a pesar de que la inflación descendía, en tanto que las tasas pasivas se mantenían en niveles muy bajos comparadas con las tasas activas. Cabe recalcar que el crecimiento de la demanda de crédito se mantenía a pesar de que las tasas de interés activas no disminuían; lo contrario sucedía en el caso de las empresas cuya demanda de préstamos fue disminuyendo paulatinamente. Esta contracción en la demanda de crédito afectó más a los sectores agrícola e industrial provocando la desaceleración de la actividad económica y como consecuencia un lento crecimiento en el nivel de ingreso, lo que a su vez contrajo el ahorro interno.

III. Cartera vencida e inestabilidad financiera: la ausencia de un marco regulatorio prudencial y el saldo de las libres fuerzas del mercado

Ante las expectativas de ingresos futuros mayores, empresas y familias elevaron su demanda de crédito aprovechando el relajamiento de los requisitos por parte de la banca. Sin embargo, dichas expectativas no se cumplieron debido al efecto negativo que provocó la apertura comercial en las ventas de las empresas y, en consecuencia, en su margen de ganancias (Stallings y Studart, 2003). Ello mermó la capacidad de pago de los créditos recibidos, con lo que se frenaron las nuevas inversiones de las empresas a nivel macroeconómico, se debilitó la dinámica de la acumulación de capital y la generación de nuevos empleos.

Los nuevos banqueros, inexpertos y con la preocupación de recuperar pronto su inversión se encontraron con instituciones bancarias cuyos activos eran principalmente títulos gubernamentales, que ante la expansión de la captación no contaban con la experiencia para analizar la viabilidad de los proyectos de los nuevos demandantes de créditos. No obstante, con el propósito de elevar sus ganancias tomaron riesgos excesivos mediante la introducción de nuevos productos y servicios y estrategias agresivas de préstamos, que finalmente condujeron a un crecimiento riesgoso de la cartera vencida. Ante la evidente descapitalización, los bancos empezaron a recurrir al mercado interbancario para fondearse, principalmente en moneda extranjera (Mendoza, 1998).

La formación de expectativas positivas derivadas de la apreciación cambiaria y la drástica reducción de la inflación, que aseguraban una alta rentabilidad al capital financiero internacional, motivó a la banca a mantener la expansión del crédito e incluso, en algunos casos, se renovaron los créditos a empresas que presentaban problemas de pago y se les capitalizaron los intereses sin considerar que el lento crecimiento del producto y el empleo no

aseguraban la capacidad de pago futura (Huerta, 1998). En este sentido, la desregulación financiera no sólo permitió, sino también indujo la expansión del crédito hacia sectores que ofrecían una alta rentabilidad de corto plazo, pero riesgosa, como fue el excesivo otorgamiento de crédito a las familias para consumo personal e hipotecario sin una investigación previa sobre la capacidad y garantías de pago de los deudores. A la flexibilidad crediticia se sumaron los efectos nocivos de las prácticas seguidas por los nuevos banqueros, consistentes en otorgarse autopréstamos y préstamos cruzados entre bancos, así como el otorgamiento de créditos a la palabra entre socios y amigos de los propietarios de los bancos (créditos de complacencia).

Los signos de inestabilidad financiera generados por el crecimiento acelerado del crédito y el incremento de las tasas de interés reales por arriba de lo previsto se hicieron evidentes en 1993, pues sus índices apenas estaban por encima de las normas internacionales. Si bien el crecimiento real de los pasivos bancarios en 1993 fue significativo (17.6%); no obstante, para 1994 se registra un menor crecimiento (8.8%), que resultaba preocupante si consideramos que el capital también presentaba una tendencia a disminuir de una tasa de crecimiento real de 20.3 en 1993 pasa a 6.6% en 1994. Por su parte, el índice de morosidad pasó de 7.3 en 1993 a 9.0% en 1994; la relación cartera vencida/capital contable pasó de 82.7 a 143.3%. Para los mismos años, el índice provisiones/cartera vencida se elevó de 42.2 en 1993 a 44.9% en 1994. El deterioro en estos indicadores elevó el índice de morosidad de 7.3 en 1993 a 9.0% en 1994 y 12.1% en 1995. Asimismo, el margen de utilidad disminuía de 6.9 en 1993 a 2.8 en 1994 y 0.91% en 1995 como consecuencia de la disminución de ingresos por concepto de amortización a capital e intereses de créditos. Los bancos se vieron obligados a utilizar los recursos propios para el pago de intereses de los pasivos. Aún cuando las reservas de los bancos para pérdidas iban en aumento, éstas no fueron suficientes para cubrir el monto de la cartera vencida; lo que afectó la rentabilidad de las instituciones bancarias y, por tanto, sus utilidades globales. La caída en el volumen de ventas y, en consecuencia, el margen de ganancia de las empresas, justo cuando los costos financieros se elevaron, condujo al estallamiento de la crisis de insolvencia bancaria.

IV. El costo del rescate bancario y la responsabilidad de los bancos. El prestamista de última instancia y el seguro de depósito bancario

A pesar de este deterioro, en 1993 el crédito continuó creciendo; a ello se sumó el alto financiamiento en dólares al sector privado; de representar en 1992 75.8% del financiamiento total en moneda extranjera, se incrementó a 83.3 en

1993 y 89.9% en 1994. Este comportamiento advertía la existencia de un proceso de financiamiento deficiente y disfuncional que impedía reconstruir el fondo revolvente de los bancos. En tanto que a nivel macroeconómico, la demanda agregada se estancaba y la planta productiva se deterioraba como consecuencia del incremento en las importaciones. Las bajas tasas de interés pasivas no fueron suficientes para compensar la incertidumbre y temores de perturbaciones, de tal forma que la captación de recursos bancarios se contrajo.

En 1994, ante la gravedad de los problemas de liquidez la banca comercial adoptó una estrategia defensiva de selección adversa del crédito que elevó el riesgo moral de los prestatarios; a ello se sumó la especulación financiera que condujo a un severo racionamiento del crédito a las actividades productivas y a una mala distribución del mismo (Kregel, 2007). En 1995, en el momento de crearse el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y ponerse en marcha las medidas para capitalizar a los bancos y sanear sus carteras vencidas, el financiamiento registró una tasa negativa de 37.4%; esta tendencia se mantuvo hasta 1999 (Girón, 2002). La reducción en el financiamiento bancario se explica en parte por la compra de títulos del Fobaproa y la adquisición de CETES, correspondientes al intercambio de la cartera cedida a fideicomisos especiales que habían sido reestructurados en Unidades de Inversión (UDI's); pero aún restando la cartera vendida al Fobaproa y la reestructurada en UDI's, el crédito disminuyó en términos reales en más de 48% entre 1994-1997 (Manrique, 2002).

Desde 1990, la banca comercial tenía la obligación de realizar la calificación de su cartera crediticia y hacer las provisiones correspondientes. No obstante, la supervisión no detectó o no quiso evidenciar las irregularidades que presentaba la cartera de crédito y el crecimiento acelerado de la cartera vencida de la mayoría de los bancos. A la mala evaluación y la insuficiencia en las reservas se sumaron las deficiencias derivadas de la metodología utilizada para medir la cartera vencida, la cual únicamente consideraba los pagos vencidos, esto es, excluía el principal, lo que ocasionó una subvaluación de su monto (Auping, 2000).

Por la insolvencia bancaria y la posición alcista de las tasas de interés, la intervención del gobierno fue necesaria para frenar los efectos especulativo-devaluatorios de la crisis bancaria. El gobierno disponía de tres opciones para enfrentar la crisis. La primera consistía en tolerar la quiebra de los bancos insolventes, limitándose a proteger los recursos de los depositantes, evitando de esta forma el riesgo sistémico que generaría pánico en los ahorradores; aunque la experiencia histórica ha demostrado que la intervención del gobierno como prestamista de última instancia a través del Banco Cen-

tral para salvar a las instituciones bancarias es necesaria si se quiere evitar una crisis sistémica. La segunda y tercera opciones implicaban el rescate de los bancos utilizando fondos públicos (Solís, 2000).

Como se sabe, el gobierno optó por rescatar a los bancos preservando el derecho de los accionistas como grupo mediante un amplio programa de rescate de los bancos. Este comprendió tres etapas: en la primera, se atendieron los problemas de liquidez en moneda extranjera; en la segunda, se otorgaron incentivos para capitalizar a los bancos, y en la tercera, se crearon instrumentos e instancias para promover la reestructuración de créditos. Estas medidas, en su conjunto, tenían como finalidad evitar la propagación y acortar la duración de la crisis, restaurar la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros, así como promover la reestructuración y capitalización de los bancos que enfrentaban problemas de liquidez.³

Los efectos de las mayores tasas de interés y la incertidumbre derivadas de la insolvencia bancaria se agravaron con la inestabilidad cambiaria y las presiones del servicio de la deuda externa. La combinación de estos factores dificultó el manejo de la crisis bancaria debido a la reducción y venta forzada de los activos bancarios, la contracción del crédito y el retiro masivo de fondos liquidables en moneda extranjera.

El alto costo económico y fiscal del rescate bancario demostró que la estabilidad financiera no es un bien gratuito y que el *prestamista de última instancia* tiene límites. Dichos límites están determinados por el bien público y la distribución de los costos según la responsabilidad de los actores. En este sentido, la expansión acelerada del crédito con la consiguiente elevación de la cartera vencida fue generada por las decisiones irresponsables de los banqueros, quienes con el propósito de recuperar en el corto plazo los recursos

³ Entre los programas que se instrumentaron se encuentran los siguientes: *a)* El Fobaproa; *b)* Financiamiento de liquidez en dólares; *c)* Reformas legales a la estructura de capitalización de las instituciones financieras; *d)* Programa de Capitalización Temporal (Procapte); *e)* Programa de Reestructuración de la Cartera de los Bancos en Unidades de Inversión (UDI's), *f)* Programa de Apoyo a Deudores (ADE), y *g)* Programas y medidas adicionales al fortalecimiento del paquete de Rescate Bancario. Este último paquete de programas se enfocaron a los sectores de las micro, pequeñas y medianas empresas; agricultura, pesca, ganadería y forestal; deudores hipotecarios de bajo y medio ingreso; y personas con créditos personales para la adquisición de bienes de consumo duradero y de tarjetas de crédito. En general, los apoyos adicionales a los deudores fueron el incremento en los montos de algunos programas en UDI's, la posibilidad de reestructurar los créditos en moneda extranjera, y el otorgamiento de retroactividad en tasa a las reestructuras en UDI's para la planta productiva.

invertidos en la compra de los bancos omitieron realizar un análisis eficiente sobre la capacidad de pago de los solicitantes de crédito. Según información publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el costo fiscal del rescate bancario representó 11% del PIB en 1996, y para 1997 el porcentaje se elevó a 13.6 por ciento.

A manera de conclusión

Las crisis financieras involucran problemas de confianza, solvencia y liquidez para el sistema económico en su conjunto; por ello es necesario plantear el restablecimiento de reglas que obliguen a las instituciones financieras a contar con los fondos necesarios y a utilizarlos para hacer frente a problemas de liquidez y solvencia. Contar con un fondo permanente es fundamental para aminorar los costos económicos y sociales de las crisis bancarias. El establecimiento del seguro de depósitos, generalmente ha sido considerado por los banqueros como un costo alto; sin embargo, dicho costo no es excesivo si consideramos que de no contar con él, sería la sociedad mediante la intervención del *prestamista de última instancia* la que soportaría el costo económico y social de una corrida bancaria. Además, no debe olvidarse que la elevada toma de riesgo por parte de los bancos, con el consiguiente deterioro de sus activos, fue resultado de las decisiones irresponsables de los banqueros quienes en ausencia de un sistema de regulación prudencial expandieron el crédito sin realizar una evaluación previa de sobre la capacidad de pago futura de los prestatarios.

Bibliografía

- Auping, Juan (2000), "Del Fobrapoa al IPAB, de marzo a diciembre de 19982", en Ricardo Solís (coord.) (2000), *Del Fobaproa al IPAB. Testimonios, análisis y propuestas*, UAM-I/Plaza y Valdés, México, pp. 57-73.
- Aspe, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México.
- García, Luis (2002), "Los sistemas de garantía de depósitos como promotores de la estabilidad financiera", *Estabilidad Financiera*, núm. 3, noviembre, Banco de España, pp. 165-193.
- Garrido, Antonio (1991), "Crisis bancarias y regulación financiera: el seguro de depósitos", *Documento de Trabajo* núm. 22/91, *La Caixa, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona*, julio.
- Geraldo, V.S. Maia (1995), "Regulación y supervisión bancaria en Brasil: La creación del Fondo (seguro) de depósitos y la implementación de las normas del

- acuerdo de Basilea", *Monetaria*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, vol. XII, núm. 2, abril-junio.
- Girón Alicia (2002), "La banca mexicana en transición: ¿crisis o reestructuración?", en Correa, Eugenia y Alicia Girón (comps.) (2002), *Crisis y futuro de la banca en México*, IIE/UNAM, México, pp. 47-65.
- Huerta, Arturo (1998). *El debate por el Fobaproa. Orígenes y consecuencias del "rescate bancario"*, Diana, México.
- Kregel, Jan (2007), "The Natural Instability of Financial Markets", *Working Paper* núm. 523, The Levy Economics Institute, Nueva York, pp. 1-28.
- Levy, Noemi (2005), "Hipótesis de inestabilidad financiera: la experiencia bancaria mexicana en los años noventa", en Correa, Eugenia, Alicia Girón y Alma Chapoy (coords.), *Consecuencias financieras de la globalización*, IIE/UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, pp- 511-531.
- Manrique, Irma (2002), "Transición de la banca mexicana: crédito prioridad olvidada", en Correa y Girón, 2002, pp. 89-105.
- Mendoza, Gabriel (1998), "Financiamiento y crecimiento: la experiencia de México en los años noventa", en Mántey, Guadalupe y Noemi Levy (comps.) (1998), *Desorden monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano*, ENEP-Acatlán/UNAM, México, pp. 171-202.
- McDonald, Roland (1996), "Deposit Insurance", *Handbooks in central Banking*, núm. 9, Bank of England, Londres.
- (2002), *Supervisión consolidada de bancos*, Ensayos 67, CEMLA, México.
- Quijano, José Manuel (2000), "El seguro de depósitos, instrumento contra la incertidumbre en el sistema financiero", *Comercio Exterior*, núm. 2, febrero, pp. 178-183.
- (2005). "Algunas enseñanzas de las crisis bancarias recientes: el caso uruguayo", *Investigación Económica*, núm. 252, abril-junio, pp. 123-157.
- Solís, Ricardo (2000), "La transición financiera como factor determinante de la crisis bancaria", en Solís, 2000, pp. 15-55.
- Stallings, Barbara y Rogério Studart (2003), "Financial regulation and supervision in emerging markets: the experience of Latin America since the Tequila Crisis", *ONU/Cepal, Office of the Executive Secretary*, Chile, marzo, pp. 1-28.
- Villarino, Ángel (2001), *Turbulencias financieras y riesgos de mercado*, Prentice Hall, España.