

Los bancos: crisis de concepción, crisis de gestión

Orlando Delgado Selley*

EL 10. de septiembre de 1982, a sólo tres meses del término de su administración, el Presidente López Portillo anunció la estatización de la banca comercial mexicana. La decisión presidencial concluyó un periodo de intenso enfrentamiento entre los diseñadores de la política económica, particularmente de la política monetaria, y los dueños de los bancos, impulsores de una política monetaria diferente.

Desde el 10. de diciembre de ese año, la nueva administración encabezada por Miguel de la Madrid empezó a preparar el terreno para regresar a manos privadas la gestión de los bancos. Esto era parte de una redefinición del papel del gobierno en la economía, que se propuso tres cambios fundamentales: la liberalización del comercio internacional, el "saneamiento" de las finanzas públicas y el retiro de la presencia estatal en la industria y la banca comercial.

En 1989, resuelta la apertura comercial, desmantelada la industria estatal y con una situación fiscal equilibrada, se intensificó la atención al sector financiero. La liberalización económica llevada a cabo requería que el

sistema financiero también fuera liberalizado y que la responsabilidad de la gestión empresarial de los bancos fuese completamente privada; para lograrlo era necesario modificar toda la legislación existente en materia financiera, al tiempo que se cambiaba el texto constitucional para permitir la venta de los bancos.

Se conservaron, sin embargo, las restricciones sobre la solvencia bancaria y el compromiso gubernamental de funcionar como salvaguarda, en última instancia, del ahorro de los particulares. Con esta finalidad se creó, a partir de una figura institucional existente, el Fondo Bancario para Proteger el Ahorro, el tristemente célebre Fobaproa.

Para mediados de 1992 se habían conseguido ambos propósitos: se reformaron todas las leyes financieras y se vendieron los bancos comerciales. Dos años después, los bancos privatizados se encontraban en una situación muy vulnerable, la que puede ser ilustrada con un solo indicador: el cociente de cartera total a cartera vencida pasó de 3.15 por ciento en 1991, año de inicio de la privatización, a 7.27 por ciento en 1993, primer

* Director General de Empleo y Capacitación de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal.

año completo de gestión privada. En 1994 la crisis bancaria avanzó por nuevos senderos: cuatro bancos tuvieron que ser intervenidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, organismo supervisor dependiente de la Secretaría de Hacienda, debido a las irregularidades observadas en su gestión.

En 1995 los sucesos derivados de los errores en la conducción de la política cambiaria, junto con las presiones acumuladas en el sector externo, así como los vencimientos de los pasivos públicos indizados al tipo de cambio, provocaron que el sistema financiero entrara en un verdadero colapso: el índice de cartera vencida pasó a 16.3 por ciento pero igualmente grave fue la contracción del crédito (10 por ciento en términos reales). El riesgo de quiebra generalizada de los bancos obligó al gobierno a apoyar, con diferentes programas, a los propios bancos y, en menor medida, también a los deudores; lo ocurrido en nuestro país se observó también en otros países de América Latina y Asia, de modo que incluso se acuñaron conceptos como garantías gubernamentales implícitas e indulgencia del Estado, para caracterizar el tipo de salvamento llevado a cabo por los gobiernos ya sea que se involucraran programas de compra de cartera, o bien de capitalización de las instituciones en riesgo.

Además de estos programas, el gobierno mexicano decidió modificar el capítulo financiero del tratado de libre comercio, firmado en 1993 por Canadá, Estados Unidos y México; en el TLCAN, originalmente se establecía que los bancos extranjeros podrían operar en México con filiales y adquirir partes muy restringidas del capital de los bancos existentes. Con el avance de la crisis bancaria, se retiraron paulatinamente las restricciones, abriendo cada vez más la posibilidad de que

los bancos extranjeros compraran bancos existentes, de modo que, con las reformas aprobadas a finales de 1998, incluso los grandes bancos privados pueden ser adquiridos por sociedades extranjeras. Por ello, entre los primeros seis bancos por su participación en el mercado se encuentran dos españoles: Santander y Bilbao Vizcaya.

Así, en el curso de menos de 20 años han ocurrido cambios institucionales en el sector financiero, que provocaron modificaciones cuya maduración no concluyó y, en consecuencia, se presentaron serias deficiencias en la capacidad de gestión. Entre estos cambios, pueden destacarse los siguientes (Solís, 1998):

- i) Conversión de los bancos especializados en bancos múltiples o universales (1978-1980);
- ii) estatización de la banca (1982);
- iii) fusiones, que redujeron los bancos estatizados de más de 60 a 18;
- iv) desregulación que suprimió la capacidad del banco central para actuar sobre la liquidez, la expansión y canalización del crédito y sobre las tasas activas y pasivas;
- v) disminución, y desaparición después, del uso de recursos crediticios para financiar el déficit financiero del sector público;
- vi) consecuentemente, canalización creciente de recursos al sector privado, con el incremento del riesgo involucrado;
- vii) privatización de los bancos, asignándolos a grupos financieros propietarios de Casas de Bolsa y a empresarios sin experiencia ni financiera, ni bancaria;
- viii) apertura a la participación de instituciones bancarias y financieras extranjeras;
- ix) nuevos mecanismos de regulación y supervisión bancaria.

Durante estos años, el sistema de intermediación bancaria ha estado en el centro del proceso de la liberalización económica y, en consecuencia, se ha visto beneficiado, pero también afectado, por la manera como

se ha conducido la política económica. Un ejemplo que ilustra claramente esta relación, benéfica y adversa al mismo tiempo, es el manejo fiscal y monetario en el conflictivo 1994.

Ese año empezó con la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la guerra en Chiapas; tres meses después fue asesinado el candidato a Presidente de la República por el partido del gobierno, el PRI; en julio ocurrieron elecciones presidenciales que, aunque competidas, fueron marcadamente inequitativas; en agosto, asesinaron al secretario general del partido oficial, diputado electo y prácticamente coordinador de la bancada del PRI en el Congreso de la Unión; en diciembre, arrancó la nueva administración y, a mediados del mes, el tipo de cambio perdió en tres días no sólo una amplia proporción de su valor, sino también la confianza en su evolución.

En este año, la tasa de interés interbancaria promedio (TIIP) pasó de 13.69 a 28.02 por ciento, un crecimiento que duplicó el costo de los créditos, pero que resultó más grave en el curso del año, ya que en ciertos momentos la tasa rebasó los 60 puntos; esta tasa se calcula con base en las cotizaciones de los bancos para recibir o constituir depósitos en Banco de México y representa con bastante certeza el costo del fondeo existente en el mercado de dinero. Al mismo tiempo, el saldo de los Tesobonos, papel gubernamental indizado al dólar, pasó de 3,666 millones de pesos en diciembre de 1993 a 91,717 millones de pesos en diciembre de 1994.

De esta manera, se defendió el tipo de cambio a través de la elevación de las tasas de interés y de la emisión de Tesobonos; a los bancos les benefició, ya que para fondearse emitieron papel en el exterior, apro-

vechando el diferencial entre las tasas internacionales y las tasas domésticas, lo que implicaba que los bancos confiaban, como el resto de las grandes empresas del país, que estaba garantizada la estabilidad del peso. Al mismo tiempo los perjudicó, ya que incrementó las dificultades que enfrentaban los deudores para cubrir el servicio de su deuda; ello provocó que las carteras vencidas se elevaran cuestionando la solvencia de las instituciones bancarias.

Por lo dicho, en un breve periodo de tiempo la banca mexicana se ha visto fuertemente sacudida. En el texto que sigue, la atención se concentra en los años recientes (1991-1998), específicamente en el lapso más crítico, el de esta administración (1995-1999). En la primera parte se ofrece una breve consideración sobre la interpretación teórica en la que se sustenta la liberalización financiera; la segunda sección revisa el desempeño bancario en los años 1992, 1993 y 1994, con información consolidada para el sistema de la banca comercial, con algunos señalamientos para ciertos bancos en particular.

La tercera sección analiza la experiencia mexicana de rescate, acompañada de la evolución de la situación bancaria durante el periodo 1995-1998. La cuarta sección se ocupa del proceso de discusión, llevado a cabo para consolidar los pasivos resultantes del saneamiento instrumentado a través del Fobaproa en deuda pública.

UNO

Los principales fundamentos teóricos del análisis de los sistemas financieros y la propuesta de nuevas políticas están contenidos en los textos de McKinnon (1973) y de Shaw

(1973), en los estudios del papel de los bancos en el desarrollo realizado por Gerschenkron (1962), así como en el análisis de Stiglitz y Weiss (1981) sobre el racionamiento del crédito. En estas propuestas se fundó la nueva ortodoxia financiera, que ha sido muy bien descrita por Fry (1990).

El argumento central que, según estos autores, critica la situación financiera existente en los países en desarrollo, puede describirse a partir de dos conceptos centrales: represión y restricción financiera. Según McKinnon y Shaw, la economía de nuestros países es una economía financiera reprimida, en la que existen severas distorsiones en los precios financieros, es decir, las tasas de interés y el tipo de cambio, provocadas por la decisión discrecional de las autoridades hacendarias y monetarias; estas distorsiones han afectado el tamaño del sistema financiero y su propio crecimiento; esto es lo que se denomina represión financiera.

La restricción financiera hace que sean las instituciones y los instrumentos financieros del propio gobierno, o bien las empresas y los papeles financieros que éste favorece, los que lidereen el mercado; el uso del encaje legal y la tenencia obligatoria de bonos gubernamentales son mecanismos para financiar el déficit público, a costos determinados por mecanismos ajenos al mercado y que resultan, en consecuencia, sensiblemente menores. Otro elemento esencial de esta restricción está constituido por el establecimiento de políticas de crédito selectivo, que solamente estimulan la inversión privada en las actividades determinadas por la política oficial, ya sea por los planes de los gobiernos federales o de los estatales, o por los intereses particulares de los funcionarios.

De acuerdo con McKinnon, para que esto pueda operar se requieren mercados finan-

cieros fragmentados; mercados que son incapaces de administrar adecuadamente los choques inflacionarios que frecuentemente afectan a los países en desarrollo. De hecho, en los países en desarrollo se creó una estructura financiera particular, caracterizada por:

- i) predominio de instrumentos financieros de corto plazo;
- ii) en consecuencia, escasa profundidad financiera;
- iii) un mercado muy poco competido, con estructuras oligopólicas concentradas;
- iv) amplios niveles de regulación (Fernández, 1997).

Sin duda, lo que en esta interpretación se caracterizan como represión y restricción financiera han estado presentes en el sector financiero mexicano. Esta manera de intervenir en el proceso de intermediación financiera forma parte de una concepción general sobre el papel de gobierno en el proceso de crecimiento económico y sobre el papel de los bancos en el financiamiento, que ha sido cuestionada y sustituida por un enfoque que se propone que los mercados operen libremente y que sus propios mecanismos sean los que asignen los recursos, ya que se establece que son más eficientes que los operados por los gobiernos.

En lo que hace al funcionamiento bancario, la propuesta se traduce en la liberación de las tasas pasivas, para lo que se requiere que los bancos estatales no compitan por el ahorro, ya que en la medida en que carecen del control derivado del criterio de rentabilidad, su posición resulta ventajosa; por ello, se propone que los bancos de desarrollo se retiren de la captación, para permitir que un régimen de competencia abierto entre los bancos privados conduzca a la elevación de las tasas de interés, lo que llevaría al sistema bancario a otorgar rendimientos reales posi-

tivos, que estimularían el ahorro. Lo mismo puede lograrse, por supuesto, si las tasas nominales se mantienen constantes, en condiciones en las que se reduce la inflación.

De la misma manera, la liberación de los controles al crédito requiere que los proyectos de inversión se apoyen de acuerdo a la productividad esperada y no en relación, como ocurre cuando hay políticas selectivas sectoriales de crédito, con "la calidad de la garantía, las presiones políticas, el «nombre», el tamaño del préstamo y el cohecho encubierto de los funcionarios encargados de los préstamos". (Fry, p. 19).

Además, para lograr que el crédito opere bajo el mecanismo de mercado, tanto en su asignación como en su costo, es indispensable que los bancos del gobierno no presten directamente al público, sino que lo hagan a través de la banca comercial; por ello, los grandes bancos de desarrollo (Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior y Banobras) se convirtieron en instituciones financieras de segundo piso, por lo que sus programas crediticios sólo podían operarse a través de un banco de primer piso, un banco comercial. Esto supone, naturalmente, un hecho básico: el banco comercial puede utilizar fondos de los bancos de desarrollo, solamente si lo considera conveniente; la conveniencia se analiza a partir de dos argumentos: el margen de intermediación que se obtiene con la operación de descuento y que, regularmente, es menor al que se obtiene con recursos del banco y el propio costo de fondeo de la institución, si cuenta con recursos propios prestables provenientes de la captación directa en instrumentos baratos, como cuentas de cheques, de ahorro, etcétera.

Al retirar a los bancos estatales del primer piso, la operación crediticia ocurre en

una situación de competencia, en la que las instituciones bancarias buscarán colocar sus recursos entre los usuarios de crédito, con base en costo y servicio. Sin embargo, para que esto se logre plenamente es necesario que los fondos prestables no sean acaparados por el gobierno, ya sea para financiar su déficit o para la operación de las empresas públicas.

Para conocer el impacto de este uso gubernamental del crédito, resulta útil la siguiente información: en una muestra de 73 países en desarrollo para 1982, el gobierno central más las empresas públicas utilizaron el 36 por ciento del crédito interno; el gobierno de México, en ese mismo año, recibió el 64 por ciento. El mismo indicador para 11 países desarrollados fue de 24 por ciento (Kitchen, 1990). Dados estos porcentajes de participación en el crédito disponible, resultaba de fundamental importancia eliminar el déficit público y el financiamiento a la operación de las empresas públicas, las que operaban créditos con criterios no comerciales; con esto se liberarían recursos cuantiosos para dedicarlos a financiar el sector privado y, con ello, al crecimiento económico.

De esta manera, la propuesta de liberalización suponía el retiro estatal de la captación de recursos del público, así como de la colocación de crédito directamente. Requería también, como lo advirtió en Banco de México (*Informe Anual*, 1990), adecuar la legislación financiera. Resuelto esto, el mercado actuaría y, ya sin mecanismos que reprimieran su funcionamiento, remuneraría adecuadamente el ahorro y asignaría los recursos prestables a los costos mínimos posibles; por supuesto, para que esto pudiera lograrse se requieren mercados con información simétrica, cuya estructura sea competitiva, etcétera,

aspectos que exigen condiciones de funcionamiento que son poco realistas.

Otro de los elementos que se plantea como parte de la situación de represión y restricción financiera, se refiere a los controles a los flujos de capital y la inexistencia de competidores extranjeros. Naturalmente, en México el asunto se contempló, con los ritmos que exigieron quienes compraron los bancos, como parte de un proceso en el que paulatinamente el mercado se iría abriendo a la participación de los bancos extranjeros. Los flujos de capital, por su parte, se potenciaron en respuesta a la ausencia de controles y a la política de integración del tipo de cambio, como ancla nominal del proceso de estabilización.

Obviamente, la liberación financiera al eliminar los controles a las tasas de interés, al modificar la asignación preferencial del crédito y sustituirla por criterios de mercado, al abrirse al ingreso de capitales, provoca una alteración sensible de la actividad de los intermediarios financieros, particularmente de los bancarios (Chávez, Fisher, y Ortiz, 1996).

Dos

Una vez concluida la modificación financiera para adecuarla a los requerimientos del nuevo modelo de desarrollo, que se había venido implantando en toda la economía, se iniciaron los procesos de venta de los 18 bancos comerciales. En el curso de poco más de un año se vendieron todas las instituciones, con base en un solo criterio: el de la mejor oferta económica, esto es, se entregaron simplemente al que ofreció pagar una mayor cantidad de dinero. No se solicitó un plan de

desarrollo institucional, como ocurrió en otros países, destacadamente en Francia con la venta del Banco Nacional de París, de modo que los compradores tomaron el control administrativo de los bancos sin un programa de trabajo; tampoco se cuidó uno de los aspectos obvios para asegurar el éxito en la venta de empresas públicas: exigir el pago íntegro y en efectivo (Aspe, 1992), aceptando una mecánica de pago en tres partes, enganche del 20 por ciento para cerrar la operación, 40 por ciento a los tres meses y el 40 por ciento restante a los nueve meses, lo que abría la posibilidad de que los accionistas pagaran sus aportaciones con recursos provenientes de créditos de las propias instituciones compradas.

De este modo, las nuevas administraciones bancarias se encontraron con instituciones en las que ellas eran las responsables de la determinación de la remuneración ofrecida a los ahorradores, en toda la gama de instrumentos existentes; del monto del cobro a los acreditados, por los diferentes tipos de crédito, plazos, etcétera; del uso absoluto de los recursos captados, es decir, no hacía falta encajar ningún porcentaje de la captación en el banco central, de manera que ellos podían expandir el crédito conforme a sus programas; el destino sectorial del crédito, igualmente, quedaba a su consideración, lo mismo que su distribución regional y por tipo (hipotecarios, quirografarios, simples, prendarios, en tarjeta, etcétera). Además, las reglas básicas para el otorgamiento del crédito, así como de sus renovaciones y reestructuraciones, se hacían a partir de los manuales de crédito institucionales, los que, por supuesto, tenían que respetar el marco legal existente.

En este nuevo entorno, los banqueros privados introdujeron importantes cambios en

los mandos medios y superiores de las instituciones; esto fue particularmente marcado en los casos en que los nuevos dueños provenían del sector financiero, Casas de Bolsa, Arrendadoras, Afianzadoras. La decisión de introducir un relevo generalizado en las áreas operativas resultó en un incremento importante en la presencia de situaciones de riesgo; de hecho, la sustitución de los responsables de crédito, que contaban con una importante experiencia acumulada, tanto en el conocimiento de la cartera de clientes, como en los parámetros pertinentes para la evaluación del crédito, llevó a que se pusiera en riesgo a las propias instituciones y, con ellas, al sistema en su conjunto.

Los nuevos banqueros concentraron su actividad en las siguientes áreas: en primer lugar, se buscó que la expansión del crédito se trabajara a partir del establecimiento de criterios paramétricos para su otorgamiento; con ello, se perseguía la reducción de los tiempos de respuesta para los solicitantes de crédito, haciendo más eficiente la operación, pero introduciendo riesgos derivados del volumen de los créditos y, al mismo tiempo, permitía eliminar personal de las áreas responsables del crédito, gracias a la automatización. En segundo lugar, dado el precio pagado por los bancos, los accionistas exigieron dividendos rápidos de su inversión, lo que condujo a ampliar el margen financiero, es decir, la diferencia entre los ingresos y los costos financieros o bien, para decirlo más claramente, entre los ingresos por la operación crediticia y los costos por la captación de recursos; la ampliación del margen constituye uno de los elementos decisivos para incrementar la utilidad. En tercer lugar, se inició un intenso proceso de reajuste de personal

en todas las áreas, basado fundamentalmente en la introducción de sistemas informáticos, que permitieran que las operaciones de las sucursales funcionaran en línea y en tiempo real en todo el país, lo que hacía innecesarias las áreas de cobro inmediato y de remesas, que concentraban personal. Así, los costos de los nuevos sistemas podían pagarse con los ahorros en sueldos y salarios; además, se redujeron significativamente las prestaciones monetarias y en especie de los funcionarios bancarios, desde los gerentes o directores de las sucursales.

En cuarto lugar, se inició la diversificación de las actividades bancarias, de modo que los servicios se convirtieran en una fuente importante de ingresos. La competencia por obtener las nóminas de las grandes empresas, tanto privadas como públicas, para pagarlas automáticamente, llevó a una verdadera revolución en las áreas de banca electrónica, los cajeros automáticos empezaron a tener más operaciones que algunas sucursales.

La expansión crediticia proponía, de entrada, un problema de riesgo, no sólo por la ampliación de los recursos involucrados, sino por que necesariamente el número de acreditados se incrementaría sensiblemente. La eliminación del déficit en las finanzas públicas, básico para liberar recursos utilizables para el sector privado, aumentaba de inmediato el riesgo promedio de las operaciones, ya que se sustituía un "cliente" que recibía grandes cantidades y que siempre fue un pagador seguro, por un número indeterminado, pero seguramente amplio, cuya solvencia e historial crediticio tenía que ser cuidadosamente analizado. Así, antes de que el crédito pudiera crecer, ya se había incrementado el riesgo promedio de cada una de las

instituciones bancarias, sin que los administradores se hubieran dado siquiera cuenta.

El primer año de gestión de los bancos privatizados mostró un crecimiento de la cartera total del sistema bancario de 43.4 por ciento en términos nominales y 31.5 por ciento en términos reales; la comparación de este crecimiento con los ocurridos durante la gestión estatal permite valorar su dimensión: en el periodo 1983-1990, el incremento promedio anual de la cartera total del sistema fue de 79.9 por ciento a precios corrientes, pero en términos reales fue de 9.9 por ciento. Evidentemente, en la operación bancaria importan los saldos nominales, pero ellos deben ponderarse contra algunas variables agregadas para evaluar su pertinencia y destino posible; por eso, el dato real tiene un significado mayor y, en consecuencia, el saldo de la cartera de 1992 muestra un crecimiento de más de tres veces mayor que el dato promedio de los bancos estatizados.

En ese año, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) fue de 2.8 por ciento, la inversión fija bruta lo hizo en 13.9 por ciento, mientras que el consumo total aumentó 3.7 por ciento y particularmente el consumo privado se incrementó 3.9 por ciento. Estos datos muestran que una parte de los nuevos créditos o del aumento de los saldos de los créditos contratados se dirigió a un financiamiento cuya fuente de pago no estaba claramente establecida; todo análisis de una posible operación de crédito, necesariamente incorpora un examen de la capacidad de pago del acreditado y de la generación de recursos que plantea el proyecto estudiado, lo que lleva a conocer el grado de riesgo: Si la operación no se destina a financiar un proyecto productivo, la fuente de pago tiene que ser establecida con todo rigor y en caso de no

poderse documentar adecuadamente la solitud debiera ser rechazada. La información sobre el comportamiento de la cartera vencida, es decir, de las amortizaciones de principal y de los intereses que no se pagan, indica que el análisis de crédito, si es que existió, fue mal hecho; este índice de cartera vencida a cartera total pasó de 3.15 a 5.48 por ciento, que es un crecimiento brutal. Pero lo más grave se advierte cuando se revisa la cantidad de dinero que cayó en cartera vencida; en comparación con el año anterior, este dato creció 150.1 por ciento, casi dos veces y media más que el crecimiento de la cartera. Esto quiere decir que el problema de créditos vencidos fue ocultado parcialmente, por el enorme crecimiento de los créditos en su conjunto.

El el segundo año de la gestión privada, los nuevos administradores se dieron cuenta de que estaban teniendo problemas, lo que los obligó a atemperar sus propósitos; en 1993, la cartera total creció 26.1 por ciento en términos nominales y 16.1 por ciento en términos reales. Este crecimiento ciertamente moderó el del año anterior, pero siguió siendo alto si se compara con los incrementos observados en el PIB (0.4 por ciento), en la inversión fija bruta (-1.4 por ciento) y en el consumo, tanto total (4.5 por ciento) como privado (0.2 por ciento). Por ello, la cartera vencida siguió su ritmo ascendente: aumentando 63.7 por ciento, casi una vez y media más que el crecimiento de la cartera total, y el índice de cartera vencida a cartera total pasó al 7.27 por ciento.

El tercer año resultó mucho más complicado: fue, como hemos señalado, el año de la insurrección zapatista y de los asesinatos políticos, en el que la tasa de interés creció desorbitadamente. Ello influyó para que

los bancos atendieran especialmente la cartera vencida, lo que permitió que pasara al 7.55 por ciento, un incremento de solamente 28 centésimas de punto; sin embargo, el saldo de los créditos vencidos creció 73.3 por ciento, mientras que el de cartera total lo hizo en 66.8 por ciento, comportamientos cercanos, pero que seguían evidenciando que esta problemática básica persistía en un nivel alto.

Por otra parte, los bancos se propusieron ampliar el margen financiero con el que se venía operando, lo que entraba en contradicción directa con lo que se esperaba de la liberalización financiera: incremento en las tasas pagadas a los ahorradores y reducción en el precio del crédito, lo que conduce necesariamente a una reducción del margen. Como es obvio, venció el interés de los nuevos banqueros por incrementar sus ingresos, para así tratar de incrementar las utilidades. En cuanto a la remuneración al ahorro, para que pudiera operar una competencia que llevara a que la búsqueda de los recursos del público elevara la tasa de captación, tendría que existir un mercado en el que los competidores tuvieran participaciones relativamente similares; esto no ocurre en la llamada industria bancaria mexicana, en la que los tres bancos mayores (Banamex, Bancomer y Serfin), en 1994 participaban con el 51.2 por ciento de la captación directa, proporción menor en casi quince puntos porcentuales respecto a la que tenían en 1991, pero que muestra una estructura marcadamente oligopólica (Rojas, 1997).

Ciertamente perder quince puntos de participación en el mercado, de los cuales tres los perdió Banamex y el resto lo perdieron Bancomer y Serfin, es una modificación significativa de la distribución de este mercado,

pero no altera su naturaleza oligopólica. En realidad, es a partir de un mercado de estas características como se construyen los precios, en este caso tanto las tasas pasivas como activas; por ello, la evidencia muestra que los grandes bancos aumentaron su capacidad de retención de los clientes, lo que indica una escasa rivalidad que conduce a pensar en que se presentó no una competencia abierta por los clientes, con base en una diferenciación de las tasas ofrecidas, sino que se dio una "colusión tácita" entre los bancos para fijar sus pagos a los ahorradores. De este modo, la idea de que la liberalización elevaría las tasas pasivas e incrementaría el ahorro interno fue derrotada por el propósito de maximización de ingresos de los bancos (Mántey, 1996).

En cuanto a las tasas activas, es decir, el precio del crédito, se ha documentado que tampoco se logró reducir las tasas activas y, con ello, expandir la demanda de crédito, dado que los banqueros mantuvieron e incluso ampliaron el "spread" con el que operaron; un análisis del margen de interés neto de estos tres años muestra un incremento de hasta 10 puntos porcentuales en estos años (Delgado, 1994). En consecuencia, la gestión privada de los bancos logró claramente incrementar el margen financiero, pese a lo que se esperaba a partir de la concepción que inspiraba la liberalización, lo que inicialmente benefició a los nuevos dueños y a sus administradores, pero instrumentado en un momento en el que la cartera vencida estaba aumentando, evidentemente contribuyó a complicar la situación. Esto lleva a plantearse las siguientes interrogantes:

¿El crecimiento de la cartera vencida hubiese sido el mismo si los bancos hubiesen reducido su margen de interés neto?,

o bien, planteada de otra manera la misma pregunta, de haberse mantenido los niveles anteriores [del margen de interés neto] o incluso de haberse reducido al 5 por ciento, ¿qué hubiera pasado con la cartera vencida? (Delgado y Valenzuela, 1994).

El tercer ámbito en el que se actuó fue el de la reducción del gasto de administración de los bancos, basado en una impresionante reducción de personal, al tiempo que se incrementaba el número de sucursales del sistema. Al inicio de la gestión privada, en 1991, el personal ocupado en el sistema bancario fue de 166,035 empleados; tres años después, a finales de 1994, el personal se había reducido a 126,736 empleados, esto significó una reducción del 23.5 por ciento. En ese mismo lapso de tiempo, el número de cuentas de cheques pasó de 3'510,089 a 4'313,628, lo que ilustra un crecimiento en el número de operaciones en la sucursal del orden de 23; por supuesto que esto fue resultado de la automatización de un buen número de operaciones, pero que en términos estrictos significó una fuerte reducción del gasto. La consecuencia de todo lo anterior fue un crecimiento de la utilidad neta por sucursal en 1989-1991 de 1,003.5 pesos constantes de junio de 1994 a 1,691.5 pesos en 1992-1994 y de la utilidad neta por empleado que pasó 27.4 a 49, pesos incrementos notables en un periodo tan corto de tiempo.

Un elemento fundamental en el desarrollo de la gestión bancaria fue la supervisión, tanto por lo que hizo como por lo que dejó de hacer. Un ejemplo puede resultar ilustrativo del contradictorio trabajo de la Comisión Nacional Bancaria: el desempeño de Banco Unión. Este banco tuvo un crecimiento no sólo impresionante de sus operaciones

sino absolutamente desproporcionado. El aumento de la cartera de este banco en 1992 fue de 94.7 por ciento, mas del doble de la observada para los bancos en conjunto; en 1993, al tiempo que el sistema atemperaba el incremento de la cartera, Unión la incrementaba aún más: 98.4 por ciento, casi cuatro veces más que el total. Para 1994, en todo el medio bancario se sabía que Unión iba a ser intervenido, lo que ocurrió hasta unos días después de las elecciones presidenciales; la autoridad señaló que la razón para intervenirlo tenía que ver con manejos administrativos y crediticios "alejados de las sanas prácticas bancarias"; pese a que esto era conocido desde tiempo antes, la Bancaria y Hacienda autorizaron que Cabal y su grupo de accionistas compraran otro banco, Cremi.

La supervisión fue incapaz de establecer límites al extraordinario incremento del riesgo en el que estaban incurriendo todas las instituciones, aunque algunas lo hacían en mayor medida; en realidad, la presencia de la Bancaria en el interior de los bancos fue constante lo que no sirvió para disminuir los problemas, ni siquiera para alertar sobre los riesgos; los supervisores no estaban preparados para actuar en un marco legal liberalizado, en el que se replantea radicalmente la función de vigilancia y supervisión, para convertirse en una instancia preventiva que reconozca no sólo los eventuales problemas de una institución particular, sino los riesgos sistémicos que pueden alterar un buen desempeño. Además, los intereses políticos impidieron que se actuara oportunamente, deteniendo con energía los ilícitos que se estaban cometiendo y que eran casi del dominio público; la autoridad supervisora aceptó actuar cuando el interés político del grupo en el poder lo

decidió. Evidentemente, esto significó que la magnitud de los recursos involucrados para poder mantener a flote este banco creciera, lo que junto con la decisión también política de evitar a toda costa que un banco se declarara quebrado, dado que en una circunstancia de ese tipo, las revisiones hubieran sacado a la luz la magnitud de las operaciones ilegales existentes. En consecuencia, los primeros costos involucrados fueran precisamente los que se derivaran de esta decisión de mantener funcionando el banco, lo que carecía de cualquier fundamento económico. Este intento por evitar que se reconociera que algunas operaciones de compra de los bancos habían fracasado no impidió que la Bancaria tuviera que intervenir dos instituciones: precisamente Banco Unión y Banca Cremi.

TRES

El año de 1995 fue catastrófico: los errores en la determinación del tipo de cambio, junto con las presiones acumuladas en el sector externo, provocaron una devaluación del peso, que señaló el principio de lo que eufemísticamente el gobierno llamó emergencia económica; en realidad, se trató de una crisis generalizada en toda la economía que provocó una reducción del producto interno bruto de 6.2 por ciento, acompañada por una contracción impresionante de la formación bruta de capital fijo del 29 por ciento y del consumo de 9.5 por ciento. Esto, por supuesto, afectó severamente la ocupación, de modo que el número de asegurados en el IMSS se redujo en 611,200 derechohabientes y el personal ocupado remunerado lo hizo en 818,301 personas (Nafin, 1998), los que su-

mados al crecimiento anual de los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo, alrededor de 1'100,000 personas, generó una situación extremadamente compleja y muy gravosa para la población.

Evidentemente, la situación bancaria resultó inmediatamente afectada, ya que a los problemas derivados de una expansión del crédito desordenada y muy mal otorgado y documentado, se sumó la contracción de los ingresos, la pérdida del empleo de muchos acreditados, reducciones en prestaciones, etcétera. Además, la instrumentación de una política de ajuste para responder a la interrupción de los flujos de capitales del exterior, los que sumados a la devaluación abrupta del tipo de cambio, se tradujeron en una política monetaria altamente restrictiva. Esta restricción monetaria opera a través del control de la oferta monetaria, lo que se traduce en un incremento inmediato del costo del dinero en el mercado de mayoreo, provocando que aumente la tasa de fondeo de los bancos; este incremento los bancos lo trasladan, inmediatamente, a todas sus operaciones activas, lo que encarece tanto a la cartera existente como las operaciones en trámite y, por supuesto, desalienta las nuevas solicitudes. En realidad, la manera de actuar de los bancos resulta extremadamente ventajosa, ya que por la presencia de un costo mayor en la captación marginal, la que se requiere para completar la posición de su tesorería, se aplica a todas las operaciones activas, pese a que una gran parte de ellas fueron fondeadas con recursos a tasa fija o con recursos a la tasa variable anterior al momento de la elevación de costos. Esto beneficia la rentabilidad de los bancos, ya que los protege contra el aumento observado en la captación de mayoreo, pero tiene un efecto contradictorio

que las instituciones no apreciaron claramente: al incrementar el precio de crédito, se castiga a los deudores por el uso de recursos que ya fueron fondeados, reduciendo su capacidad para cumplir con sus obligaciones de pago. Ello, por supuesto, impacta negativamente a los bancos, ya que eleva la cartera vencida, haciendo improductivos estos activos como resultado de los aumentos arbitrarios decididos.

De hecho, desde el inicio del año, los bancos enfrentaban tres grandes problemas: en primer lugar, una insuficiente capitalización, provocada por el rápido aumento de la cartera vencida; según las reglas de capitalización establecidas por la normatividad existente, la cartera crediticia tiene que ser calificada, con el objeto de crear las provisiones necesarias para enfrentar posibles contingencias derivadas de los incumplimientos de pago. La calificación de la cartera en cinco categorías obliga a destinar recursos para crear reservas preventivas, que varían de acuerdo con la calidad de los créditos; para el sistema, los requerimientos de provisiones preventivas redujeron la capacidad financiera de los bancos, lo que se tradujo en falta inmediata de capital. En segundo lugar, la información que los bancos entregaban a las autoridades, en muchos casos, no revelaba la situación real, ocultando la gravedad de los problemas que se enfrentaban: una parte de este ocultamiento de información se debía a la existencia de administraciones que actuaban al margen de la regulación, adicionales a las irregularidades existentes en los bancos intervenidos (Banco de México, 1995). El tercer aspecto era la falta de liquidez en moneda extranjera, derivada del hecho de que los bancos se fondearon con recursos externos en 1994, tanto para abaratar la mezcla con la

que operaban como para aprovechar las posibilidades de tomar recursos a plazos más largos en relación con los existentes en la economía nacional. Este fondeo en dólares suponía confianza en la evolución del tipo de cambio, de modo que por esta vía los errores en la conducción económica complicaron drásticamente los problemas de los bancos.

El panorama mostraba la posibilidad evidente de una crisis de insolvencia del sistema bancario, que hubiera arrastrado a la economía a una situación aún más grave; era urgente y reconocida la necesidad de que el gobierno instrumentara un programa para enfrentar las crisis de las instituciones financieras, que lograra detener el deterioro de la situación financiera, tanto de los deudores como de los bancos. Precisamente por esto, el programa podría variar dependiendo del eje escogido para tratar de aliviar los problemas: tomar como base a los bancos o a los deudores; para las autoridades, era fundamental evitar la creación de incentivos negativos, del tipo de prácticas establecidas en ciertas instituciones de la banca de desarrollo que fomentan la "cultura del no pago" entre los acreditados.

El paquete de acciones instrumentado se estructuró básicamente a partir de los requerimientos de los bancos; por ello las partes medulares y a las que mayores recursos se destinaron fueron el programa de capitalización temporal (Procapte), el financiamiento para dar liquidez en moneda extranjera a los bancos, la intervención de algunas instituciones y el programa de fortalecimiento de capital con compra de cartera. Además, se llevaron a cabo dos acciones destinadas directamente a aliviar la situación de los deudores: las reestructuraciones de créditos en unidades de inversión, las llamadas *UDI* y el

acuerdo para apoyar a los deudores de la banca, conocido como ADE.

El Procapte se instrumentó a través de la adquisición de instrumentos de deuda subordinada por parte del Fobaproa, emitidos por los bancos comerciales con coeficientes de capital inferiores al 8 por ciento del valor de los activos en riesgo. Estos títulos, de conversión forzosa a capital a los cinco años de su emisión, fueron adquiridos por el Fobaproa con recursos provenientes de créditos del banco central, los que tuvieron que ser depositados en el propio Banco de México para evitar una expansión no deseada del crédito interno. Los bancos contaron con un plazo largo para captar capital y poder pagar su deuda, lo que, en caso de no poderse cumplir, convertiría al Fobaproa en accionista de las instituciones apoyadas.

El programa para financiar la liquidez en moneda extranjera apoyó a 16 bancos comerciales, otorgando créditos en dólares con recursos del Banco de México, canalizados a través del Fobaproa. Por otra parte, en el curso del año fueron intervenidos seis bancos por la Comisión Bancaria: Banpaís, Obrero, Oriente, Del Centro, Inverlat y adicionalmente, el Interestatal, de reciente creación; así, a tres años de haberse privatizado 18 bancos, siete de ellos tuvieron que ser intervenidos por las autoridades. De la misma manera que en los otros dos programas, el Fobaproa fue el instrumento para hacerles llegar recursos a las instituciones intervenidas; estos créditos, según la propia autoridad, se dieron para eliminar distorsiones en el mercado de dinero y eliminar el riesgo de quebrantos en estos bancos. En realidad, los créditos se dieron para que los bancos intervenidos pagaran la captación que provenía de los otros bancos del sistema, ya que con la interven-

ción de las instituciones las fuentes del fondeo del público se redujeron, elevando sustancialmente los costos de los bancos intervenidos y, en consecuencia, el costo del fondeo del sistema en su conjunto, lo que dañaba a todas las instituciones financieras, independientemente de su situación particular.

El programa de fortalecimiento del capital con compra de cartera se concibió, inicialmente, como una oferta a los bancos para que hicieran aportaciones frescas de capital, a cambio de ello el gobierno compraría créditos calificados y provisionados, equivalentes al doble de los que se aportase de capital; la mecánica propuesta consistía en entregar bonos de largo plazo emitidos por el Fobaproa, los que se intercambiaban por los flujos generados por la cobranza de la misma cartera, la que se mantenía bajo la administración de los bancos cedentes. Con este mecanismo, los bancos mejoraban inmediatamente el balance, sustituyendo activos improductivos por un nuevo activo que generaba intereses a una tasa que se establecía, para los diez años de vida del papel, equivalente a Cetes más uno, pero que en los primeros años podía llegar a Cetes más tres; a cambio de esta mejoría el gobierno no entregaba recursos frescos, sino solamente un pagaré, un compromiso de pago a una tasa de rendimiento menor a la del crédito, pero mayor a las del mercado de dinero. El concepto era, sin lugar a dudas, adecuado para aliviar la situación financiera de los bancos, sin que el gobierno tuviera que aportar recursos, de los que carecía dada la gravedad de la crisis que se vivía; al mismo tiempo, proponía que la administración de estos créditos siguiese a cargo de los bancos, lo que liberaba al Fobaproa de la necesidad de crear una

estructura capaz de administrar un monto creciente de acreditados con una amplia gama de problemas, incluso de carácter judicial.

En relación con los deudores, se diseñaron dos programas: el de reestructuración en UDI y el ADE. El primero buscaba aliviar el impacto de intereses crecientes e imprevisibles que hacía extremadamente difícil el cumplimiento de las obligaciones de los acreditados, a través de convertir la denominación de la operación de pesos a unidades de inversión, que actualizan automáticamente su valor con la inflación; en estas unidades, las operaciones se concertaron a tasas fijas y relativamente bajas. En estas reestructuraciones los bancos mantienen el riesgo de los propios créditos y el gobierno asume el riesgo de las tasas de interés. El ADE, por su parte redujo las tasas activas nominales para los créditos en tarjeta, al consumo, empresarial, agropecuario y para la vivienda, al tiempo que promovía reestructuraciones a plazos mayores a los contratados; se planteó como un programa “de una sola vez”, orientado principalmente a deudores pequeños y medianos, aplicable a clientes morosos o al corriente en sus pagos, pero condicionado a un compromiso firmado que estableciera la disposición del acreditado de reestructurar, con lo que se suspendería la gestión judicial del cobro por parte de los mismo bancos.

En los programas reseñados, resalta el hecho de que aquellos orientados a resolver la crisis de los bancos, pese a sus diferencias, se operaron a través del Fobaproa, unas veces para comprar obligaciones subordinadas, para créditos en dólares, para las instituciones intervenidas, para comprar cartera. La misma institución, por cierto creada para proteger el ahorro, se utilizó como comodín, generando

un verdadero engendro en el que fueron cayendo una enorme cantidad de operaciones, por montos que iban creciendo exponencialmente. Esto provocó que, como era lógico, el Fobaproa se convirtiera en un instrumento multifuncional, que repartía pagarés a los bancos, sin tener facultades para hacerlo, por conceptos de muy diversa naturaleza; fue un instrumento que operó *ad hoc*, dependiendo de los problemas que enfrentaran cada una de las instituciones apoyadas.

Pese a estos programas y a la enorme campaña realizada en los medios con el propósito de convencer a los deudores de sus bondades, hacia finales del año la crisis no solo persistía, sino que en muchos sentidos se había agravado: el índice de cartera vencida de los bancos no intervenidos, incluyendo la cartera cedida al Fobaproa, llegó al 16.3 por ciento. El dato es fuerte, pero lo es más aún si se observa que el incremento de la cartera vencida casi triplicó el monto de recursos involucrados, de tal suerte que del crecimiento de la cartera total de 36.9 por ciento, más de la tercera parte se debió a los créditos vencidos. La crisis bancaria estaba resultando mucho más profunda de los que las autoridades habían creído, lo que debería haberlos llevado a replantear las medidas instrumentadas, corrigiendo lo necesario y desarrollando nuevas acciones que tuvieran un impacto mayor; desde el ángulo del instrumento utilizado, era evidente que se requería diferenciar los tipos de intervención que se estaban desarrollando, con nuevos mecanismos que permitieran reconocer los salvamentos de bancos quebrados e intervenidos, los aportes del capital y la compra de cartera, de manera que fuera especializándose en cada uno de los aspectos, lo que permitiría apoyos más precisos y, por ello, menos costosos.

Para el año siguiente se agregaron los programas de apoyo al sector agropecuario y pesquero y a la micro, pequeña y mediana empresas; lo relevante, sin embargo, siguió siendo el paquete diseñado el año anterior. Particularmente, la compra de cartera a cambio de capital se convirtió en el de mayor alcance, por lo que creció involucrando a doce de los bancos no intervenidos, lo que significó que 17 de los 18 bancos privatizados se acogieran a este programa; el valor de la cartera adquirida por el Fobaproa alcanzó al cierre de 1996 la cantidad de 141.9 miles de millones de pesos. El gobierno informó que esta compra de cartera permitió un incremento en el capital de la banca de 158 por ciento, respecto al dato de 1994 (Banco de México, 1996).

Las compras de cartera llevaron a que el Fobaproa decidiera la creación de una empresa especializada, que se ocupara de la venta de los activos que fueron entregándose a este fideicomiso, como resultado de los trámites judiciales y de negociaciones para resolver créditos vencidos. Se creó la empresa Valuación y venta de activos, que se propuso vender los activos adjudicados que fuera posible, al tiempo que se ocupaba de administrarlos eficientemente, mientras permanecieran bajo el control del Fobaproa, desarrollar un mercado secundario de activos, apoyar la recuperación de empresas viables y, finalmente, reducir el costo fiscal de los programas de apoyo.

Por otra parte se cambiaron las reglas contables bancarias para asimilarlas a las normas internacionales. Fundamentalmente esto significó un cambio en la determinación de los créditos vencidos, ya que en la contabilidad bancaria mexicana sólo se traspasaban a cartera vencida las amortizacio-

nes no pagadas, un mes después de su vencimiento, manteniendo en cartera vigente el resto del capital, aunque estuvieran vencidas varias amortizaciones, mientras que en los criterios contables conocidos como USGAAP (United States Generally Accepted Accounting Patterns), luego de tres amortizaciones no pagadas se traspasa a cartera vencida todo el capital. Esto implica que, evidentemente, lo requerimientos para la creación de reservas preventivas por operaciones crediticias se incrementarían, por lo que la autoridad decidió dar un plazo a los bancos para irse incorporando a estos criterios contables.

En materia de supervisión y vigilancia de las instituciones también se introdujeron una serie de modificaciones para reforzar su carácter prudencial, lo que contribuyó a generar mayor certidumbre en la actuación de la Comisión Bancaria. Pero el verdadero problema se dio en la instrumentación de los programas cuyo eje estaba en los bancos, destacadamente en el de compra de cartera, ya que los criterios establecidos por las autoridades financieras y bancarias se cumplieron con ciertas instituciones, mientras que otras recibieron apoyos adicionales, basados en consideraciones sobre la situación particular de los bancos; en algún caso, la regla de dos de compra de cartera por uno de capital, se llevó al tres por uno, o bien se aceptó que las aportaciones de capital comprometidas no se hiciesen efectivas, se cambió la tasa de referencia para el pago de los intereses, que en la mayor parte de los casos fue de Cetes, por la tasa interbancaria, la TIE, que resultaba entre dos y tres puntos superior, otorgando privilegios a algunos bancos sin la menor justificación. Se instrumentaron de una manera discrecional, de modo que en el seno del comité técnico del Foba-

proa, se acordaron apoyos diferenciados, generando compromisos indebidos entre las autoridades, las administraciones y los dueños de los bancos.

Un último elemento que se presentó en el sistema, provocado directamente por la profundidad de la crisis y particularmente por los defectos en la gestión bancaria, fue la apertura a los bancos extranjeros, los que pasaron de la restricción de sólo poder participar con partes minoritarias del capital, a estar en condiciones legales de ser accionista mayoritario de bancos pequeños y medianos. De este modo, en el mapa de los bancos comerciales aparecieron intermediarios españoles (Bilbao Vizcaya y Santander como accionistas mayoritarios y el Hispanoamericano como minoritario), canadienses (Nova Scotia), asiáticos y el aumento de la participación del CitiBank.

El negocio bancario resultó atractivo para los intermediarios extranjeros, no por la utilidad que se estaba generando, sino por el precio al que era posible adquirirlos; de hecho, la crisis fue reduciendo paulatinamente la utilidad: de 6,266 millones de pesos en 1992, se pasó a 8,788 millones de pesos en 1993, la que se redujo a 3,394 millones de pesos en 1994, a 3,217 millones de pesos en 1995, 3,060 millones de pesos en 1996 y una pérdida de 7,498 millones de pesos en 1996 (Comisión Nacional Bancaria, 1996).

CUATRO

La propuesta del Ejecutivo de marzo de 1998, para que el Congreso de la Unión aprobara un paquete de reformas al sistema financiero, partió del supuesto de que el país entero estaba convencido de que el conjunto de acciones instrumentadas para evitar el

colapso del sistema de pagos había sido fundamental para impedir corridas especulativas y un proceso de desintermediación que hubiera exacerbado la crisis económica. Por eso, apenas al final de una de las tres iniciativas, se planteaba que los pagarés Fobaproa se convirtieran en deuda pública; para las autoridades financieras, el tema que resultaba más controvertido era la apertura total a los intermediarios extranjeros, incluso en términos mayoritarios para los grandes bancos. El Congreso, sin embargo, rechazó las reformas presentadas en su conjunto y cuestionó con fuerza el llamado “salvamento bancario”; particularmente concentró la discusión en los pasivos de Fobaproa que se pretendía regularizar.

Como hemos señalado, el Fobaproa se utilizó para diversas intervenciones simultáneas: compra de cartera, saneamiento de los bancos intervenidos, compra de obligaciones subordinadas de conversión forzosa a capital. Cada una de estas intervenciones implicó resolver cuestiones diferentes, a partir de recursos garantizados por el propio Fobaproa, ya fueran líquidos o solamente pagarés; el monto total en ese momento era de 552.3 miles de millones de pesos, explicados de la siguiente manera: compras de cartera por 245.5 miles de millones de pesos, bancos intervenidos por 111.6 miles de millones de pesos y el resto está constituido por compras de capital e intereses. La composición del pasivo total puede variar al anterior, dependiendo de la manera en que se agrupe la información: por ejemplo, en un documento presentado por el Ejecutivo al grupo técnico para las reformas en materia financiera, se hizo el siguiente señalamiento: “Se reconoce que los pasivos a cargo del Fobaproa, que a febrero de este año ascendían a 552,300 mi-

llones de pesos, tiene orígenes diversos. Una forma que permite clasificar en grandes rubros los pasivos es agruparlos en tres categorías: los que tienen su origen en bancos intervenidos (360.9 mil millones de pesos), los que lo tienen en los programas de compra de cartera (160.4 miles de millones de pesos) y los que son de naturaleza distinta a las anteriores (31,000 millones de pesos).” (Hacienda, 1998). Estos datos difieren, a su vez, de los que aparecen en el Informe Anual del Banco de México de 1997, en donde el monto de la cartera que los bancos cedieron al Fobaproa es de 245.5 mil millones (Banco de México, 1997), los que son consistentes con la información de la Comisión Nacional Bancaria (CNB, 1997).

El monto del llamado rescate bancario resultaba enorme, pero lo más importante era que los legisladores carecían de los elementos mínimos necesarios para poder juzgar su pertinencia; por ello, el Ejecutivo en lugar de recibir aplausos, como esperaba, recibió un mensaje fundamental: el Poder Legislativo tiene que contar con la información suficiente para poder valorar si resulta oportuna y adecuada la conversión de los pagarés en deuda pública. Cada una de las partes que componían este saldo requería ser analizada: en el caso de la compra de cartera, los apoyos a los diferentes bancos implicaron cantidades distintas, no sólo en monto, sino proporcionalmente al tamaño de la cartera total y de la misma cartera vencida, lo que hacía necesario conocer los criterios específicos con los que operó el comité técnico. Además, los créditos involucrados comprendían operaciones de todo tipo: créditos de gran tamaño a empresas y empresarios ampliamente conocidos, créditos medianos, probablemente mal documentados, créditos relacionados, créditos con garantías ostensi-

blemente insuficientes, desde el momento mismo del otorgamiento. En esta parte del Fobaproa existían 440,000 créditos, lo que implicaba que su manejo resultaba complicado; de todos estos créditos alrededor de 2,500 explicaban el 60 por ciento del total de los recursos involucrados en este programa. Se trataba de operaciones por montos mayores a 20 millones de pesos, que fueron aceptadas por el fideicomiso del mismo modo que una deuda en tarjeta de crédito por 20,000 pesos.

El análisis de los expedientes de crédito de estas operaciones debió haber sido fundamental para que el Fobaproa aceptase la cesión de esa cartera; esto no se hizo, lo que no puede ser explicado por razones administrativas, sino por consideraciones de otra naturaleza, asociadas a la manera como fue realizada la venta de las instituciones. Hemos señalado que la mecánica de pago, acordada cuando los bancos fueron vendidos, permitía que los compradores cubrieran el precio en tres partes, dos de las cuales se hacían en condiciones en las que los nuevos banqueros estaban ya al frente de la administración de estas empresas; esto abría la posibilidad de que los pagos se realizaran con los recursos de los ahorradores depositados en estos bancos, a través de préstamos otorgados a los propios accionistas o a sus empresas, los que evidentemente rebasaban el límite legal impuesto a los créditos relacionados. Al conocerse que una parte de la cartera cedida a Fobaproa, por montos extraordinarios, implicaba créditos relacionados o bien operaciones cruzadas, es decir, prestamos a accionistas de otro banco, a cambio de préstamos de ese banco a accionistas del primero, como ocurrió entre Banco Unión y Banpaís, el cuestionamiento a la privatización resultaría inevitable; por eso, el Fobaproa y

su comité técnico formado por Banco de México, la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria, al aceptar que estas operaciones se entregaran en las cesiones de cartera a cambio de capital, aceptaron ocultar estos créditos irregulares, aún más, créditos fuera de las normas bancarias, es decir, ilegales.

Otro elemento importante para calificar la cartera cedida tenía que ver con las empresas y los grupos involucrados en las operaciones que cayeron en cartera vencida. Es conocido que la ley permite a las empresas con problemas de incumplimiento en sus obligaciones, declararse en suspensión de pagos y detener todos los trámites realizados para adjudicar las garantías, intervenir administrativamente la empresa, etcétera. Esta posibilidad fue ampliamente utilizada por las empresas, deteriorando la situación de los bancos; además, se utilizó frecuentemente una forma de evitar cumplir con los compromisos contraídos por algunos grupos económicos, dejando que una de las empresas concentrara los pasivos, cayendo en cartera vencida y permitiendo que se llegara incluso hasta la dación en pago de los activos de esa empresa, aunque no cubrieran el total del adeudo, lo que obligaba al banco acreedor a quebrantar la diferencia, al tiempo que las otras empresas del grupo se mantenían en buenas condiciones financieras.

Los otros programas operados por el Fobaproa fueron el de bancos intervenidos y el de capitalización. La intervención de los ocho bancos, de los cuales cinco fueron privatizados (Unión, Cremi, Oriente, Banpais y Banco del Centro) implicó costos extraordinarios que requerían explicaciones detalladas, las que, por supuesto, nunca se dieron; el saldo de estas intervenciones, en créditos

que Fobaproa recibió de Banco de México, Nacional Financiera o directamente de pagarés, sumó 360.9 miles de millones de pesos. Esta cantidad tendría que haberse desagregado en la parte que cubría la captación del público, misma que tenía que ser garantizada por el Fobaproa y que solamente implicaba 82.3 millones de pesos y el resto, compuesto por diferentes aspectos, como los pasivos laborales, que debieran haberse neteado contra los activos distintos del crédito. Las razones de estas intervenciones, junto con el monto de recursos involucrados, debió haber conducido a examinar la conveniencia de vender los bancos, solamente las sucursales, como se hizo, o tomar la decisión de que el gobierno los administrase, el tiempo necesario para recuperar los recursos fiscales erogados. Esta posibilidad nunca se analizó, ya que para los hacedores de la política económica los administradores públicos son, por definición, menos eficientes que los privados, dado que no están sujetos a la lógica del mercado. Para los tecnócratas, en consecuencia, son mejores administradores de un banco Cabal Peniche, Rodríguez o Lankenau, respecto a cualquiera de los directores generales de los bancos en la época en que fueron estatizados. Se decidió mantenerlos al costo que fuera necesario, pese a que sus dueños los habían saqueado totalmente, con el único propósito de evitar que se conocieran en detalle los financiamientos irregulares, entre los que están incluidos los que recibió el PRI para la campaña de Colosio, Zedillo y Madrazo en Tabasco

Por esta razón, la Cámara de Diputados acordó que todas las operaciones de Fobaproa tenían que ser auditadas, para conocer con detalle el grado de cumplimiento de la normatividad aplicable. Se trata no sólo del

cumplimiento de la normatividad bancaria, sino también de las normas y procedimientos que el propio comité técnico del Fobaproa acordó para regular su funcionamiento.

En todo este proceso de discusión, la gestión de los bancos siguió mostrando importantes debilidades: el estado de resultados de los bancos en conjunto, a junio de 1998, mostraba cuatro aspectos centrales: el margen financiero, que es la diferencia entre los ingresos por intereses y los costos por intereses, es insuficiente para pagar el gasto corriente, es decir, lo que los bancos reciben por prestar dinero, menos lo que pagan por el ahorro que captan, no alcanza para cubrir los gastos de personal y de administración; del total de los ingresos por intereses, sólo el 56.6 por ciento se deriva del crédito; de los intereses por créditos, el 44.5 por ciento se deben a los intereses que generan los pagarés del Fobaproa; finalmente, si al resultado neto se restan los ingresos derivados de operaciones discontinuas y el ISR y PTU, las escasas utilidades se convierten en pérdidas. Esto muestra que la situación financiera de los bancos seguía siendo crítica; su función central, que es captar y prestar, sólo se cumple del lado pasivo, lo que explica la insuficiencia del margen financiero, así como el peso excesivo de los intereses provenientes de operaciones diferentes del crédito; en consecuencia, los bancos han empezado a vivir, esto es, a generar utilidades, por sus inversiones financieras, en papeles rentables, intercambiados por sus Mesas de Dinero (Delgado, 1998).

Luego de nueve meses de una intensa discusión que desbordó el Palacio Legislativo, el PAN, el Ejecutivo y el PRI llegaron a un acuerdo que fue impuesto a la Cámara de Diputados y a la de Senadores y, en consecuencia, a toda

la población. El arreglo fue cocinado fuera del recinto parlamentario, primero en la llamada Mesa de Alto Nivel y después por las cúpulas del PAN, Hacienda y Gobernación, y después validado por el PRI.

La solución al Fobaproa involucra numerosas cuestiones tanto de carácter económico como estrictamente políticas. Entre las económicas, destacan tres: uno, ¿el monto total del pasivo disminuyó?; dos, ¿efectivamente se redujo el rendimiento de los pagarés Fobaproa?; tres, ¿mejoró la situación financiera de los bancos? Políticamente, el análisis puede remitirse a lo siguiente: ¿quién ganó?, ¿se redujo la incertidumbre? Es conocido que los panistas festinaron que su propuesta reducía el 50 por ciento del monto del pasivo de Fobaproa que se transferiría al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Sin embargo, el acuerdo votado establece que se respaldan los pagarés emitidos y se agrega que se venderán los activos; pero precisamente eso era lo que establecía la propuesta original del Ejecutivo. La cantidad que será posible recuperar al vender la cartera comprada no es posible cuantificarla, pero es obvio que no aumenta por que el IPAB las venda; por ello, se oculta que el ahorro logrado es nulo.

En relación con el pago de intereses y su monto, antes que nada hay que señalar que es falso que al país le costó 100,000 millones de pesos el intenso debate que se desarrolló en el Congreso, en prácticamente todos los medios y en la sociedad misma, y que el acuerdo detuvo el crecimiento del pasivo. Los pagarés Fobaproa se pactaron a una tasa entre Cetes a 91 días + 1 y Cetes al mismo plazo + 3, según el banco involucrado; si se hubieran convertido en deuda pública, evidentemente hubieran generado intereses, a la tasa nego-

ciada en los propios pagarés, de modo que el incremento del saldo por la capitalización hubiera sido el mismo. El IPAB sustituirá los pagarés por nuevas garantías que generarán intereses a una tasa que no se ha especificado; suponer que estas garantías no generan rendimientos, es incorrecto. Tan es así que el nuevo instrumento que sustituye los pagarés será negociable, lo que implica que el día de su entrega a los bancos será convertido en dinero; para que realmente pueda ser convertible, el papel tendrá que ser atractivo para los nuevos tenedores, lo que se conseguirá por el rendimiento que ofrezcan, es decir, el interés que produzca y por su negociabilidad, esto es, que quien está interesado en comprar este papel sabe que lo podrá vender otra vez en cualquier momento y sin dificultad. Precisamente por esto, los bancos mejorarán la calidad de sus activos, ya que al sustituir el pagaré Fobaproa, no solo dejarán de tener que fondearlo, lo que puede implicar diferenciales negativos en las tasas en contra de los bancos, sino podrán utilizar el dinero para nuevas operaciones.

Entre los acuerdos derivados de este desenlace se instrumentó un nuevo programa de apoyo a los deudores, denominado "Punto final" para enfatizar que se trata del último esfuerzo de los bancos para contribuir a que sus acreditados en cartera vencida puedan pagar. El programa implica un costo fiscal de 31,000 millones de pesos y de 10,000 millones de pesos para los bancos, beneficiando a 1'452,000 deudores; su implementación mostró que se trataba de un paliativo, que además, actuará solamente para créditos vencidos antes de junio de 1996, de modo que todos los créditos vencidos posteriormente y que son parte del mismo problema no son considerados. Ciertamente se

trata de un número considerable de operaciones, ya que nada más entre diciembre de 1997 y septiembre de 1998 cayeron en cartera vencida 14,662 millones de pesos, lo que implica un crecimiento de 18.5 por ciento en nueve meses.

En el curso de 1999, la crisis bancaria ha empezado a atenuarse, en lo que se refiere a dos indicadores centrales: cartera vencida y utilidades, pero ha mostrado, al mismo tiempo, una de las nuevas características que se posibilitaron con la liberalización financiera, la de bancos que pueden subsistir, generando utilidades que se van haciendo interesantes, sin prestar. La función tradicional de la banca, de ser instituciones de ahorro y préstamo, se ha transformado convirtiéndose en instituciones que mantienen su función captadora del ahorro nacional, pero que en lugar de utilizar estos recursos para financiar el crecimiento del país, los usan para comprar papeles que circulan en el mercado secundario de dinero y que les permite invertir los recursos captados en inversiones financieras sin riesgo, de modo que no tienen que constituir reservas preventivas por estas operaciones, lo que aumenta la rentabilidad de estas inversiones especulativas.

Ésta es la banca con la que entraremos al nuevo siglo, pero ciertamente no es la banca que el país requiere para enfrentar los enormes retos que le demanda una población extraordinariamente castigada por una larga cadena de errores y de malos manejos.

BIBLIOGRAFÍA

- ASPE, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993.
 Banco de México, *Informe Anual*, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998.

- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, varios números durante 1992 a 1998.
- CHÁVEZ, J., K. Fisher y E. Ortiz, "Liberalización financiera y solvencia bancaria: un estudio comparativo de América Latina y Asia", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 27, núm. 107. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, octubre-diciembre de 1996.
- COTTANI, J. y D. Caballo, "Financial reform and liberalization", en Rudiger Dornbusch (ed.), *Policy making in the open economy. Concepts and case studies in economic*.
- DELGADO, Orlando. "Crisis bancaria y crisis económica", en José Valenzuela (coord.), *El futuro económico de la nación*, Diana, México, 1997
- _____. *La Jornada*, artículos varios durante los meses de mayo de 1998 a octubre de 1999
- _____. y J. Valenzuela, "Los bancos privados", en José Valenzuela (comp.), *México: ¿fin de un régimen?*, UAM, México, 1995.
- DEL VILLAR, R., D. Backal y J. Treviño, *Experiencias internacionales en la resolución de crisis bancarias*. Banco de México, Serie Documentos de Investigación, núm. 9,708.
- DORNBUSCH, R. y A. Reynoso. "Financial factors in economic development", en R. Dornbusch, *Policy making in the open economy. Concepts and case studies in economic*.
- FERNÁNDEZ, Raúl. "El nuevo régimen financiero en América Latina". en Victor Bulmer-Thomas (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina*, FCE, México, 1997 Lecturas del Trimestre Económico, 84.
- FRY, Maxwell, *Dinero, interés y banca en el desarrollo económico*, CEMLA, México, 1990.
- GURLEY, J. y E. Shaw, "Financial aspects of economic development", en *The American Economic Review*, vol. XLV, septiembre de 1955.
- _____. y E. Shaw, "Fancial structure and economic development", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 15, abril de 1967.
- KITCHEN, Richard. *El Financiamiento de los países en desarrollo*, CEMLA, México, 1990.
- MÁNTEY, Guadalupe, "Liberalización financiera con oligopolio bancario: penalización al ahorro y a la inversión productiva", en *Problemas del Desarrollo*, op. cit.
- McKINNON, Ronald, *Dinero y capital en el desarrollo económico*, CEMLA, México, 1983.
- NACIONAL FINANCIERA, *La Economía Mexicana en cifras 1998*, México, 1999.
- ROJAS, Mariano, "Competencia por clientes en la industria bancaria de México", en *El Trimestre Económico*, núm. 253
- SECRETARÍA DE HACIENDA, *Antecedentes y razones de las iniciativas de reformas financieras*. fotocopia, 1998.
- _____. *Consideraciones sobre los puntos de convergencia entre los partidos políticos y el Ejecutivo respecto de las iniciativas de ley en materia financiera*. fotocopia, septiembre de 1998.
- SOLÍS, Ricardo, *Notas sobre el debate del Fobaproa*, fotocopia, 1998.
- _____. "La crisis bancaria en México. Alcances y limitaciones del Fobaproa", en Diana Villarreal (comp.), *Política económica y crisis financiera en México*. UAM, 1998.