

La estrategia financiera para el rescate bancario mexicano de los noventa

Pablo Pineda Ortega*

Resumen

La comunidad financiera internacional perdió confianza en la estrategia económica del gobierno mexicano en su manejo de la crisis financiera de mediados de los noventa, lo cual condujo a una fuerte devaluación con lo que se disparó un proceso inflacionario que llevó a un incremento de precios del 59% en 1995. Otras consecuencias de esto consistieron en una fuerte caída del crecimiento económico y un intenso incremento de las tasas de interés, además de que un importante número de deudores de la banca dejaron de servir sus deudas. Todo ello condujo a la virtual quiebra bancaria y, con la finalidad de proteger a los ahorradores, el gobierno decidió intervenir mediante el rescate de los bancos. En este trabajo se analiza el camino que siguió el gobierno mexicano para recuperar la solvencia, lo cual se contrasta con las distintas estrategias alternativas que para ese propósito se han echado a andar en otras experiencias de crisis financieras a lo largo del globo. A manera de conclusión se analizan en forma breve los principales razonamientos que se han esgrimido en contra de la alternativa seguida por las autoridades de nuestro país, lo que permite ponderar lo adecuado de la misma.

Abstract

The international financial community lost faith on the Mexican government's financial strategy upon its management of the financial crisis in the mid 1990's, which led to a strong devaluation which in turn triggered an inflationary process which caused a 59 % price increase in 1995. Other consequences of this phenomenon were a dramatic decrease of economic growth and an intense increase of interest rates; in addition, a considerable number of debtors stopped paying their debts. All this brought about the virtual bankruptcy of the banking system and with the aim of protecting the savers, the government decided to intervene by rescuing the banks. This paper analyzes the way the Mexican government undertook to recover solvency, which is contrasted to the different alternative strategies which have been implemented to this aim in other experiences of financial crisis throughout the world. By way of conclusions, the author analyzes briefly the main arguments put forward against the alternative followed by our country's authorities, which allows for us to ponder upon its inadequacy.

Palabras clave: crisis financieras, sistemas financieros, flujos de capitales, supervisión y regulación bancarias, crisis bancarias.

Keywords: financial crisis, financial systems, capital flow, bank regulation and banking crisis.

* Profesor-investigador titular B, Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Universidad de Guadalajara.

Introducción

La literatura en torno a las raíces de la crisis financiera mexicana de mediados de los noventa es muy amplia y en este ensayo no nos detenemos a su análisis; baste decir que por un extenso conjunto de circunstancias la comunidad financiera internacional perdió confianza en la estrategia económica del gobierno, y ello desató una corrida contra su moneda que condujo a una fuerte devaluación, a partir de la cual se disparó un proceso inflacionario que significó un incremento de precios en 1995 del 59%. Como consecuencia de esto las tasas de interés también se dispararon y, junto con la fuerte caída del crecimiento que generó la crisis, un importante número de deudores de la banca dejaron de servir sus deudas. Lo anterior condujo a la virtual quiebra bancaria y, en aras de proteger a los ahorradores, el gobierno decidió entrar al rescate de los bancos.

En el ensayo se analiza una parte específica de este proceso, revisando en particular la estrategia para recuperar la solvencia a la luz de las distintas alternativas que para ese propósito se han echado a andar en otras experiencias de crisis financieras a lo largo del globo. Las estrategias en cuestión han sido: aporte de nuevo capital por los propios accionistas; compra de cartera por parte del gobierno; aporte gubernamental vía capital, e intercambio de cartera por el gobierno y capitalización por los accionistas, mismas que se describen con cierto detenimiento en el siguiente apartado. En la tercera parte se analiza con detalle la opción seguida por nuestro país, revisándola justamente en la perspectiva de las otras opciones. Finalmente, en el apartado de conclusiones se analizan de manera breve los principales razonamientos que se han esgrimido en contra de esa alternativa, lo que permite ponderar lo inadecuado de la misma.

Cabe señalar que para proceder al apoyo de un banco con problemas, primero se deben reconocer las pérdidas en que haya incurrido y que están por conducirlo —o ya lo han conducido— a su colapso. Ahora bien, el problema del reconocimiento realista y oportuno de las pérdidas bancarias es sin duda uno de los grandes temas de la estrategia de un rescate financiero, porque el adecuado *timing* en el mismo contribuye a evitar que las pérdidas de las instituciones insolventes sigan creciendo. Este tema es importante, también, porque la objetividad del reconocimiento permite dimensionar la importancia del problema, para definir así la que resulte la respuesta idónea.

Por las limitaciones de espacio en este ensayo, no se presenta el análisis puntual de los principales momentos en que la autoridad financiera realizó los re-

conocimientos de pérdidas en los diversos bancos, así como de las peculiaridades que los acompañaron y que justifican, en diverso grado, las críticas sobre la ausencia de transparencia en el proceso. Ya se ha dicho en la profusa literatura sobre el tema que esta ausencia contribuyó en gran medida al elevado costo del rescate bancario.

La estrategia de recuperación de la solvencia bancaria: capital vs. deuda

Cuando una crisis económica como la vivida en México a mediados de los noventa dificulta el servicio regular de un crédito bancario, se eleva la vulnerabilidad de la banca porque se reducen sus niveles de capitalización. Lo anterior se explica porque al elevarse el riesgo crediticio los bancos deben aplicar un monto mayor de recursos para pérdidas, reduciendo con ello sus ingresos netos y, finalmente, la base de su capital.

Por su importancia estratégica para la economía, cuando se eleva esta vulnerabilidad los gobiernos se ven obligados a intervenir, y prácticamente en todos los casos esto implica la canalización de recursos públicos a tales intermediarios. A continuación se presentan cuatro alternativas hipotéticas de solución al problema del saneamiento bancario, destacando las implicaciones de su nueva estructura de capital, porque de ésta se deriva buena parte de los costos fiscales de cada una de ellas:¹

1. Aporte de nuevo capital por los propios accionistas.
2. Compra de cartera por parte del gobierno.
3. Aporte gubernamental vía capital.
4. Intercambio de cartera por el gobierno y capitalización por los accionistas (la estrategia mexicana).²

Supóngase que el balance general de la banca es el presentado en el cuadro A, donde se aprecia que el rubro más importante de los activos lo es desde luego el de su *cartera de crédito* (\$1,200), y el más importante de sus pasivos lo constituyen los *depósitos* que los ahorradores llevan a ella (\$1,020). Como intermediarios

1. En términos generales, en esta sección se recoge y enriquece el esquema desarrollado por Solís, 1998: 78 y ss.
2. En sentido estricto la opción mexicana *no* implicó compra de cartera pues los bancos conservaban la titularidad de los créditos, pero para el propósito de este análisis el esquema sí puede equipararse a una compra.

financieros, en efecto, el grueso de las operaciones de los bancos deriva de las transferencias que realizan de los recursos de sus ahorradores hacia sus prestatarios. Considérese que como producto de la crisis económica se incrementa el nivel de morosidad y con ello la cartera mala llega a representar un porcentaje importante (digamos, 20%) de la cartera total. Se decide entonces incrementar con \$150 el nivel de reservas para que éstas lleguen a \$210 —el nuevo nivel casi alcanza el 18% de la cartera total para prácticamente dejar provisionada toda la cartera mala—. Las opciones que se contemplan para ello son las que se describen a continuación.

Cuadro A. Situación inicial del sistema bancario

<i>Activos</i>	<i>Pasivos</i>
Activos líquidos 48	Acreedores 120
Cartera de crédito 1,200	Depositantes 1,020
Otros activos 72	Reservas 60
	Capital 120
Total 1,320	Total 1,320

1. Aporte de nuevos recursos por los propios accionistas

Con las aportaciones adicionales de \$150 se incrementa de manera significativa el rubro de reservas, y así se pueden atender los problemas derivados de un más alto índice de cartera vencida, que eleva el riesgo sistémico. Si estos recursos se aportan mitad en efectivo (pago inmediato de las acciones suscritas) y mitad en títulos diversos, el lado del activo del balance se modifica en los términos indicados en el cuadro B: los *activos líquidos* se incrementan a 123 (48+75) y *otros activos* a 147 (72+75). Si resulta que las pérdidas afrontadas ascienden a \$150 (esto es, no toda la cartera mala de la situación inicial se va a pérdidas —el 20% de la cartera total: \$240—), los recursos inyectados son suficientes y el balance de la banca, ahora saneada, aparece en el cuadro C: a la *cartera de crédito* de los activos se le restan esas pérdidas y lo propio se hace a las *reservas* por el lado de los pasivos.

Cuadro B. Capitalización por los propios accionistas

<i>Activos</i>		<i>Pasivos</i>	
Activos líquidos	123	Acreedores	120
Cartera de crédito	1,200	Depositantes	1,020
Otros activos	147	Reservas	210
		Capital	120
Total	1,470	Total	1,470

Cuadro C. Capitalización por los propios accionistas y reconocimiento de pérdidas

<i>Activos</i>		<i>Pasivos</i>	
Activos líquidos	123	Acreedores	120
Cartera de crédito	1,050	Depositantes	1,020
Otros activos	147	Reservas	60
		Capital	120
Total	1,320	Total	1,320

Éste es desde luego el escenario ideal no sólo porque se recupera la salud del sistema bancario, sino también porque esto se logra sin ningún costo para el contribuyente. Esta alternativa es poco factible, sin embargo, porque los accionistas bancarios tendrán muy poco interés en capitalizar una empresa de muy deteriorada rentabilidad y cuyos nuevos recursos sólo servirán probablemente para respaldar los elevados pasivos de la misma. En otras palabras, este escenario es improbable porque el *azar moral* habrá de cobrar su cuota en los costos incurridos del deterioro financiero de la banca. En efecto, se dice que existe *azar moral* en la economía cuando un agente incurre en riesgos excesivos a sabiendas de que en un escenario futuro bonancible las ganancias serán para él, y en un escenario futuro negativo las pérdidas las compartirá con otros agentes. Tal es el caso de los riesgos en que incurren los bancos al prestarle a clientes de dudosa capacidad de repago cuando existe un seguro público e ilimitado del depósito, pues en este caso tal seguro absorberá los costos si, en efecto, el cliente no paga su crédito. En el México de hoy existen importantes desalientos al *azar moral*, no sólo porque el seguro al ahorro bancario que administra el IPAB³ ya no es ilimitado sino también porque se han elevado las penas a los llamados delitos de cuello blanco.

3. El Instituto de Protección al Ahorro Bancario fue creado justamente después de la crisis con el propósito de es-

2. Rescate público mediante compra de cartera

Si los accionistas no aportan nuevo capital y el elevado nivel de cartera vencida genera fundadas sospechas sobre la imposibilidad de que la banca honre todos sus compromisos, el gobierno deberá aportar recursos frescos para evitar una corrida.⁴ Al hacerlo mediante la compra de cartera se consigue sanear a los bancos y, debido a que la misma se realiza sobre activos deteriorados, el precio pagado habrá de ser menor al de su valor nominal (si bien será ciertamente superior al de su valor de mercado).

Si se compran \$250 de cartera vencida a un 60% de su valor nominal, a cambio de pagarés a cinco años a una tasa dos puntos superior a la de los bonos líder de deuda pública,⁵ el balance se aprecia en el cuadro D. Como ahí se observa, la reducción en el monto de la cartera vencida al precio indicado implica el agotar las reservas y reducir el capital: el precio pagado por la cartera con valor nominal de \$250 es de sólo \$150 (250×0.60 —aporte igual que en el caso anterior—), por lo que la diferencia (los \$100) la absorben las reservas (60) y parte del capital (40), pero a cambio se obtienen títulos públicos de reconocida solidez y con un rendimiento razonable. Esta intervención pública significó para la banca el reconocimiento de una pérdida de 40 centavos por cada peso vendido al Estado, y éste, a su vez, habría canalizado 60 centavos por cada peso de una cartera de dudosa recuperación. De hecho, si como se supone el apoyo público se produce en el marco de un entorno económico difícil, es bastante probable que los colaterales de la cartera comprada no puedan venderse en el corto plazo, y con ello su valor se irá deteriorando en perjuicio del fisco.

tablecer un marco legal y un instrumento idóneo para atenderlo que evitase que el gobierno, en aras de proteger al ahorrador, absorbiera de manera indiscriminada las pérdidas en las que pudiera incurrir un banco.

4. En ésta y las restantes dos opciones, por supuesto, las autoridades financieras deberán valorar la conveniencia de canalizar recursos para reactivar y mantener el funcionamiento de un banco en particular, o aportarlos sólo para finiquitar sus operaciones y cerrarlo. Este tema, conocido como de *políticas de salida*, no se estudia en este ensayo, por lo que aquí no se discute sobre la conveniencia o no de *sacar*, y en qué momento, a un banco emprobleado. En el mismo sentido, tampoco se discute si la aportación de los recursos públicos sea verdaderamente necesaria en el sentido de que sin ellos se vaya a desatar una *corrida* contra la banca.
5. Si se logra que el Legislativo apruebe respaldar totalmente y sin cortapisas estos bonos con recursos públicos —lo que no fue ciertamente el caso mexicano— aparentemente no habría razón para pagar una sobretasa de dos puntos como premio por un riesgo que es igual al de la deuda pública. En el caso mexicano se argumentó que esta medida se justificaba como un apoyo necesario al sistema bancario.

Cuadro D. Rescate público mediante la compra de cartera

<i>Activos</i>		<i>Pasivos</i>	
Activos líquidos	48	Acreedores	120
Cartera de crédito	950	Depositantes	1,020
Otros activos	72	Reservas	0
Pagarés	150	Capital	80
Total	1,220	Total	1,220

3. Aporte de capital con recursos públicos

Si el gobierno decide sanear al sistema bancario mediante una inyección de capital equivalente al deterioro encontrado en la cartera de crédito (\$150), el nuevo balance aparece en el cuadro E, en donde se registra un nuevo rubro del activo, *valores públicos* por ese monto, y un nuevo monto de capital que ya incluye la inyección; como se ve, esta inyección equivale a 1.25 veces el capital original de la banca, y representa así el 0.56% del nuevo monto de capital. En el cuadro F aparece el ajuste implicado (el reconocimiento del quebranto), que significa que nuevamente el capital ascienda a \$120 (debido a que se reconocieron \$150 de pérdida) y que a la cartera de crédito inicial se le deduzca dicha pérdida.

Cuadro E. Aporte de capital con recursos públicos

<i>Activos</i>		<i>Pasivos</i>	
Activos líquidos	48	Acreedores	120
Cartera de crédito	1,200	Depositantes	1,020
Otros activos	72	Reservas	60
Valores públicos	150	Capital	270
Total	1,470	Total	1,470

Cuadro F. Aporte de capital con recursos públicos y reconocimiento de deudas

<i>Activos</i>		<i>Pasivos</i>	
Activos líquidos	48	Acreedores	120
Cartera de crédito	1,050	Depositantes	1,020
Otros activos	72	Reservas	60
Valores públicos	150	Capital	120
Total	1,320	Total	1,320

Lo interesante de esta opción estriba en que aunque el rubro de *capital* se redujo de manera sensible con el reconocimiento de las pérdidas, aún el gobierno continúa poseyendo —debido a su inyección— la misma participación en él (0.56%), y con la muy previsible recuperación económica el valor de ese capital se irá incrementando, si bien de manera paulatina, con lo que deberá reducirse el costo del saneamiento bancario asumido por el contribuyente.

4. Intercambio de cartera por el gobierno y capitalización por los accionistas: la opción mexicana

Con el evidente deterioro de la banca el gobierno se ve forzado a intervenir, pero considera inconveniente hacerlo mediante la inyección directa de capital (que en la práctica significa una estatización), fundamentalmente porque luego de un proceso de liberalización económica no desea enviar señales de políticas inconsistentes que desalienten nuevas inversiones. Opta, así, por el intercambio de cartera, condicionado a la capitalización por los propios accionistas en una proporción de dos a uno.

Como en el caso (2), se contempla el ajuste de \$250 de cartera vencida, lo que implica dos movimientos complementarios en este esquema, tal y como aparece en el cuadro G. Por un lado, el gobierno absorbe dos tercios de esa cartera, esto es, \$166.7, pero al igual que en (2) la paga a 60% de su valor, por lo que el aporte asciende a \$100 y aparece en el rubro de *pagarés públicos*. Por otro lado, los accionistas aportan en capital el otro tercio, es decir, \$83.3, que se suman a los *activos líquidos*. El monto del capital deriva de lo siguiente: al capital original de \$120 se le agrega la nueva aportación accionaria de \$83.3, lo que da un nuevo saldo de \$203.3; a este monto se le restan \$66.7 que corresponden a la pérdida asumida por la banca por el intercambio de cartera a 60% de su valor (el gobierno aporta \$100 pero obtiene cartera por \$166.7), quedando \$136.3; finalmente, a este saldo se le restan \$83.3 (para quedar \$53.3) que corresponden al ajuste remanente de los \$250 del saneamiento de la cartera (ya habían sido liberados dos tercios, \$166.7, y sólo restaba el otro tercio, \$83.3).

Este esquema, que es una combinación de las opciones (1) y (2), si bien implica una aportación menor de recursos fiscales que en (2) y (3), también, como en (2), tiene la desventaja de recibir a cambio de la aportación títulos cuyo valor de recuperación se encuentra seriamente deteriorado. Adicionalmente, puede condicionar los términos de la intervención pública sobre cada banco, porque sus

Cuadro G. Intercambio de cartera con capitalización de los accionistas

<i>Activos</i>		<i>Pasivos</i>	
Activos líquidos	131.3	Acreedores	120
Cartera de crédito	950	Depositantes	1,020
Otros activos	72	Reservas	60
Pagarés públicos	100	Capital	53.3
Total	1,253.3	Total	1,253.3

accionistas sólo estarán dispuestos a aportar más capital si dicha intervención se mantiene en niveles marginales.

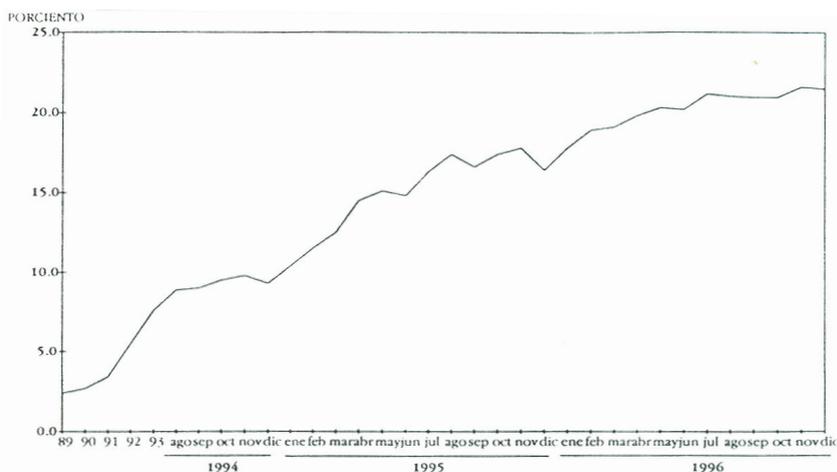
**La estrategia mexicana de recuperación de la solvencia bancaria:
el esquema del dos por uno**

En la gráfica 1 se da cuenta del creciente nivel del coeficiente de cartera vencida de la banca en los años de análisis, y en el cuadro 1 se aprecia el grado de deterioro en la capitalización del sistema bancario en 1994 que, junto con el nivel alcanzado de cartera vencida, constituyeron los dos indicadores más sobresalientes de la gravedad del estado que guardaba la banca. En ese cuadro se aprecia también la sensible caída de la rentabilidad de la banca, que presumiblemente debido a la laxitud prevaleciente en los registros contables, en la práctica era inclusive más aguda. Por su parte, con la abrupta elevación de las tasas de interés se elevó también el ritmo de crecimiento de cartera vencida, y debido a ello los bancos fueron requeridos a incrementar sus reservas, lo que, sin embargo, no habría sido alcanzado de manera satisfactoria. Asimismo, la capitalización de la banca se vio afectada por la caída del mercado de bienes raíces, generada por la crisis, mercado en el que se encontraba un número importante de garantías a los créditos otorgados en los años inmediatos anteriores.

En este contexto el gobierno implementó una serie de acciones para otorgar financiamiento a la banca en el corto plazo por conducto del Procapte, básicamente para que pudiera atender sus compromisos con el exterior, pero que tenían sólo un carácter temporal. Por ello, se hacía necesario definir un esquema de apoyo de mucho mayor alcance, que rebasara el plano puramente coyuntural requerido en la etapa del estallido de la crisis.

Ya en el apartado anterior se revisaron las opciones más usuales para fortalecer la solvencia bancaria en el marco de una crisis, analizando sus principales

Gráfica 1. Coeficiente de cartera vencida del crédito al sector privado otorgado por la banca comercial*



* Por créditos a empresas, particulares e intermediarios financieros no bancarios del sector privado. Incluye capital e intereses, cartera vigente, vencida y redescontada. Excluye carteracedida a Fobaproa y a los fideicomisos UDIS.

Fuente: Banxico.

Cuadro 1. Indicadores selectos del sistema bancario

Indicadores	1992	1993	1994
Número de instituciones nacionales	18	20	24
Total de activos en dólares	144.3 miles de millones	178.9 miles de millones	236.6 miles de millones
Total de activos como porcentaje del PIB	40	44.3	56
Activos bancarios como porcentaje del total de activos del sistema financiero	78	81	79
Portafolio total de préstamos en dólares	97.6 miles de millones	122.9 miles de millones	155.2 miles de millones
Crecimiento del portafolio de préstamos sobre años previos	18%	25.9%	26.2%
Préstamos en mora como % del total de préstamos	5.2	6.9	9.0
Provisiones para pérdidas por préstamos como % del total de préstamos	2.6	3.1	3.8
Ratio de adecuación de capital	9.03	10.11	8.0
Retorno sobre activos (ROA)	1.53%	1.61%	0.58%
Retorno sobre capital (ROE)	42.2%	40.12%	13.2%

Fuente: De Luna.

implicaciones financieras: la opción de compra (o *transferencia*) de cartera, la de capitalización, y la de un esquema mixto que implica aportes financieros tanto públicos como privados.⁶

En principio el gobierno rechazó la opción de capitalización —sugerida por algunos círculos académicos—⁷ y que en la práctica implicaba una *estatización* aun temporal de la banca, argumentando que ella no habría reducido el costo del rescate porque no se disminuyen con la estatización los pasivos bancarios y que, antes bien, la medida hubiera dificultado una mayor transparencia debido a que los nuevos funcionarios de la banca estarían sujetos a mayores presiones políticas para operar discrecionalmente, por ejemplo, en la autorización de quitas, en el otorgamiento de nuevos créditos, condonación de adeudos o para no ejercer las garantías previstas. A juicio de las autoridades financieras, la estatización también habría implicado el pago de gravosas indemnizaciones o el enfrentamiento de juicios prolongados.⁸

El rechazo de esta opción, sin embargo, implicó desde luego que el gobierno desestimara la posibilidad de que conforme se fuese recuperando la banca se redujera también, en esa proporción, el aporte fiscal canalizado, según se examinó en el apartado anterior. No quedó claro si esta decisión obedecía más a la vocación —de innegable corte ideológico— antiestatista de las autoridades, o a una apreciación pragmáticamente sustentada.

Como quiera que sea, el gobierno se inclinó por la opción intermedia, el intercambio de cartera vencida por bonos con respaldo público, condicionada a la eventual aportación de nuevo capital por los propios accionistas o por nuevos socios invitados por ellos.⁹ Las autoridades financieras describieron el esquema en los siguientes términos:

6. Si se quiere, esta última opción podría subdividirse en dos: aquella en la que el aporte público se hace mediante la compra de cartera, y en la que se hace mediante capitalización, y entonces para cada una de éstas vale lo dicho en el apartado anterior. En ese apartado se cita también la opción de capitalización por los propios accionistas, pero por lo que ahí mismo se indica ésta es más bien improbable.

7. Véanse, entre otros, Mendoza, Solís, Calva y Hernández.

8. SHCP, *La verdadera...*, p. 43. De manera adicional, el secretario de Hacienda Gurría afirmaba en julio de 1998: “[con la nacionalización, el proceso del rescate] hubiera sido mucho más caro, se hubieran tenido que inyectar muchos más recursos públicos, incluyendo todos los que le inyectaron los accionistas privados a lo largo de estos años” (ibídem: 113).

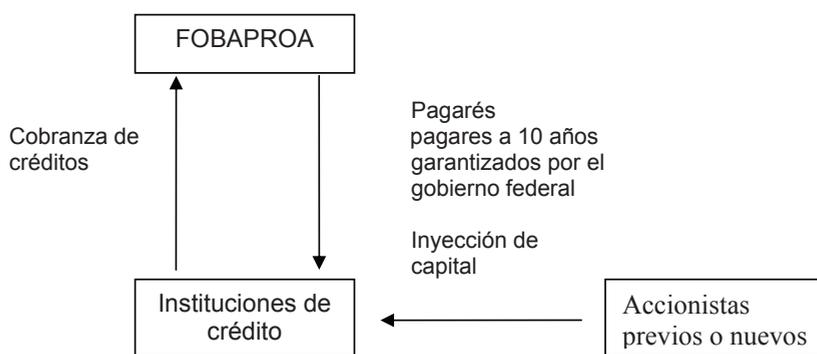
9. Esta opción no eliminó del todo la discrecionalidad en el rescate y sí presentó, sin embargo, inconvenientes serios para suponer que hubiese sido la alternativa de menor costo fiscal, aun si se considera que los problemas de transparencia hubiesen tenido una importancia trivial.

[...] las instituciones de crédito se comprometen a entregar a un fideicomiso, en el que Fobaproa es fideicomisario en primer lugar, todos los recursos [los flujos] que se obtengan como consecuencia de la cobranza de créditos de su cartera. Como contraprestación de lo anterior, el Fobaproa asume obligaciones a su cargo y a favor de las instituciones, a plazo de 10 años, con garantía del Gobierno Federal. Al amparo de esta fórmula, Fobaproa adquiere flujos de créditos debidamente calificados y provisionados por un monto equivalente al doble del capital fresco que los accionistas aporten [...] ¹⁰

Se trata, así, de un esquema de apoyo bancario que, en teoría, habría de propiciar que tanto los propios accionistas como el gobierno le inyectasen recursos a los bancos, y que con ello éstos recuperaran su viabilidad mediante el saneamiento de sus activos, lo que a su vez permitiría liberar un lastre importante a su capital. En lo sustantivo esta fórmula buscaba alentar a los propios accionistas a realizar nuevas inversiones en sus bancos, de modo que el gobierno tuviese que aportar menos recursos mediante el incentivo de ayudarles a *limpiar* tales activos de una manera proporcional: mientras más capital aportasen mayor sería el apoyo público. Se destacaba que era así un esquema que recurría a los incentivos de mercado y no a fórmulas artificiosas que distorsionasen la operación del sistema financiero.

El mecanismo se presenta en la gráfica 2, y el optimismo de sus diseñadores parecía rayar en la ingenuidad: si la cobranza real de la cartera transferida excediese a su valor nominal, este excedente podría ser retenido por el banco.

Gráfica 2. Mecanismo del dos por uno



10. Banxico, 1998: 156 y 157.

La canalización de los apoyos —documentada en pagarés del Fobaproa— se llevaría a cabo previa celebración de un convenio entre el Fobaproa con cada banco participante (aunque no siempre, como se habrá de ver) en el que se establecerían las bases generales del mecanismo. Dentro de éstas, se destacan a continuación sus aspectos más sobresalientes:¹¹

- i. Se establecían los lineamientos para determinar el monto de la transacción.
- ii. Los bancos podrían en principio seleccionar un grupo de créditos participantes en el programa que originarían los *flujos* a canalizarse, mediante el fideicomiso respectivo, al Fobaproa. También, se establecieron ciertos requisitos de admisibilidad de tales créditos.
- iii. Se establecía asimismo un procedimiento de revisión de las reservas y provisiones del banco, considerados para definir el monto de la contraprestación que aportaría el Fobaproa. Este monto sería equivalente al importe de la cartera neta y, al igual que los créditos, estas reservas y provisiones quedaban sujetas a revisión.
- iv. Los pagarés se emitieron a 10 años y cuentan con el respaldo del gobierno federal. El importe de estos pagarés se iría reduciendo en una cantidad equivalente conforme fuesen ingresando los flujos por concepto de administración y cobranza de los créditos designados. Esto es, como los pagarés representan el mecanismo mediante el cual el gobierno ayuda a la recuperación financiera del banco, derivada del impago de sus deudores, entonces conforme se fuera reactivando tal pago (expresado en los citados *flujos*) el apoyo gubernamental debía también reducirse en ese monto.
- v. Al vencimiento del pagaré los bancos participantes condonarían a beneficio del Fobaproa un porcentaje del valor del mismo; se trata del llamado mecanismo de participación de pérdidas (*loss sharing*). Aunque este porcentaje varía en cada banco, en promedio asciende a 25% de pérdidas asumidas por el banco, y 75% por el gobierno. Entre otros, un criterio que se utilizó para la determinación de esta participación tenía que ver con la calidad de los créditos transferidos.¹²
- vi. Con el propósito de elevar la cobranza de la cartera designada se diseñó un mecanismo de incentivos según el cual a partir de una cobranza exitosa del

11. Resumen, pp. 24 y ss.

12. Mackey, 1999: 38.

- 20% se iría liberando al banco de sus compromisos pendientes derivados de los procedimientos de revisión.
- vii. El banco participante, salvo en el caso de la primera operación que se realizó con el Banco Bilbao Vizcaya, no recibe ninguna percepción por las labores de administración y cobranza de los créditos designados.
 - viii. Los bancos quedaban obligados a proporcionar al Fobaproa toda la información y documentación pertinente a los créditos designados para poder dar seguimiento a sus gestiones de cobro.
 - ix. A petición del Fobaproa el banco debería delegar la administración y cobranza de los créditos a la(s) persona(s) que aquél indique.

Cabe resaltar que el convenio establecía la posibilidad de que se pudieran adicionar nuevos créditos, y de los 12 bancos beneficiarios del esquema 11 recurrieron a ella para obtener mayores apoyos.

Ahora bien, pronto resultó evidente que un número de bancos no estaban —ni habrían de estar— en condiciones de que sus accionistas aportaran nuevos recursos según el esquema del dos por uno, ni que ellos pudiesen atraer nuevos inversionistas. De este modo, la opción escogida por el gobierno en el escenario optimista de que los banqueros podrían ser inducidos a recapitalizar sus propias instituciones, resultó para la mayoría de los bancos —que *no* para todos— notablemente insuficiente. Entonces:

Quando los accionistas no pudieron obtener el capital adicional, las autoridades financieras emprendieron el Programa de Saneamiento que consistía en una capitalización más para los bancos y en una promoción activa con inversionistas [...] con la esperanza de ayudar a sus recuperaciones.¹³

En estos casos también se crearon fideicomisos de cartera, parecidos a los del programa de capitalización, con el propósito de adquirir deuda mala y limpiar así el balance del banco, pero sin que éste tuviese que aportar nuevo capital o compartir deuda.

En teoría, la estrategia implicaba que acreditada la dificultad del banco, el Fobaproa le otorgara una línea de crédito para que hiciera frente a sus obligaciones, y el préstamo se garantizaba con el capital social del banco y/o de la so-

13. Ídem.

ciudad controladora del mismo. Este crédito implicaba así el control accionario de la institución, luego de lo cual se citaba a la asamblea de accionistas para que formalmente reconociera el monto de la pérdida y definiera el monto de capital necesario para garantizar su estabilidad, mismo que se obtenía también del Fobaproa.

Si a partir de lo anterior el banco funcionaba como negocio viable, se procedería a su venta y, si no, se liquidaba, enajenando para ello su red de sucursales, en cuyo caso el banco vendedor asumía obligaciones por el monto de los pasivos transferidos, mismas que eran transferidas a su vez al Fobaproa.¹⁴ Aunque técnicamente son dos procesos diferenciables, en la práctica la canalización de recursos mediante este mecanismo se realizó con la intervención gerencial respectiva, si bien no necesariamente de manera simultánea porque —como queda dicho— había que conseguir primero el control de la asamblea de accionistas. Con frecuencia este control era una precondition necesaria para el éxito jurídico de la intervención por la inexistencia de una ley *ad hoc* que agilizara el proceso; si no se atendía esta precondition existía el riesgo de que los accionistas pudieran recurrir a la protección de la justicia federal (al *amparo*) para que les fuese resarcida la administración del banco, lo que podría tener sentido en un ambiente de supervisión laxa y de cobertura del seguro total, esto es, en un ambiente favorable para el *ażar moral*.

Conclusiones

La alternativa elegida por el gobierno mexicano para el rescate bancario una vez desatada la crisis financiera, no obstante que en la lógica de sus operadores parecía tener sentido, a la postre mostró importantes deficiencias, mismas que se revisan a continuación.

Considérese que si bien el monto de la aportación fiscal al rescate es de especial importancia, el punto realmente crucial es el del nivel previsible de recuperación, porque de esto depende finalmente el sacrificio futuro que la sociedad estará asumiendo por el impacto fiscal del aporte. Así, aun tratándose de un monto significativo, si la recuperación es elevada entonces el aporte fiscal neto se reduce. Adicionalmente, este aporte puede tener efectos disruptivos mínimos

14. n efecto, para que hubiese interés por la compra de sucursales, éstas deberían estar libres de gravámenes.

si se maneja mediante los mercados establecidos de deuda pública que permiten suavizar sus efectos y distribuir su costo en un periodo razonable.

De hecho, en las economías emergentes la factibilidad de la recuperación del aporte fiscal de un rescate bancario resulta, en general, más alta para el caso de inyección de capital, que para el de compra (o intercambio) de cartera, por las siguientes razones:

1. En tales economías el desarrollo de los mercados de activos financieros es insuficiente y eso dificulta la comercialización de éstos a un precio razonable para permitir así la recuperación del aporte público.¹⁵ Esto se debe, entre otras razones, a que la deficiente operación del sistema judicial y los rezagos de la estructura legal dificultan la recuperación de un crédito mediante la ejecución judicial de las garantías.
2. En tales economías no existen (o tienen una muy pobre utilización) ciertas figuras jurídicas que permiten optimizar la operación de los mercados financieros; muy señaladamente la llamada *bursatilización de activos*, que facilitaría elevar los flujos de ingreso del erario por la tenencia y administración de la cartera absorbida.
3. Cuando se opta por la compra de cartera, la lentitud en la venta de los activos representados por esa cartera deteriora inexorablemente su valor, y con ello se mina el nivel de recuperación del aporte fiscal.
4. Con la opción de capitalización, en cambio, cuando se reinicia la recuperación económica y se comienza a alcanzar la estabilidad macroeconómica, el valor de mercado de la participación accionaria del Estado en la banca también se recupera,¹⁶ y se reduce con ello el costo fiscal del rescate.

En general es más probable que la compra de cartera aiente en mayor grado el azar moral en la operación cotidiana de la banca, acrecentando con ello el costo del rescate, por las siguientes razones:

15. al fue el caso de la experiencia mexicana: "En la medida en que pasa el tiempo, los activos tienden a deteriorarse, mientras que los pasivos se incrementan, principalmente como consecuencia del devengamiento de intereses, aumentando así el costo fiscal del rescate financiero" (De la Madrid, 1999: 24).

16. Sin embargo, no había resultado así en el caso de la poscrisis mexicana. Las razones de ello tienen que ver, en gran medida, con la inhabilidad de los operadores bancarios para reducir de manera importante el nivel de la cartera vencida en el sistema. De hecho, para junio de 1998 la relación entre la cartera vencida bruta total a cartera total, sin Fobaproa, era de 15.5%, e incluyendo provisiones bajaba a 5.6% (Solís, 1999: 75). Sobre este punto Huerta ha señalado: "No obstante las políticas de apoyo, de saneamiento y capitalización [...] las acciones de las series A y B de los siete bancos que participan en al Bolsa Mexicana de Valores han experimentado una pérdida real acumulada desde la privatización bancaria hasta fines de 1997 de 63 y 57%, respectivamente [...]" (Huerta, 1998: 60).

- i. El esquema de compra de cartera le puede permitir al banco *limpiar* los activos de su hoja de balance canalizando al gobierno —o al organismo pertinente— las operaciones de crédito asumidas con muy poco, o aun nulo, criterio prudencial.
- ii. A diferencia de la opción de compra de cartera, la de capitalización no sólo diluye la participación accionaria de los antiguos propietarios sino que además les puede significar la pérdida de control sobre la institución. Estos dos riesgos para los accionistas, previsiblemente, abonan en contra del azar moral en su gestión del banco.

Ahora bien, no obstante las virtudes que presenta el esquema de canalización de recursos vía capitalización sobre la opción de compra de cartera, es importante señalar que esta última debe emprenderse de cualquier manera en algún grado, porque los créditos emproblemados deberán recibir un trato diferencial que, en el mejor de los casos, para el banco —y por tanto para sus depositantes— implicará su eliminación de la hoja de balance. Precisamente por esta necesidad, en el análisis de la estrategia de resolución de crisis bancarias se prevé necesariamente una etapa específica referente a la reducción de malos activos.

Las decisiones relativas al monto de los apoyos públicos que deban canalizarse vía compra de cartera *versus* vía capitalización, en todo caso, no son sencillas en modo alguno, y rebasan el plano del análisis estrictamente contable-financiero:

Estas decisiones envuelven un número de consideraciones, incluyendo el grado de insolvencia y propiedad pública [de los bancos], la naturaleza de los activos afectados, y el tipo de arreglos para manejar estos activos con mayor efectividad, tomando en cuenta la administración interna de los bancos y el ambiente legal e institucional del país para hacer efectivos los derechos de propiedad y la reestructura de los activos.¹⁷

Referencias

- Calva, J. L. (1996). “La liberalización financiera y el desastre bancario de 1994-1996”, en Correa et al., *Liberalización de los mercados financieros*. México.
- De la Madrid, E. (1999). “Saneamiento bancario. El tiempo y el costo”. *Nexos*. Noviembre, México.

17. Enoch, 2001: 63 y 64.

- De Luna Martínez, J. (2000). "Management and resolution of banking crises. Lessons from the Republic of Korea and Mexico". *World Bank Discussion Paper*. Num. 41.
- Enoch, C., et al. (2001). "Recapitalizing Banks with Public Funds". *IMF Staff Papers*. Vol. 48, num. 1.
- Hernández y Villagómez (1997). "El sector financiero y el TLC". *Documento de Trabajo 192*. México: CIDE-División de Economía.
- Hernández, Fausto, et al. (2000) "La crisis bancaria mexicana: un análisis de duración y riesgo proporcional", *Documento de trabajo 192*. México: cide-División de Economía.
- Huerta, A. (1998). *La globalización, causa de la crisis asiática y mexicana*. México. Editorial Diana.
- Mackey, M. (1999). "Evaluación integral de las operaciones y funciones del Fobaproa, y la calidad de supervisión de los programas del Fobaproa de 1995 a 1998". *Gaceta Parlamentaria*. 2 de septiembre. México: Cámara de Diputados.
- Martínez, A. (1993). *Evolución y modernización del sistema bancario mexicano, de su marco regulatorio y de la CNB*. México: Comisión Nacional Bancaria/FCE/NF
- Mckinnon, R. (1974). *Dinero y capital en el desarrollo económico*. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Mckinnon, R. (1993). "*The order of economic liberalization*". 2th. edition. Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press.
- Meir, K. (1999). *Money, Banking, and Financial Markets*. Estados Unidos: The Dryden Press.
- Rubio, L. (1998). "Fobaproa o las consecuencias de la ineptitud". *Nexos*, julio, México.
- Rubio, L. (1999). "Reformas pendientes". *Nexos*, México, julio.
- Solís Rosales. (1998). *Bancos y crisis bancarias*. México, UAM.
- Solís, L. (1999). "Los bancos: suma y sigue". *Nexos*, México, julio.
- Solís, L., et al. (1999). *Fobaproa y las recientes reformas financieras*. México: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Lucas Alemán.
- Varios autores. (1999). *El programa de rescate y reestructuración bancaria en México*.

Documentos

- Boletín estadístico de banca múltiple*. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Varios números, México.
- Criterios generales de política económica*. Poder Ejecutivo Federal. Varios años, México.
- El Mercado de Valores*. (1999). 9 de septiembre, México.
- Hacia una nueva arquitectura financiera internacional*. Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Trabajo coordinado por José Antonio Ocampo.
- Informe anual*. Banco de México. Varios años, México.
- Informe anual*. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Varios años, México.

Plan Nacional de Desarrollo 1995, Poder Ejecutivo Federal, México.

Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo. 1996, México.

The Mexican Economy. Banco de México. Varios años, México.

Fuentes electrónicas

Asociación de Banqueros de México, dirección: www.abm.org.mx

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), dirección: www.cnbv.gob.mx