

# Rescate de la banca en México y propuestas alternativas de reestructuración de pasivos

Enrique Pino Hidalgo\*

## Introducción

La fragilidad del sistema financiero mexicano representa uno de los mayores obstáculos para salir del estancamiento económico que experimenta el país desde 1994. Esta debilidad radica primordial pero no exclusivamente en la cartera vencida de las instituciones bancarias, misma que se ha convertido en factor de incertidumbre para los agentes económicos.

La magnitud que han alcanzado los créditos no recuperados y sus consecuencias a niveles macro y microeconómicos revelan que estamos frente a una problemática que rebasa el ámbito financiero y judicial. En efecto, el progresivo agravamiento de la cartera vencida abrió un espacio de tensiones sociales y conflictos crecientes entre los bancos y los más diversos sectores de la sociedad: industriales, empresarios, agrícolas, pequeños propietarios y numerosos segmentos de las clases medias.<sup>1</sup>

En la primera parte de este trabajo se describen las manifestaciones del sobre-endeudamiento y su correlato en la cartera vencida de los bancos. La segunda parte explora los límites y primeros resultados de los programas gubernamentales de rescate financiero. En la parte final, quedan esbozados algunos lineamientos susceptibles de incorporarse a una propuesta flexible e integral de reestructuración de la cartera vencida, como parte de una política de financiamiento alternativa. En

---

\* Profesor del Departamento de Economía de la UAM, Iztapalapa. Articulista de *Visión* y colaborador de la Sección Financiera del diario *El Universal*.

<sup>1</sup> La sociedad ha visto surgir diversas organizaciones de cientos de miles de deudores como la Asociación Nacional de Tarjeta-habientes, Protección Económica Ciudadana (PEC), Asamblea Ciudadana de Deudores de la Banca, Coordinadora Nacional de Usuarios de la Banca y la influyente Unión Nacional de Productores Agropecuarios, Comerciantes, Industriales y Prestadores de Servicios, A.C., conocida como "El Barzón" en sus dos expresiones organizativas.

este sentido tiene especial interés revisar los orígenes de los créditos vencidos. Su conocimiento permite definir los grados de responsabilidad o corresponsabilidades de los diferentes agentes que intervienen en la generación de una economía de sobre-endeudamiento. Esta identificación, a su vez, posibilita vislumbrar los mecanismos para redistribuir en término equitativos y realistas los costos de la reestructuración de los pasivos y el saneamiento del sistema bancario mexicano.

### La crisis mexicana es también una crisis de sobre-endeudamiento

Una situación de sobre-endeudamiento es el resultado de una diversidad de causas. Entre las más comunes destacan la presencia de oportunidades de invertir bajo la expectativa de una gran ganancia potencial en comparación con la ganancia y el interés promedios, como son los casos de las nuevas invenciones, industrias, el desarrollo de recursos así como la apertura de nuevos mercados y tierras cultivables. También conviene considerar que el "dinero fácil es la gran causa de que se tome dinero prestado de manera excesiva".<sup>2</sup>

Para el caso mexicano existen evidencias de que los agentes económicos llegaron a elevados niveles de endeudamiento antes de la crisis devaluatoria de diciembre de 1994. En efecto, al término de 1990, los préstamos de la banca comercial representaron el 19% del Producto Interno Bruto (PIB) y al finalizar 1994 esta proporción ascendió al 43%. En este último año los créditos colocados por los bancos representaron el 69% de sus activos totales, mientras que en diciembre de 1990 la proporción fue del 55 por ciento.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> "(a) el sobre-endeudamiento es siempre relativo a otros elementos, incluyendo la riqueza nacional y el ingreso y la oferta de oro, este último siendo especialmente importante, (b) no es simplemente una magnitud unidimensional que pueda ser medida por el número de dólares que se adeuda. También debe tomarse en consideración la distribución en el tiempo de los pagos que se van a vencer. Las deudas que deben saldarse de inmediato son más embarazosas que aquéllas que deben pagarse en un año".

<sup>3</sup> Banamex. *Examen de la situación económica de México*, México, septiembre de 1995, pp. 343-344.

El costo de captación del dinero medido a través de la Tasa de Interés Interbancaria promedio (TIIP) mostró durante 1993 una tendencia a la baja.<sup>4</sup> En la última semana de enero de ese año esta tasa líder registró un 22.31% y mantuvo un descenso sostenido hasta alcanzar su nivel más bajo del 11.53% en marzo de 1994. No obstante este curso, se considera que la TIIP y otras tasas pasivas se mantuvieron relativamente elevadas y superaron a las de Estados Unidos (3.10 y 3.29 para este periodo) y Europa (3.03 y 3.34) en un rango entre 16 y 8 puntos porcentuales en 1993.<sup>5</sup>

La devaluación de fines de 1994 y el extraordinario repunte de las tasas de interés aceleraron el crecimiento de los saldos deudores hasta llevarlo a una crisis de pagos que se manifiesta en los índices de cartera vencida. El comportamiento de la TIIP cambió radicalmente a partir del segundo trimestre de 1994. En abril tuvo una alza que la llevó al 19.17%, casi ocho puntos porcentuales más respecto al mes anterior. En los meses posteriores esta tasa líder fluctuó entre 17.46 como nivel más bajo y 20.24% en el más alto.

En enero de 1995 la TIIP continuó su ascenso y mostró un 44.8%, en marzo alcanzó el punto más alto de los últimos siete años, 86.02%. Posteriormente experimentó una baja importante para cerrar el año con un valor del 56%. Esta tendencia alcista se reflejó con mayor fuerza en las tasas activas con efectos devastadores en los saldos deudores de la clientela bancaria.

En un periodo de dos años esta tasa líder se cuadruplicó, lo que provocó una aceleración de los costos financieros de las empresas y las cargas de las familias con deudas bancarias.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> La TIIP se considera un buen indicador de las manifestaciones más agudas de la crisis y del mercado de dinero. Su instrumentación, a partir de 1993, tuvo como objetivo el servir de referencia en la estimación del costo de captación del dinero; gradualmente se convertiría en el punto de apoyo para fijar las tasas activas. Este procedimiento permitiría también definir los márgenes de intermediación y, por tanto, las ganancias bancarias. Ver: Ayala, Ernesto. *La tasa de interés interbancaria promedio: un análisis*, versión preliminar, 1995, pp. 7-8.

<sup>5</sup> Macro Asesoría Económica, S.C. *Realidad Económica de México 1995*, México, Editorial Iberoamérica, 1995.

<sup>6</sup> Estas cifras corresponden a promedios del último mes. Banamex. "Indicadores Económicos. Sector Financiero", en *Examen de la situación*

Conviene observar que durante los años 1993 y 1994 las tasas de inflación mostraron un descenso muy considerable. En este contexto los progresos en la productividad no beneficiaron a las propias empresas sino que se trasladaron a favor del sector bancario a través de los pagos por servicios financieros.<sup>7</sup>

El correlato del sobre-endeudamiento de los agentes prestatarios es precisamente el rápido aumento de los créditos no recuperados por la banca. Al cierre de 1994 la cartera crediticia total del sistema bancario ascendía 504 713 millones de nuevos pesos. De los recursos colocados aproximadamente 53 469 millones (10.59%) fueron clasificados en el cajón de "cartera vencida". Esta proporción es superior al doble de los estándares permisibles (del 4 al 5%) en otros sistemas bancarios del mundo.

Si consideramos que el 10.59% es sólo un promedio para toda la banca, es claro que la situación presentaba una mayor gravedad. A nivel de las instituciones consideradas individualmente el índice de vencimiento de los créditos en 1994 se movía en una banda que iba desde el 10.27% para Banamex hasta el 42.04% de Banco Unión. Es interesante destacar que sólo algunos bancos pequeños como Banorte y Promex con un 4.06 y 4.93% se mantenían en los estándares internacionales. Para el segundo trimestre de 1995 el promedio de cartera vencida llegó al 11.7 por ciento.<sup>8</sup>

A nivel del crédito corporativo los indicadores muestran que al término de 1994, de 100 firmas 13 ya presentaban atrasos en sus obligaciones de pago. Un año después la insolvencia se extendió hasta alcanzar una cifra récord del 45%; de cada 100 firmas 45 incurrieron en incumplimiento de sus pagos.

El panorama en 1996 no parece mejorar y la insolvencia se ha extendido a las grandes corporaciones mexicanas. A mediados de 1995, una treintena de ellas decidieron constituir un cuasi-sindicato de grandes firmas deudoras, la Unidad Coordinadora para el Acuerdo Bancario-Empresarial. Esta asocia-

Económica de México, abril de 1996, p. 151.

7 Castaingts, Juan. *Sociedad y economía en la vida cotidiana de México*, Aguascalientes, Instituto Cultural de Aguascalientes, 1995, pp. 20 y ss.

8 Banamex. *op. cit.*, p. 344.

ción agrupa a corporaciones cuyos adeudos fluctúan entre los 5 millones y los 2 000 millones de dólares.<sup>9</sup>

Es conveniente precisar que las dificultades de un segmento importante de empresas con créditos vencidos no corresponden a problemas financieros de orden estructural, sino de flujo. Esto se debe a un desfase creciente entre los periodos más cortos —impuestos por los bancos acreedores— para cubrir los créditos y la ampliación de los tiempos de cobro a la clientela de las firmas receptoras de los créditos bancarios como consecuencia de la recesión y el desplome de la demanda interna.

#### *La versión de la banca comercial sobre los créditos vencidos*

Una de las interpretaciones más difundidas por la banca acerca de la cartera vencida la atribuye a un cambio drástico en las condiciones y expectativas bajo las cuales deudores y acreedores contrataron los créditos. En principio esta versión es parcialmente cierta, en la medida en que considera que los problemas de endeudamiento son atribuibles únicamente a un cambio en el entorno económico nacional, desencadenado por la abrupta devaluación del peso en diciembre de 1994 y el mayor aceleramiento de las tasas de interés.<sup>10</sup>

Una versión más completa de la crisis de cartera vencida demanda incorporar al análisis los cambios del entorno económico internacional, principalmente en los mercados financieros

9 Podemos citar algunos casos interesantes. El Grupo Sidek, con un "apalancamiento" del 72% (relación entre pasivos y activos totales), redució sus deudas por 1 600 millones de dólares a fines de 1995. En el primer trimestre de 1996 los grupos industriales Zapata y Costamex reestructuraron pasivos por 560 millones de dólares. Algunas corporaciones contemplan el traspaso de una parte de sus acciones como garantía a favor de los bancos acreedores. *El Universal*, 8 de febrero de 1996, p. F-1.

10 Los analistas al servicio de la banca comercial reconocen la complejidad de la reestructuración de los créditos vencidos en las pequeñas y medianas empresas y deudores individuales de menores ingresos. Estos grupos presentan mayores dificultades en la evaluación del riesgo. Bajo condiciones de crisis se deterioran aceleradamente el valor de los activos de las empresas, los flujos de liquidez así como los ingresos en general sobre los cuales se estima la capacidad de pago. Banamex. *Examen de la situación económica de México*, núm. 838, septiembre de 1995, p. 344.

de Estados Unidos, y los errores de la propia banca en la gestión de sus créditos.

En realidad los neobanqueros incurrieron en serias fallas de estimación de riesgo en sus operaciones crediticias, al tiempo que distorsionaron el concepto original del riesgo al priorizar la rentabilidad de corto plazo y las operaciones especulativas de banca de inversión en detrimento de la relación costo-beneficio en el tiempo.<sup>11</sup>

En febrero de 1994 la Reserva Federal se orientó por una política contraccionista dirigida a frenar el crecimiento de los precios y atraer capitales del exterior. En consecuencia, procedió a incrementar las tasas de interés de corto plazo. En enero de ese año la tasa neta a un mes registró 3.13 y en febrero 3.39%. En seguida tomó un ascenso sostenido durante el resto del año que alcanzó el 6.16%. En menos de un año esta tasa se duplicó provocando con ello una drástica elevación en el servicio de la deuda contratada por la banca mexicana en Estados Unidos. ¿Quiénes pagaron los costos de este servicio? El rápido incremento del servicio de las deudas en dólares se transfirió a la clientela local a través de las tasas de interés activas de tipo cuasi-monopólico.

El perfil oligopólico del sistema bancario es un hecho y fue inducido por una política gubernamental que impidió la constitución de un mercado competitivo en el proceso de privatización.<sup>12</sup> La versión de los neobanqueros sobre la cartera vencida les permite justificar públicamente su negativa a asumir de modo equitativo y realista los costos de una reestructuración integral y definitiva de la cartera vencida.

11 Opalín, León M. "El entorno económico y el sistema financiero mexicano", en *Comercio Exterior*, diciembre de 1995, p. 907.

12 Consideramos adecuado el concepto oligopolio porque permite captar los rasgos esenciales de una situación de mercado donde " (...) un número pequeño de firmas vendedoras controlan la oferta de mercado sobre un bien o servicio particular y, en consecuencia, pueden controlar los precios de mercado". Debido a que en el oligopolio cada firma conoce su cuota de participación en el mercado y cualquier cambio en el precio o participación en aquél se refleja en las ventas de los otros, se tiende a un alto grado de interdependencia entre las firmas. De modo que los precios de oligopolio, una vez establecidos, son rígidos. Goodman, Jordan E. *Dictionary of Finance and Investment Terms*, New York, Editorial Barrons, 1991, p. 92.

## Costos e ineficacia de los programas de rescate de la banca mexicana

Los recursos involucrados en el salvamento de la banca privatizada han superado ampliamente las estimaciones oficiales. Inicialmente las autoridades mexicanas estimaron que los costos del rescate de los bancos serían 39 000 millones de pesos, equivalentes a 5 200 millones de dólares. Estos recursos se asignarían a los cuatro programas gubernamentales de apoyo al sistema bancario: las reestructuraciones en Unidades de Inversión (UDIS), el Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores (ADE), el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y los esquemas de capitalización (Procapte). Al término de 1995, los recursos directamente comprometidos en los programas gubernamentales ya ascendían a 13 000 millones de dólares que incluyen 850 millones procedentes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>13</sup>

Para 1996 los recursos gubernamentales canalizados a la banca se estiman cercanos a los 135 000 millones de pesos (aproximadamente 18 000 millones de dólares) que representan el 6% del Producto Interno Bruto.<sup>14</sup> A principios de diciembre de 1995, el secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz y el gobernador del Banco de México, Miguel Mancera, comunicaron al Fondo Monetario Internacional los avances:

El riesgo de un colapso del sistema bancario se ha reducido sustancialmente y los diversos esquemas de saneamiento financiero que se han diseñado contribuirán a disminuir la carga excesiva de la deuda del sector privado e incrementar la disponibilidad de recursos para nuevos préstamos.<sup>15</sup>

13 En el punto 13 del Memorandum que las autoridades mexicanas dirigieron en diciembre de 1995 al FMI se afirma que los ingresos para 1996 que generen las privatizaciones serán del orden de los 8 000 mdd (equivalentes al 0.4% del PIB) mismos que se emplearán en ayudar a sufragar el costo fiscal de los programas de apoyo al sistema bancario, el saneamiento financiero de la red de autopistas concesionadas y la constitución de un "fondo de financiamiento a la infraestructura". Ver "México envía memorándum de políticas económicas al FMI", en *El mercado de valores* núm. 2, México, Nafin., febrero de 1996, *op. cit.* p. 9.

14 "Costará 6% del PIB rescatar a bancos y deudores", *El Universal*, 17 de mayo de 1996, p. F-1.

15 "México envía memorándum...", *op. cit.*, p. 7.

En el Memorándum citado las autoridades aseguraban que el alivio a los elevados niveles de endeudamiento de las empresas, menores tasas de interés y el paquete de incentivos fiscales acordado, deberán también promover un aumento de la inversión.

La realidad es que el sistema bancario dista de haber superado el riesgo de un colapso. La cartera vencida siguió su curso ascendente en el primer trimestre de 1996. A pesar de los elevados subsidios gubernamentales, la estrategia no ha alcanzado los objetivos de sanear la situación financiera de los bancos, reactivar su papel de intermediación y restituir la capacidad de pago de empresas y familias que les permita enfrentar los pasivos acumulados.<sup>16</sup>

De acuerdo con las evaluaciones de Securities Auction Capital (SAC), en la tercera semana de abril de 1996 el índice de cartera vencida (morosidad) fue de 48.50%, la cartera clasificada como de "riesgo máximo" superaba ligeramente el 14% y la cartera sin riesgo se mantuvo en un 51.5%. Información correspondiente al cierre de mayo pasado mostraba que los índices de morosidad y cartera en riesgo máximo fueron del 52.94 y 15.89%, respectivamente.<sup>17</sup>

¿Cuál ha sido la falla de los programas gubernamentales? No tenemos una respuesta definitiva. Algunos especialistas anticiparon que los esquemas gubernamentales de reestructuración de carteras solamente evitarían la declaración de quiebra de algunos bancos y empresas sobre-endeudadas. En todo caso, los programas tendrían incidencia en problemas de corto plazo —refinanciamiento de los intereses de los deudores— sin ata-

16 En mayo de 1996 la Secretaría de Hacienda anunció cambios importantes en el Acuerdo de Apoyo a los Deudores (ADE), que contemplan descuentos del 30% en el pago de intereses en créditos hipotecarios. Se trata de una respuesta parcial e insuficiente que intenta impedir que aumente el número de deudores morosos.

17 Estos indicadores expresan el número o proporción de deudores por cada 100 que se encuentran retrasados en el cumplimiento de sus obligaciones de pago (cartera vencida). Las estimaciones porcentuales de la cartera vencida se realizan tomando como base los créditos otorgados por 28 instituciones crediticias y constituyen una muestra estadística representativa del comportamiento de la cartera crediticia a nivel nacional. Ver reportes de la agencia evaluadora de riesgos Securities Auction Capital (SAC), "Economics Update", *El Financiero*, 22 de abril, p. 21-A y 3 de junio de 1996, p. 19-A.

car los problemas de capitalización estructural y eficiencia de las instituciones bancarias. Adicionalmente, los programas de rescate no inciden en las fallas de la estrategia económica neoliberal de corte recesionalista.<sup>18</sup>

### Elementos para un plan alternativo de reestructuración integral y flexible de la cartera vencida

La eficacia de los programas gubernamentales de rescate de la banca y los deudores tiene como límite el propio carácter recesivo de la política ortodoxa que impide una recuperación de los ingresos de las empresas y las familias. La prolongada recesión y las pesadas cargas financieras imposibilitan a los prestatarios cubrir los compromisos de pago contraídos en los programas de reestructuración cuya característica esencial es el otorgamiento de ventajas para los bancos.<sup>19</sup>

Un estudio sobre la planta productiva y el sistema bancario —realizado por SAC en el primer trimestre de 1996— concluye que 50% de las empresas mexicanas técnicamente están imposibilitadas para generar los ingresos suficientes para cubrir sus pasivos en las condiciones originalmente pactadas con la banca. En estas circunstancias, el 25% de los créditos bancarios son irrecuperables.<sup>20</sup>

Dado que recesión y cartera vencida son los problemas fundamentales, es conveniente priorizar el tratamiento de los pasivos que permita la reconstitución del sistema de pagos. Una salida al problema de los créditos vencidos constituiría un elemento favorable a la recuperación de la economía, el empleo y los ingresos. Esto no niega sino que reafirma la apreciación de que la reactivación productiva será la respuesta de fondo al problema de la crisis de pagos.

El punto de partida es crear las condiciones que propicien, en primer término, una respuesta global y equitativa de las

18 Opalin, León. *op. cit.*, p. 908.

19 Correa, Eugenia y Gregorio Vidal. "Política financiera al rescate de la banca", en *Economía Informa*, núm. 239, junio de 1995.

20 "El apoyo al sistema financiero fue indiscriminado", *La Jornada*, 2 de marzo de 1996, p. 50.

deudas. Una nueva propuesta instrumentada mediante un pacto social supone la característica de ser integral. La reestructuración alternativa superaría la visión gubernamental que supone que salvando a los bancos se ayuda a deudores y aseguran los recursos del público ahorrador. Ahora se trata de invertir los términos y priorizar el apoyo a los deudores a fin de restituir su capacidad de pago, proteger los recursos de los ahorradores y de este modo sanear los bancos sobre bases de equidad y realismo.

En general los esquemas alternativos parten de la consideración de que la virtual quiebra técnica de los bancos y la eventualidad de una suspensión generalizada de pagos haría más compleja la recuperación de la economía y aceleraría más el deterioro financiero de las empresas y las familias.<sup>21</sup>

Desde esta perspectiva y sin obviar las diferencias de enfoque que presentan las soluciones alternativas, es posible esbozar las premisas y lineamientos que formarían parte de una propuesta alternativa, integral y única de reestructuración. Considerada ésta como un instrumento clave en el complejo proceso de unificación de las organizaciones de deudores frente al poder del gran capital financiero.

#### *El carácter global de la solución*

Esta característica implica que la reestructuración tendría que incluir a la totalidad de las carteras vencidas —y no sólo a segmentos de deudores como es caso del ADE— e involucrar directamente a los distintos sectores en la definición de los términos de la reestructuración. Hasta ahora, el gobierno y los banqueros han establecido acuerdos al margen de las organizaciones de deudores y la sociedad civil. Esta es la causa por la cual los esquemas benefician exclusivamente a los banqueros.

<sup>21</sup> Los programas que mayor impacto han tenido en la opinión pública han sido planteados por el Partido de Acción Nacional, la organización "El Barzón", el PRD e incluso por el PRI. Otros esquemas de reestructuración proceden de especialistas como Juan Castáingts Teillery, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Macario Schettino, del Colegio de México, José Luis Calva, del IIEC-UNAM, entre otros. De éste último, ver su trabajo publicado en este mismo número.

#### *La redistribución de la carga financiera a favor de las familias y las empresas productivas*

Un tratamiento de las deudas tiene que partir de un criterio de equidad en la distribución de los costos que reconozca que los más afectados han sido los deudores. Las propuestas alternativas descartan la idea de condonación y se asume la premisa de "pagar lo justo".

#### *La aplicación de quitas o descuentos como resultado de la actualización real del saldo deudor*

Este criterio tiene dos modalidades. La aplicación de quitas generalizadas o diferenciadas según el tipo de crédito o saldo deudor.

Una opción es que este ajuste se realice sobre la base del capital inicial contratado más la tasa de interés pagada a los ahorradores y 6 puntos de intermediación; otro mecanismo contempla fijar el saldo deudor real sobre la base de la diferencia entre su valor en libros y el valor en el mercado secundario, o bien mediante una quita general del 30% para todos los acreditados, deudores morosos y cumplidos.<sup>22</sup>

El ajuste a valor real de la cartera vencida implica pérdidas que serían absorbidas por la banca, principal responsable del problema, y el gobierno.

#### *La constitución de fideicomisos que financien la reestructuración*

Los fondos provendrían de una parte de las reservas bancarias para coberturas de riesgos crediticios y de la cartera vencida reestructurada. Estos fideicomisos realizarían emisiones de

<sup>22</sup> Las autoridades gubernamentales argumentan que la quita o descuento tendría que absorberlo el gobierno, lo que implicaría reducir los renglones del gasto público, elevar impuestos o aumentar la deuda interna o externa. También advierten que si los bancos absorben el monto de las quitas podrían perder parte de su capital y tendrían problemas para cubrir los depósitos de sus clientes.

bonos en el mercado secundario de compra-venta de cartera vencida y obtendrían una tasa real sobre saldos insolutos en todos los casos.

#### *La ampliación de las treguas judiciales*

Se ha planteado que las treguas vigentes se extiendan hasta por seis meses más. La posibilidad de periodos de gracia en el pago de capital e intereses hasta por tres años en los casos de créditos agropecuarios e hipotecarios de interés social.

*Los pagos de intereses por el servicio de los adeudos tendrían que ajustarse a una proporción del 25 al 30% de los ingresos corrientes de los deudores, o bien indizarlos a los aumentos al salario mínimo*

Otros mecanismos considerados en las propuestas alternativas plantean fijar las tasas de interés real o bien establecer un margen de intermediación máximo de 6 puntos (tasas pasivas de interés más 6 puntos de margen).

En la perspectiva de una reconstrucción global del sistema financiero del país parece ineludible considerar la pertinencia de la política gubernamental dirigida a rescatar a todos los intermediarios bancarios con cargo a los recursos gubernamentales. Aceptada la lógica del mercado y la privatización, la sociedad no puede admitir el principio de que las utilidades bancarias son de los accionistas y las pérdidas de toda la sociedad, es decir de los contribuyentes.