

## Fobaproa: una alternativa de solución

José Luis Calva\*

Tomando como marco de referencia *Los principios para un programa de rescate bancario exitoso*, formulados por expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a partir de las experiencias latinoamericanas y de otros países, el autor evalúa la estrategia de rescate bancario aplicada en México a partir de 1995. A su juicio, existieron serias fallas en el programa de compra de carteras crediticias por el Fobaproa, así como en la venta de bancos intervenidos. Según el autor, es factible recomponer el proceso de saneamiento bancario *evitando la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública*, para lo cual propone una estrategia alternativa de reestructuración financiera de la banca que, además de la anterior, cumple otras tres condiciones: no implica pérdidas para los ahorradores; no trae consigo la quiebra judicial de ningún banco sino, al contrario, conduce al saneamiento del sistema; y es realizable dentro del marco jurídico vigente.

### **Fobaproa: an alternative solution\***

Taking as a frame of reference "Principles for successful bank rescue", formulated by the experts of the Banco Inter-American Development Bank on the basis of the experience of Latin American and other countries, the author evaluates the bank rescue strategy applied in Mexico from 1995 onwards. In his opinion, there were serious faults in the program of buying credit portfolios by Fobaproa, as well as in the sale of intermediary banks. According to the author, it is possible to reconstruct the process of bank reorganization avoiding the conversion of

\* Coordinador del Área de Estudios Prospectivos de la Estructura Económica de México en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

\* Traducción al inglés: Profesora Ángela Janes, Centro de Lenguas Extranjeras (CELE), UNAM.

Fobaproa's liabilities into public debt. Thus he proposes an alternative strategy of financial restructuring of the banks that in addition to the above fulfills three other conditions: it does not involve losses to savers, nor involve bankruptcy of any bank but rather leads to the rationalization of the system, and which is possible to achieve within the current legal framework.

#### **Fobaproa : une alternative de solution\***

En prenant comme point de référence *Les Principes pour un programme de rachat bancaire avec succès*, formulés par des experts de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) à partir des expériences latinoaméricaines et d'autres pays, l'auteur évalue la stratégie de rachat bancaire appliquée au Mexique à partir de 1995. Selon son jugement, il y a eu des sérieuses fautes dans le programme d'achat des comptes de crédit par le Fobaproa, de même que dans la vente des banques intervenues. Selon l'auteur, il est possible de recomposer le processus d'assainissement bancaire en évitant la conversion des passifs du Fobaproa en dette publique, mais ceci propose une stratégie alternative de restructuration financière de la banque qui en plus du dit, accompli d'autres conditions: n'implique pas de pertes pour les économes; n'entraîne pas la faillite judiciaire d'aucune banque mais au contraire, elle conduit à l'assainissement du système et c'est possible de réaliser dans le cadre juridique en vigueur.

\* Traducción al francés: Profesora Lucía Cámara, Centro de Lenguas Extranjeras (CELE), UNAM.

Frente a la crisis sistémica de la banca mexicana que estalló en 1995, el *Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)* emprendió una serie de acciones tendientes a evitar un colapso del sistema financiero. Se ha pretendido que estas acciones fueron *la mejor opción para enfrentar el desastre bancario*; que *los pasivos que el Fobaproa contrajo en la operación de rescate de los bancos emproblemados* —que a febrero de 1998 ascendieron a 552 300 millones de pesos—<sup>1</sup> sumándoles los recursos fiscales previamente erogados en programas de apoyo a bancos y deudores (\$76 820 millones al cierre de 1997)<sup>2</sup> y descontando las recuperaciones por cobro de carteras o venta de activos (estimadas en \$218 700 millones),<sup>3</sup> *constituyen el costo mínimo de haber impedido una crisis de dimensiones mayores*; y que la conversión de estos pasivos en deuda pública constituye, hoy día, la opción más benigna para continuar el proceso de saneamiento bancario.

En este trabajo nos proponemos demostrar que los programas de rescate bancario emprendidos por el Fobaproa no fueron la mejor estrategia de saneamiento financiero; y que es factible una solución eficiente al problema del Fobaproa y del saneamiento bancario que no implique la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública.

#### **Evaluación de la estrategia de rescate bancario**

Para esclarecer la primera de las indicadas cuestiones bajo un *marco de referencia imparcial* —en el sentido de un sistema de juicios económico-financieros insospechables de involucramiento en el debate económico-financiero *mexicano*— permítasenos remitirnos en primer término a los *principios básicos para un programa de rescate bancario exitoso* que fueron formulados, a la luz de las experiencias latinoamericanas y de otros países, por miembros del *staff* del *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)* y presentados en la *Conferencia sobre crisis bancarias en América Latina*, celebrada conjuntamente, en 1996, por el BID y el *Grupo de los Treinta*.

1 *Resumen ejecutivo de las operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)*, México, marzo de 1998.

2 *El Financiero*, 7 de septiembre de 1998.

3 *Resumen ejecutivo de las operaciones del Fobaproa*.

Insopechables de herejía financiera, Liliana Rojas-Suárez y Steven R. Weisbrod —la primera *asesora principal* de la Oficina del Economista en Jefe del BID y el segundo *consultor* de la misma Oficina— presentaron su trabajo *Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse* como ponencia central del panel que, con el mismo nombre, se desarrolló en la citada Conferencia. “Para ejecutar un programa de rescate exitoso — señalan Rojas-Suárez y Weisbrod— los responsables de la política económica deben observar fielmente tres principios básicos”.

“El primero consiste en garantizar que las partes que hayan obtenido beneficios a través de la toma de riesgos soporten una gran proporción del costo de la reestructuración del sistema bancario. Por ejemplo, *los accionistas de los bancos deben ser los primeros en perder sus inversiones* junto con los grandes tenedores de pasivos a largo plazo, como los títulos de deuda subordinada. Además, los prestatarios en mora no deben recibir un tratamiento favorable a expensas de la población.” De esta manera, “no sólo se limita el costo corriente de la reestructuración, sino además se crean incentivos para restringir la toma de riesgos en el futuro, con lo cual se refuerza el sistema bancario a largo plazo”.

“El segundo principio consiste en que, sin dilación, deben adoptarse medidas para impedir que las instituciones que experimentan problemas amplíen el crédito a los prestatarios de alto riesgo o capitalicen los intereses impagos de los préstamos en mora en forma de nuevos créditos.” De esta manera, se reduce “el riesgo moral que se suscita cuando las instituciones cuyo patrimonio neto es bajo [...] siguen operando bajo la protección de programas públicos [...]. Este principio indica que, cuando es posible, las instituciones deben ser sacadas de las manos de sus propietarios corrientes.”

“El tercer principio de una reestructuración exitosa es que la sociedad tenga la determinación política de hacer de la reestructuración de los bancos un objetivo prioritario a los efectos de asignar fondos públicos y al mismo tiempo evitar un pronunciado incremento de la inflación.”<sup>4</sup>

4 Rojas-Suárez, Liliana y Steven R. Weisbrod, “Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse”, en Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suárez (compiladores), *Las crisis bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo de Cultura Económica, México-Santiago de Chile, 1997, pp. 137 y ss.

Sobre los dos primeros *principios básicos* se registró un pleno consenso entre los expertos bancarios y académicos especializados participantes en la Conferencia: 1) “si alguien va a perder su «parte», *los accionistas del banco deben ser los primeros en la fila*”; y “los prestatarios en mora no deben recibir tratamiento especial”; 2) “evitar el riesgo moral que se asocia con la «apuesta por la resurrección» de los bancos, es decir, con el hecho de que los bancos en virtual quiebra técnica continúan operando bajo “la expectativa de que finalmente los recursos públicos son los que van a asumir el riesgo”.<sup>5</sup>

El tercer principio, en cambio (“que la sociedad debe lograr la voluntad política de *asignar fuentes no inflacionarias de recursos públicos* para las operaciones de reestructuración de los bancos”), no fue consensado por los expertos bancarios y académicos especializados. “Mientras que Ingves y Ryan afirman que este compromiso político fue esencial para el éxito de las operaciones en que participaron [Suecia y Estados Unidos], Fernández [quien participó en la solución de la crisis bancaria de Argentina] cuestiona no sólo el uso de recursos públicos en la reestructuración de los bancos, sino también la utilidad de discutir públicamente los problemas del sector financiero”. A su juicio, la reordenación debe quedar a cargo del banco central, el cual “no debe revelar en detalle las normas que aplicará para solucionar los problemas bancarios”.<sup>6</sup> (Recuérdese que Argentina resolvió su crisis bancaria que estalló en 1981 prácticamente sin recursos reales, básicamente a través de la inflación y del manejo de tasas de interés negativas que ajustaron el valor real de los adeudos).

En la experiencia mexicana de 1995–1998, los dos principios básicos para una estrategia de saneamiento exitosa, sobre los cuales hubo pleno consenso en la citada conferencia, no fueron cumplidos por la autoridad financiera mexicana.

En primer lugar, los *accionistas de grandes y medianos bancos emproblemados* (Banamex, Bancomer, Serfin, Bital, Mexicano, Probursa y Banorte) que aún sobreviven, *no fueron*

5 Hausmann, R. y L. Rojas Suárez, “Conclusiones y debate de políticas”, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (coord.), *Las crisis bancarias en América Latina*, op. cit., pp. 295.

6 *Ibidem*, p. 296.

los primeros en perder sus inversiones, sino que sus bancos en virtual quiebra técnica fueron salvados por el Fobaproa mediante un programa de compras de carteras emproblemadas. (De los pasivos del Fobaproa, tan sólo estos siete grandes y medianos bancos no intervenidos concentraban, al cierre de marzo de 1998, \$231 323 millones en "créditos al Fobaproa para compras de cartera").<sup>7</sup>

La contravención del principio según el cual los accionistas de los bancos deben ser los primeros en la fila de los perdedores es tan flagrante que, durante su participación en la XXV Convención del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, celebrada a fines de 1997, el director del Departamento México del Banco Mundial, Olivier Lafourcade señaló: «Las pérdidas de los bancos deberían ser cargadas primero a los dueños del capital y después a las reservas creadas por los propios bancos, antes que el gobierno intervenga». «Empero, la verdad es que los accionistas de los bancos asumieron proporcionalmente una parte reducida de las pérdidas en las instituciones de crédito y la mayor parte del costo acabará siendo pagada por los contribuyentes». En general, el hecho de que los inversionistas asuman una parte pequeña de las pérdidas, señaló Lafourcade, «refleja la influencia política que pueden ejercer en los gobiernos de sus países para promover los mecanismos y las formas del rescate bancario». <sup>8</sup> En el caso de México, queda por verse su influencia política sobre los legisladores.

Otros bancos medianos, que a la postre tuvieron que ser intervenidos por la autoridad reguladora (Confía, Promex, Atlántico y Bancrecer), fueron inicialmente rescatados bajo el mismo esquema de compras de carteras irredituables, manteniéndose bajo la administración de sus propietarios corrientes. Estos bancos continuaron generando cuantiosas pérdidas adicionales, antes de que la autoridad reguladora se decidiera a intervenirlos para su posterior liquidación, fusión o venta. (A junio de 1997, cuando los balances de estos bancos aún aparecían en el Boletín de la CNBV,

<sup>7</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, México, marzo de 1998.

<sup>8</sup> *La Jornada*, 22 de noviembre de 1997 y *El Universal*, 22 de noviembre de 1997.

Fobaproa había extendido a estos cuatro bancos pagarés por \$60 206.37 millones por compras de carteras malas).<sup>9</sup>

En consecuencia, el segundo principio básico para una estrategia de saneamiento exitosa tampoco fue cumplido por la autoridad reguladora. Por una parte, se permitió a instituciones de crédito cuyo patrimonio neto era bajo (e incluso negativo en todos los casos) seguir operando bajo la protección de programas públicos; por otra parte, no se impidieron nuevos préstamos a clientes con créditos emproblemados o la capitalización de intereses impagos de los préstamos en mora, sino que ambas operaciones contraindicadas fueron alentadas mediante diversos esquemas de reestructuración de adeudos, los cuales, desde luego, no resolvieron el problema de fondo, pero sí —a modo de engaño o autoengaño— contribuyeron a limpiar parcial y temporalmente los balances bancarios.<sup>10</sup>

En concordancia con los principios básicos para una exitosa reordenación bancaria, formulados por Rojas-Suárez y Weisbrod, los propios autores consideran que, en ausencia de restricciones ("una grave escasez de recursos para financiar la reestructuración de los bancos"; o la inexistencia de mercados desarrollados "para las instituciones financieras o para sus activos"), "los reguladores disponen de una amplia gama de métodos para resolver los problemas bancarios. Los mismos comprenden tres amplias categorías: fusión o venta al sector privado; absorción y administración por las autoridades reguladoras; y, como último recurso, rescate financiero de una institución existente, manteniéndose en gran medida sin variantes de propiedad".<sup>11</sup>

De acuerdo con la primera alternativa, "se realiza una cancelación contable de capital bancario si las reservas para pérdidas de préstamos son inadecuadas, a menudo al punto de que el valor del pasivo supera al del activo".<sup>12</sup> En este caso, para

<sup>9</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, México, junio de 1997.

<sup>10</sup> Incluyendo las reestructuras bajo el programa de unidades de inversión (Udis), al cierre de 1995 las reestructuraciones comprendieron \$145 882 millones de pesos, \$258 463 millones al cierre de 1996 y alrededor de \$300 000 millones al cierre de 1997 (Banco de México, *Informe Anual*, 1995, 1996 y 1997).

<sup>11</sup> Rojas-Suárez, L. y S. R. Weisbrod, *Manejo de las crisis bancarias*, op. cit., p. 138.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 139.

realizar la venta o fusión, si el nuevo adquirente del banco no cubre la diferencia entre el pasivo y el activo, serán necesarios “dineros públicos para cancelar el excedente del pasivo u otorgar crédito al sector privado para financiar las adquisiciones”. Queda, desde luego, la opción de clausurar el banco y vender los activos. *Pero esta opción, lo mismo que la venta de los bancos intervenidos, está contraindicada cuando obra la segunda de las restricciones arriba anotadas: que no exista un mercado desarrollado para bancos y para sus activos, puesto que no podría “reducirse al mínimo el gasto público”, en virtud de que los nuevos inversionistas bancarios no reconocerían “el valor intangible de la base de clientes de un banco quebrado y de su sistema de distribución”.*

Esta importante restricción fue simplemente ignorada por las autoridades financieras. En los casos de bancos tempranamente intervenidos (Unión, Cremi, Banpaís, Bancen y Banorienté, principalmente), después de absorber todas las pérdidas posibles (haciéndose cargo incluso de *toda* la cartera crediticia en algunos casos), el Fobaproa ha vendido discrecionalmente los bancos *limpios a precio de regalo* (por ejemplo: después de haber absorbido pérdidas por 7 000 millones de pesos de Banca Cremi y \$2 700 millones de Banco del Oriente, Fobaproa vendió las 159 sucursales de ambos bancos *junto con su cartera de depositantes* en sólo \$160 millones de pesos a BBV-Probursa, quien, con esta operación, duplicó casi gratuitamente su red de sucursales).<sup>13</sup>

Con relación a la *segunda alternativa*, “*la absorción por parte de las autoridades*”, “*se utiliza [precisamente] cuando las instituciones afectadas no pueden ser vendidas (porque el mercado es subdesarrollado o porque la crisis ha hecho que las propiedades de los bancos dejen de ser atractivas)* y los reguladores poseen suficientes conocimientos técnicos como para hacerlas funcionar”. Una gran *ventaja de la estatización temporal* consiste en *hacer factible “posponer algunos de los costos, permitiendo a las instituciones absorbidas operar temporalmente a niveles de capital que serían inadecuados para los bancos de propiedad privada”*. Desde luego, se trataría de que

13 *El Financiero*, 6 de agosto de 1996.

los bancos volvieran “al dominio privado tan pronto como las condiciones del mercado lo permitían”.<sup>14</sup>

Al parecer, fueron *razones simplemente ideológicas* —evitar que los bancos privatizados apenas unos años antes (1991–1992), volvieran al control del gobierno— las que impidieron optar por esta vía de reordenación bancaria. Ciertamente, podría argüirse que los reguladores no poseían suficientes conocimientos técnicos para hacer funcionar los bancos, pero debe recordarse que los exitosos administradores de los bancos estatizados durante el periodo 1982–1991, como Fernando Solana (exdirector de Banamex), son un recurso humano disponible en México.

Finalmente, la tercera alternativa, consistente en “*una operación de rescate financiero*, debe utilizarse cuando los fondos que pueden comprometerse rápidamente son escasos [factor éste que puede superarse mediante diversos procedimientos de ingeniería financiera: *vid infra*], los mercados son subdesarrollados o ilíquidos en el momento de la crisis, y los reguladores no poseen conocimientos técnicos como para administrar bancos. Este método de resolución es el más complejo, *porque deja a las instituciones insolventes en manos de sus actuales propietarios, a quienes se dan fondos públicos para mantener la viabilidad de sus instituciones*”. Es decir, *la peor de las opciones viables*. Fue precisamente esta opción la que predominó en la estrategia del Fobaproa: se aplicó para salvar los grandes y medianos bancos que aún sobreviven; y se aplicó en primera instancia para salvar bancos emproblemados que continuaron acumulando pérdidas y finalmente tuvieron que ser intervenidos.

En conclusión: si bien los programas de saneamiento bancario instrumentados por las autoridades financieras para evitar que el sistema bancario mexicano se colapsara no fueron la peor de las opciones, *simplemente porque la peor opción era no hacer nada*; es evidente que los rescates bancarios realizados mediante los pagarés del Fobaproa fueron una de las peores opciones; y que la venta a precio de regalo de los bancos intervenidos y saneados a un alto costo, estaba contraindicada al realizarse *en las peores condiciones de mercado para bancos y para activos bancarios*.

14 Rojas-Suárez, L. y S.R. Weisbrod, *loc. cit.*

El asunto es tan claro que incluso la revista *The Economist* ha sugerido a México como ejemplo “de lo que no se debe hacer en estos casos”. “Los más graves errores”, dice *The Economist*, consistieron en la operación del Fobaproa que “compró créditos malos a los bancos en problemas”. Así, el Fobaproa “falló también en castigar adecuadamente a los accionistas de los bancos, quienes normalmente deben ser los primeros en recibir el golpe”.<sup>16</sup>

### Estrategia alternativa de solución al megaproblema del Fobaproa

*La conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública* implicaría agregar un nuevo error a los ya cometidos en la esfera financiera. Por fortuna, después de seis meses de encendidos debates entre partidos políticos, funcionarios públicos, agentes económicos y analistas académicos, parece abrirse la posibilidad de *recomponer el proceso de saneamiento bancario* sobre bases más racionales y equitativas. En consecuencia, formularemos en este apartado los principios de una estrategia alternativa.

Una solución racional al gigantesco problema del Fobaproa y del saneamiento bancario es perfectamente factible cumpliendo cuatro condiciones fundamentales: 1) que no implique la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública; 2) que no conlleve pérdidas para los ahorradores; 3) que no traiga consigo un colapso del sistema bancario sino, al contrario, conduzca realmente a su saneamiento; 4) que respete el *estado de derecho*, cumpliendo cabalmente la legislación vigente.

Adicionalmente, en términos del marco de referencia general para el buen manejo de las crisis bancarias antes resumido, la estrategia que sugerimos para superar el megaproblema del Fobaproa y recomponer el proceso de saneamiento del sistema bancario, se circunscribe en los siguientes principios de ese marco referencial: 1) “si alguien va a perder su «parte», los accionistas del banco deben ser los primeros en la fila”; 2) “evitar el riesgo moral que se asocia con

<sup>16</sup> Véase “Latin lessons for Asian banks”, en *The Economist*, 25 de julio de 1998, p. 22.

la «apuesta a la resurrección» de los bancos, es decir con “la expectativa de que finalmente los recursos públicos son los que van a asumir el riesgo”; 3) *evitar que la reestructuración financiera de los bancos genere un “pronunciado incremento de la inflación”.*

Asimismo, nuestra propuesta considera las restricciones existentes: 1) una “grave escasez de recursos” específicamente fiscales para financiar la reestructuración; 2) la *inexistencia de un mercado* razonablemente desarrollado para bancos y para activos bancarios, asumiendo la realidad de que el desastre bancario “ha hecho que las propiedades de los bancos dejen de ser atractivas” y, en consecuencia, los eventuales compradores no reconocerían en estas condiciones “el valor intangible de la base de clientes de un banco quebrado y de su sistema de distribución” (en otras palabras, que es el peor momento para vender bancos o activos bancarios, por lo cual *habría que conseguir primero el saneamiento del sistema bancario* antes de vender en condiciones de mercado adecuadas).

Por último, la *nulidad jurídica* de los contratos de compras de carteras por el Fobaproa (por violar la *Ley de instituciones de crédito* y la *Ley general de deuda pública*; así como por el incumplimiento de los contratos por parte de los bancos respecto a sus compromisos de capitalización; véase el apéndice de este trabajo), se asume como un hecho que permitiría reformular la estrategia de reestructuración financiera y recomponer el proceso de saneamiento del sistema bancario.

En concordancia con las anteriores premisas, *el principio básico general para recomponer el proceso de saneamiento del sistema bancario consistiría en que los costos de la reestructuración financiera de los bancos no sean pagados con los impuestos futuros de los contribuyentes, sino cubiertos con las ganancias futuras de los propios bancos.*

El tratamiento general consistiría en que el capital requerido por los bancos para cubrir el riesgo de los activos irredituables (es decir, para *cubrir los costos de la “limpia”* del acervo de carteras vencidas, incluyendo las “vendidas” al Fobaproa, que regresarían al dominio pleno de los bancos), sea aportado —cuando no pueda serlo por los propios accionistas bancarios— por el banco central bajo las modalidades que enseguida se especifican; y que el financiamiento de estas

aportaciones de capital no se realice mediante emisión monetaria, sino mediante el establecimiento de un encaje legal generalizado para el sistema de banca múltiple, es decir, de un sistema de reservas obligatorias depositadas por los bancos comerciales en el banco central (equivalentes aproximadamente al 35% de la captación).

Desde luego, estos encajes legales redituarian en favor de los bancos un interés equivalente al costo de captación promedio más alrededor de dos o tres puntos porcentuales (recuérdese que en Estados Unidos el margen de intermediación bancaria —medido como la diferencia entre la tasa de depósito promedio y la tasa de préstamo promedio— oscila entre 1.5 y 2.9 puntos porcentuales y en Canadá entre 0.8 y 1.5 puntos porcentuales).<sup>16</sup> En el caso del *encaje legal* propuesto, se trataría de activos bancarios sin riesgos y con prácticamente *cero costo de operación* por el lado de la *colocación*, aunque con costo de operación por el lado de la captación. El objetivo de pagar una ganancia financiera *realmente normal* —y no usuraria— por estos depósitos consistiría en no penalizar a los bancos que han mantenido su solvencia (sin recurrir al Fobaproa), pero sin presionar irrazonablemente a los bancos emproblemados.

Desde luego, el costo financiero *real* de los depósitos obligatorios en el banco central sería cubierto con cargo a la parte alícuota de las ganancias bancarias (una vez que éstas comiencen a generarse) correspondiente al aporte de capital del banco central a los bancos emproblemados. Transitoriamente dicho costo podría ser *financiado* —no absorbido— con los remanentes de operación del banco central.

De hecho, el financiamiento de la capitalización de los bancos emproblemados mediante un sistema de *encajes legales*, no significa otra cosa que el financiamiento de esta capitalización con un segmento de los ahorros bancarios de los propios mexicanos. En realidad, para este efecto financiero, sería un esquema no muy diferente del esquema de los pagarés del Fobaproa, que están financiados con crédito de los propios bancos generadores de los créditos transferidos al Fobaproa, o

16 Véase José Luis Calva, "La liberalización financiera y el desastre bancario de 1994-1996", en José Luis Calva (coord.), *Liberalización de los mercados financieros. Resultados y alternativas*, México, Juan Pablos Editor, 1996.

lo que es lo mismo, con los ahorros de los depositantes de los respectivos bancos.<sup>17</sup>

En cuanto a los efectos sobre el mercado de crédito, la fórmula que proponemos es mejor que la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública. Porque convertir los pagarés del Fobaproa en papeles negociables en los mercados crediticios, produciría dos efectos perniciosos: 1) un incremento tal de la oferta de títulos de deuda y eo ipso de la demanda de crédito, que presionaría al alza las tasas de interés; 2) en la medida en que los bancos logren colocar los títulos, se provocaría nuevamente el pernicioso exceso de liquidez en los bancos que ya vivimos en el sexenio pasado a raíz de la abrupta supresión del sistema de encajes legales: de repente, una enorme masa de recursos crediticios estuvieron disponibles para el sector privado, generando sobreendeudamiento de empresas y particulares, así como relajamiento del control de riesgos, encaminando al sistema bancario a una situación de quiebra técnica desde antes de la crisis de 1995.<sup>18</sup> Así, con la liberación del encaje que en cierto modo representan los pasivos del Fobaproa I, se estaría abonando el camino para un Fobaproa II.

Ahora bien, conforme al principio general para recomponer el proceso de saneamiento bancario que proponemos, la reestructuración financiera de los bancos emproblemados podría realizarse bajo las siguientes modalidades específicas.

En el caso de los bancos que de hecho están en quiebra técnica (si se incluyen en sus balances las carteras crediticias vendidas al Fobaproa), pero relativamente menos emproblemados (Banamex, Bancomer y Banorte: véase Cuadro 1), con la particularidad de que en los dos últimos figuran, como accionistas principales, hombres de negocios que son a su vez accionistas principales de poderosas corporaciones no bancarias con capitales contables superiores a los

17 "Fobaproa compra cartera de los bancos por medio de un pagaré capitalizable a un plazo de 10 años, financiado por las mismas instituciones financieras y avalado por la Federación" (SHCP, *Criterios generales de política económica para 1996*, México, noviembre de 1995). Precisamente en los balances contables de los bancos los pagarés del Fobaproa aparecen como parte de la cartera de crédito vigente (véase CNBV, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*; para un ejemplo *vid infra* Cuadro 2).

18 Calva, José Luis, "La liberalización financiera y el desastre bancario de 1994-1996", en Calva, José Luis (coord.), *Liberalización de los mercados financieros. Resultados y alternativas*, op. cit.

CUADRO 1  
BANCOS NO INTERVENIDOS CON CARTERAS "VENDIDAS" AL FOBAPROA  
RELACIONES DE SOLVENCIA: MARZO DE 1998

Bancos	Créditos al Fobaproa/ activos totales C/A	Créditos al Fobaproa/ Captación Total C/A <sup>m</sup>	Créditos al Fobaproa/ captación directa C/A <sup>m</sup>	Créditos al Fobaproa/cartera crediticia total C/B	Capital contable más provisiones preventivas/ cartera vencida más créditos al Fobaproa H/E
Banamex	10.88	14.82	18.04	19.26	71.98
Bancomer	15.60	17.52	21.93	19.37	57.77
Banorte	16.48	19.44	26.91	24.43	62.50
Bitel	15.14	17.31	19.79	25.37	47.62
Serfin	36.99	41.70	51.11	51.26	23.04
Santander Mexicano	45.15	49.00	62.90	59.69	16.73
BBV-Probursa	40.67	46.30	52.43	53.07	21.12

FUENTE: Elaboración propia con base en Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín estadístico de banca múltiple*.

requeridos para capitalizar sus bancos (Fomento Económico Mexicano, en el caso de Eugenio Garza Lagüera, de Bancomer; y Grupo Maseca, en el caso de Roberto González Barrera, de Banorte)<sup>19</sup> cabrían tres opciones de saneamiento.

- *Primera:* Que los accionistas de los bancos afronten ellos mismos los requerimientos de capital de sus bancos. La autoridad reguladora podría fijar un plazo razonable para el logro de la capitalización, verificándola mediante una efectiva supervisión.
- *Segunda:* Que el banco central aporte los recursos de capital faltantes: 1) como préstamos para que los banqueros paguen una nueva suscripción de acciones ordinarias de sus propios bancos; 2) como suscriptor de nuevas acciones ordinarias del banco emprobleado; 3) adquiriendo obligaciones subordinadas de conversión obligatoria de los bancos. Cabe, desde luego, una combinación de estas modalidades. En cualquier caso, tales aportaciones de capital del banco central podrán ser posteriormente redimidas o adquiridas, según el caso, por los propios accionistas de los bancos.
- *Tercera:* Si los banqueros no aceptan ninguna de las anteriores opciones, la autoridad financiera debe intervenir gerencialmente los bancos, procediendo a la cancelación contable de los activos irrecuperables contra el capital y las reservas, entrando el banco central a cubrir como accionista —y no como una erogación a fondo perdido— los faltantes de capital de los bancos. Desde luego, se procedería a la venta de las acciones cuando el mercado para bancos lo permita.<sup>20</sup>

19 Véase "Los 100 empresarios más importantes de México", en *Expansión*, 8 abril de 1998.

20 En cualquier caso, habría que recordar a los banqueros mexicanos lo que el congresista estadounidense Bernie Sanders recordó a los inversionistas de *Wall Street* —a través de Robert Rubin— durante las audiencias del Congreso estadounidense para analizar el rescate financiero de México (que era a la vez el rescate de los tenedores estadounidenses de tesobonos mexicanos): "Usted (Rubin) trabajaba para Goldman Sachs ¿verdad? Así que tiene familiaridad con este proceso. Entonces, ¿porque no regresa con sus amigos patrióticos de Wall Street y les dice: Oigan, tenemos un problema. Tienen la oportunidad de ganar 19%, 20%, tal vez más, en su inversión en México? Todos ustedes creen en el sistema de libre empresa y el capitalismo. A veces ganas y a veces pierdes. ¿Por qué el norteamericano promedio debe garantizar esas inversiones?" (Proceso, 20 de enero de 1995). ¿Porqué el mexicano común ha de sufrir más recortes al gasto social y a la inversión pública o ver aplazada la atención de urgencias nacionales para salvar las inversiones de los banqueros?

En los casos de bancos en quiebra técnica (si se incluyen en sus balances las carteras crediticias "vendidas" al Fobaproa) notoriamente más emproblemados, como Serfin, Santander-Mexicano y BBV-Probursa (en los cuales, por cierto, resulta "inexplicable" cómo el Fobaproa les ha comprado carteras crediticias por un monto equivalente a cinco veces, ocho veces y cinco veces el monto de su capital contable respectivamente), podría ofrecerse a los banqueros, desde luego, la primera de las opciones antes señaladas. Pero con relación al segundo paquete de opciones, sería conveniente que la capitalización de estos bancos fuera realizada casi exclusivamente mediante la suscripción de nuevas acciones ordinarias directamente por el banco central. En rigor, sólo cabría aplicar a estos bancos la tercera de las opciones señaladas: intervenir gerencialmente los bancos procediendo a la cancelación contable de los activos irrecuperables contra el capital y las reservas, entrando el banco central a capitalizar estos bancos como una inversión recuperable a muy largo plazo. (Cabe observar que el plazo de recuperación no sería mayor que el tiempo que tomaría a los mexicanos pagar las pérdidas bancarias convertidas en deuda pública: *vid infra*).

Con relación a los bancos intervenidos cuyos accionistas perdieron ya su capital, es conveniente, en atención a las recomendaciones derivadas de la experiencia internacional, que se mantenga la propiedad pública de tales bancos hasta que se logre sanear el conjunto del sistema bancario y eo ipso se creen las condiciones de mercado para la posterior venta de los bancos o de sus activos. Recuérdese la recomendación de los expertos bancarios del BID, Rojas-Suárez y Weisbrod: "La absorción por parte de las autoridades se utiliza cuando las instituciones afectadas no pueden ser vendidas (porque el mercado es subdesarrollado o porque la crisis ha hecho que las propiedades de los bancos dejen de ser atractivas) y los reguladores poseen suficientes conocimientos técnicos para hacerlas funcionar". Como señalamos arriba, esto último no es un factor limitativo, toda vez que los exitosos administradores de los bancos que estuvieron estatizados entre 1982 y 1991, son un recurso humano disponible en México. Desde luego, una vez que las condiciones de mercado para bancos o activos bancarios lo permitan, los bancos deberán volver a dominio privado.

Como puede verse, la fórmula que proponemos para recomponer el proceso de saneamiento del sistema bancario (solucionando racionalmente el gigantesco problema del Fobaproa) cumple las cuatro condiciones fundamentales arriba estipuladas: 1) no implica la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública; 2) no conlleva pérdidas para los ahorradores; 3) no trae consigo un colapso del sistema bancario sino, al contrario, conduce realmente a su saneamiento; 4) es realizable dentro del marco jurídico vigente.

Obviamente, la estrategia de reestructuración financiera del sistema bancario propuesta como *solución racional* al gigantesco problema del Fobaproa, no excluye la aplicación paralela de un programa equitativo y eficaz de rescate de los pequeños deudores entrampados en carteras vencidas, que a su vez contribuiría a acelerar el saneamiento bancario.<sup>21</sup>

Pero considero importante *desvincular* —en gracia al esclarecimiento y mejor solución del asunto— el megaproblema de los pasivos del Fobaproa (ni un centavo de cuyos pagarés por compras de carteras crediticias debería convertirse en deuda pública, por las razones estrictamente financieras antes expuestas), de la formulación de un verdadero programa de rescate de los pequeños deudores en cartera vencida.

### Ilustración de la aplicación de la propuesta

Tomando el ejemplo de un banco, mostraremos cómo se reflejaría en los balances contables de los bancos la aplicación de la

21 Los fundamentos de un programa de esta naturaleza que contribuiría decisivamente al saneamiento de los bancos, fueron analizados en Calva, José Luis "Propuesta de solución de la crisis bancaria y de los deudores", en *Problemas del Desarrollo*, octubre-diciembre de 1996. Por razones de espacio no resumiremos aquí los términos de esa propuesta. Recordaré simplemente que fue formulada cumpliendo "las siguientes condiciones: 1) desembocar en el saneamiento del sistema bancario, permitiendo su operación eficiente con tasas de interés competitivas; 2) ser razonablemente asequible para las finanzas públicas; 3) ser realista para los deudores, haciendo factiblemente llevadera la carga de su deuda; 4) traer consigo beneficios tangibles para los deudores al corriente y para todos los contribuyentes y ciudadanos", pp. 172 y 189. Véase también Calva, José Luis, "Crisis de los deudores", en Alicia Girón y Eugenia Correa (compiladoras), *Crisis bancaria y de carteras vencidas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM-UAM-La Jornada, 1997.

propuesta antes formulada. En la primera columna del Cuadro 2 aparecen los resultados del balance condensado de Banamex a marzo de 1998 tal como los presenta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en su *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*. En las dos siguientes columnas se muestra cómo quedaría —en dos momentos sucesivos— el balance de Banamex después de la aplicación de la propuesta.

En el bloque de los activos se advierten los siguientes cambios en la segunda columna, respecto a la primera: 1) aparece el renglón de depósitos obligatorios en Banxico como encaje legal (con \$31 011.44 millones); 2) desaparecen los créditos al Fobaproa para compras de cartera (de \$31 011.44 millones, se pasa a \$0.00); 3) en consecuencia, se reduce la cartera crediticia vigente total en esa misma cantidad; 4) la cartera comprada por el Fobaproa (los \$31 011.44 millones) es regresada a Banamex y, en consecuencia, su cartera vencida total se incrementa de \$ 29 353.72 millones a \$60 365.16 millones. Para mantener la solvencia del banco: 5) aparecen, en el bloque del capital contable, \$31 011.44 millones como nueva suscripción pagada de capital social. De acuerdo con nuestra propuesta, esta nueva suscripción de acciones puede ser realizada bajo las siguientes modalidades: a) directamente por el banco central; b) por los accionistas de los propios bancos, que pueden recibir un préstamo del banco central para suscribir ellos mismos las nuevas acciones. (Desde luego, nuestra propuesta también contempla la opción de que el banco central, en vez de suscribir acciones podría apoyar al banco emproblemado con viabilidad financiera, adquiriendo obligaciones subordinadas de conversión obligatoria; o bien dividir la inyección de capital para este tipo de bancos emproblemados entre las tres opciones). Sólo para simplificar, hemos puesto todo el incremento del capital contable en un único rubro de nueva suscripción pagada. En cualquier caso, la *capitalización del banco* (sea que Banxico suscriba las acciones, preste a los accionistas para que ellos las suscriban, o sea que adquiera obligaciones subordinadas de conversión obligatoria) *está fondeada con los depósitos obligatorios que Banamex tendría en Banxico como encaje legal*.

Volviendo al bloque de los activos, diremos: 6) el renglón de la estimación de provisiones preventivas para riesgos crediticios se mantiene igual en la segunda columna, donde los

CUADRO 2  
BANAMEX, BALANCE CONDENSADO A MARZO DE 1998  
(millones de pesos)

Concepto	Actual con Fobaproa	Propuesta sin Fobaproa	
		Momento A	Momento B
Activo	285 016.46	316 027.90	297 421.04
Disponibilidades	31 765.27	31 765.27	31 765.27
Instrumentos financieros	47 837.06	47 837.06	47 837.06
Depósitos en Banxico como encaje legal	0.00	31 011.44	31 011.44
Cartera de crédito vigente total	165 025.92	134 014.48	134 014.48
Créditos al Fobaproa	31 011.44	0.00	0.00
Otros créditos	134 014.48	134 014.48	134 014.48
Cartera de crédito vencida	29 353.72	60 365.16	60 365.16
Estimación preventiva para riesgos crediticios	(17 778.07)	(17 778.07)	(17 778.07)
Otros 1/	28 812.56	28 812.56	28 812.56
Pasivo	259 696.60	259 696.60	259 696.60
Captación tradicional	200 186.53	200 186.53	200 186.53
Préstamos interbancarios y de otros organismos	38 694.32	38 694.32	38 694.32
Otros 2/	20 860.76	20 860.76	20 860.76
Capital Contable	25 319.86	56 331.30	37 724.48
Capital social	4 997.20	36 988.64	17 881.84
Suscrito	4 997.20	4 997.20	—
Nueva suscripción pagada	0.00	31 011.44	—
Primas en venta de acciones	1 748.74	1 748.74	1 748.74
Obligaciones subordinadas de conversión obligatoria	0.00	0.00	0.00
Reservas de capital	19 802.71	19 802.71	19 802.71
Utilidades retenidas	2 914.10	2 914.10	2 914.10
Otros 3/	(4 122.91)	(4 122.91)	(4 122.91)

1/ Incluye: saldos deudores en operaciones de reporto; valores a recibir en operaciones de préstamo; operaciones con instrumentos derivados; otras cuentas por cobrar; activos fijos; bienes adjudicados; inversiones permanentes en acciones; impuestos diferidos; otros activos; cargos diferidos e intangibles; cobertura de riesgo por amortización en créditos para vivienda vencidos; en UDIS.

2/ Incluye: saldos acreedores en operaciones de reporto; valores a entregar en operaciones de préstamo; operaciones con instrumentos derivados; ISR y PTU por pagar; otras cuentas por pagar; obligaciones subordinadas; impuestos diferidos; créditos diferidos.

3/ Incluye: superávit o déficit por valuación de títulos disponibles para la venta; resultado por conversión de operaciones extranjeras; efectos por valuación de empresas asociadas y afiliadas; exceso (insuficiencia) en la actualización de capital; resultados por cambios en políticas contables, resultados minoritario; resultado del ejercicio.

FUENTE: Elaboración propia con base en Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, marzo de 1998.

riesgos crediticios están respaldados directamente con el capital contable de los bancos, que se ha incrementado. Sin embargo, como las normas contables establecidas por la CNBV establecen la obligación de mantener provisiones preventivas hasta por el 60% de la cartera vencida, el provisionamiento adicional para cubrir los riesgos de la cartera que el Fobaproa compró previamente y ahora devuelve a los bancos (60% de \$31 011.44 millones = \$18 606.86) se realizaría afectando el capital social del banco. Esta operación contable aparece en la tercera columna, *bajo el supuesto de que ahora sí la CNBV será rigurosa*, de modo que las provisiones preventivas se incrementan en \$18 606.86 (pasando de \$17 778.07 millones a \$36 384.93 millones); y, simultáneamente, el capital social se reduce en \$18 606.8 millones, pasando de \$35 988.64 a \$17 381.84. No hay problema con esta reducción del capital: en la medida en que el banco emprobleado logre sanearse, con una mejor administración de su crédito, generará utilidades crecientes que harán subir el precio de mercado de las acciones bancarias muy por encima de su valor en libros, aproximándose cada vez el momento en que el banco central pueda recuperar su inversión.

El caso aducido como ejemplo es, solamente, un ejercicio simplificado de la aplicación práctica de mi propuesta y su reflejo en el balance de un banco.

El esquema de capitalización de los bancos que propongo se aplicaría selectivamente, pero *no discrecionalmente* sino con criterios generales claramente establecidos, en sus diversas modalidades de capitalización, según la situación financiera de cada banco, incluyendo a los bancos muchísimo más emprobleados que Banamex.

En todos los casos, la capitalización estaría financiada con un *encaje legal*, pero no igual al monto de cartera crediticia que cada banco vendió al Fobaproa, sino mediante un encaje legal que se establecería como *un porcentaje de la captación de todos los bancos*, de manera que (al igual que en Chile, Argentina, etc.), los bancos sanos ayudarían a financiar el saneamiento financiero de los bancos emprobleados, pero sin que implique sacrificios para los bancos sanos, puesto que nuestra propuesta contempla (*vid supra*) el pago de un interés por los depósitos obligatorios por encima del costo porcentual de captación promedio.

La estrategia que proponemos para recomponer el proceso de saneamiento del sistema bancario (solucionando racionalmente el gigantesco problema del Fobaproa) no tiene intenciones de originalidad. Consiste en la aplicación al problema específico que nos ocupa de una *combinación específica* de prácticas de reordenación bancaria ensayadas con éxito en otros países; es, simplemente *una estrategia financieramente viable*, alternativa a la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública.

### Consideraciones finales

En política económica un problema tiene *siempre más de una solución factible*. Aún bajo una misma evaluación *rigurosa* de los *márgenes de libertad* dados por las realidades económicas nacionales e internacionales, así como de las *restricciones* que tales realidades imponen, existe siempre más de una opción viable.

Sin embargo, con harta frecuencia los *dogmas ideológicos* se interponen entre el diseñador de las políticas económicas y la realidad como una suerte de cristal distorsionante o de espesa cortina de humo que cohibe la percepción de los márgenes de libertad y evita valorar realísticamente las restricciones. Prevalen entonces las *opciones únicas* y su aplicación a *ultranza*, cualesquiera que sean sus efectos en otras esferas de la economía y en los equilibrios macroeconómicos de largo plazo. Por eso, en política económica los *fundamentalismos* son siempre perniciosos.

En México abundan los ejemplos de solución de problemas *a toda costa*, provocando problemas equivalentes o más graves en otras esferas de la economía (v. gr. la obsesión fatal por bajar *aceleradamente* la inflación que prevaleció hasta el fin durante el sexenio pasado, *utilizando el tipo de cambio como ancla de los precios, condujo* —vía sobrevaluación del peso y dramático crecimiento de los déficits comercial y corriente— *al colapso financiero de 1994*, aunque se logró el objetivo de bajar la inflación hasta un dígito en 1994.<sup>22</sup> La historia acaba de

22 Véase Calva, José Luis, "El nudo macroeconómico de México", en *Problemas del Desarrollo*, México, Vol. 26, núm. 100, México, IIEC-UNAM, enero-marzo de 1995.

repetirse con la apreciación real del tipo de cambio observada durante 1996 y 1997,<sup>23</sup> en aras igualmente del abatimiento acelerado de la inflación, situación que ha desembocado en el *crack* de estos días,<sup>24</sup>

Mal endémico de la economía mexicana: *la política de peso fuerte* que utiliza la paridad peso/dólar como ancla de los precios, provocando la periódica sobrevaluación de nuestra moneda, crecientes déficits en las balanzas comercial y de cuenta corriente; y, finalmente, ajustes violentos de la paridad peso/dólar (menos grave, desde luego, que si hubiera estallado hasta el fin del sexenio, con una mayor sobrevaluación y otra traumática macrodevaluación cambiaria).

*Por eso*, la sabia noción popular según la cual el peor método de solución de problemas es *hacer un hoyo para tapar otro hoyo* es generalmente válida en política económica.

Cubrir el *hoyo financiero del sistema bancario* haciendo un enorme *boquetón en las finanzas públicas* es, hoy día, la peor de las opciones.

No es casual la resistencia casi generalizada (de la mayoría de los ciudadanos<sup>25</sup> y de todos los partidos políticos, excepto el

<sup>23</sup> Mientras la paridad peso/dólar se mantuvo casi fija desde diciembre de 1995 hasta septiembre de 1997 (\$7.64 por dólar y \$7.77, respectivamente), la inflación acumulada en México durante ese lapso fue de 43.5%, contra 5.5% en Estados Unidos. La paridad cruzó la línea del equilibrio cambiario desde el primer trimestre de 1996, alcanzando un nivel de sobrevaluación superior al 20% entre septiembre de 1997 y marzo de 1998, con el consiguiente crecimiento acelerado de los déficit comercial y de cuenta corriente que encaminaron a la economía mexicana hacia una franja de peligro (con base en Banco de México, *Indicadores Económicos y Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales*).

<sup>24</sup> La tasa de interés interbancaria cerró el viernes 28 de agosto en 38.3%, diecisiete puntos porcentuales arriba del nivel observado un mes antes (21.4%); la cotización del dólar para operaciones interbancarias cerró en \$9.99, un salto de 11.9% respecto al nivel observado cuatro semanas antes (\$8.93) y de 23.2% respecto a la tasa de cambio observada en diciembre pasado (\$8.11); el Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores cerró el viernes 28 de agosto en 3 154.4 unidades, 25.7% inferior al nivel observado cuatro semanas antes (4 244.96 unidades) y 39.4% por debajo del nivel de principios del año (5 204 unidades); y las reservas internacionales del Banco de México al 28 de agosto cerraron en 29 390 millones de dólares, 1 334 menos que las registradas cuatro semanas antes (30 724 MDD).

<sup>25</sup> Según la encuesta que realizó en junio la firma BMSA, sólo el 20.3% de

PRI) a convertir los pasivos del *Fobaproa* en deuda pública. La renuencia deriva, por lo menos, de cuatro grandes razones: 1) la grave escasez de recursos *fiscales* para realizar a costa del erario público la reestructuración financiera de los bancos emproblemados; 2) la inequidad de cargar las pérdidas bancarias —derivadas de la mala gestión de las empresas bancarias— sobre todos los ciudadanos mexicanos, sus hijos y los hijos de sus hijos (inequidad mayor en los casos de bancos emproblemados cuyos dueños son accionistas mayoritarios de empresas no bancarias cuyos capitales contables superan los requerimientos de capitalización de sus bancos); 3) la ilegalidad de las compras de cartera realizadas por el Fobaproa; 4) el *riesgo moral* asociado a la expectativa de que los riesgos crediticios serán finalmente asumidos por el gobierno, de modo que la estatización de las pérdidas bancarias abona el terreno para la eclosión de nuevas crisis bancarias.

De haberse aprobado al vapor, como pretendía el Poder Ejecutivo, la *conversión de los pasivos de Fobaproa en deuda pública* por \$552 300 millones, habría implicado el compromiso de pagar intereses (suponiendo una "módica" tasa de Cetes del 18% anual, hoy dramáticamente superada) por \$99 414 millones de pesos al año, es decir, *cuatro veces la supuesta pérdida fiscal que adujo el gobierno como resultado de la eventual reducción del IVA del 15% al 10%, y tres veces el monto agregado de los recortes presupuestales resultantes del choque petrolero de 1998*.

Bajo un esquema en que sólo se pagaran los *intereses reales*, en una suerte de bonos en *unidades de inversión*, el resultado de la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública habría implicado un *tributo perpetuo* equivalente a los recortes presupuestales de 1998, pagado cada año, de generación en generación. Como señaló el diputado priísta Hector Castañeda:

los ciudadanos apoyó la utilización de recursos fiscales para salvar a los bancos, mientras que el 55.1% externó su franco rechazo; el 86.9% opinó que "el problema de los bancos se debe a un mal manejo de los grupos que los administraron"; el 70.7% consideró que las autoridades no cumplieron "su misión de supervisar y regular la operación de los bancos"; el 69.4% consideró que "hubo corrupción en la venta de activos de los bancos al Fobaproa"; y el 64.6% opinó que los principales beneficiarios de las operaciones del Fobaproa son los banqueros (*El Financiero*, 2 de agosto de 1998).

estaríamos «prácticamente sometidos a una esclavitud, como si fuera el pago de la derrota en una guerra».<sup>26</sup>

Se intentó tranquilizar a la opinión pública diciendo que «no será la población en su conjunto —según afirmó Marco Provencio, vocero de la SHCP— sino sólo los contribuyentes, que son «un número bastante pequeño» quienes deberán pagar los costos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro».<sup>27</sup> La afirmación, sin embargo, no resultó nada tranquilizadora. Ciertamente, si los 552 300 millones de pesos de pasivos del Fobaproa se hubieran pagado de contado, en febrero de 1998, habrían representado una erogación equivalente a \$28 500 pesos por familia (\$5 697 pesos por mexicano, incluidos *bebés*), si todas las familias contribuyeran por igual al fisco. Sin embargo, aunque en realidad casi todas las familias de México son contribuyentes (cuando menos de IVA), es cierto que cuatro quintas partes de la carga fiscal son absorbidas por una cuarta parte de las familias. De esta manera, cada una de estas familias habría debido pagar alrededor de \$100 000, de riguroso contado. Y, si se hubieran asumido como una deuda perpetua en unidades de inversión, abonando cada año sólo los intereses reales, estas familias estarían sujetas a un tributo perpetuo de alrededor de \$8 000 anuales, pagaderos de generación en generación.

Ahora bien, para las familias que menos contribuyen o que casi no contribuyen al fisco, el pesado servicio de la nueva deuda pública («como si fuera el pago de la derrota en una guerra»), tendrá efectos desastrosos: mayor reducción de la inversión pública y del gasto en salud, educación, vivienda, etc.; o bien, el pesado lastre de un *mayor déficit fiscal*, no traducido en inversión ni en formación de recursos humanos, manteniéndose constante la succión de recursos de la economía real hacia la esfera financiera.

Por eso, la propuesta de reestructuración financiera de los bancos emproblemados como solución al gigantesco problema del Fobaproa, que aquí hemos formulado, *no implica costos fiscales*. Precisamente, los costos de la «limpia» de las carteras malas «vendidas» al Fobaproa, serían cubiertos íntegramente con las ganancias futuras de los propios bancos, exceptuando el costo

<sup>26</sup> *El Financiero*, 24 de junio de 1998.

<sup>27</sup> *La Jornada*, 8 de agosto de 1998.

fiscal, considerablemente menor, de un programa paralelo de rescate de los *pequeños deudores* entrampados en carteras vencidas, en los términos propuestos en artículo previo.<sup>28</sup>

Sin embargo, los dogmas de la ortodoxia financiera podrían ser argüidos contra esta solución, que incluye la utilización de un *sistema de encaje legal* o reservas obligatorias depositadas por los bancos comerciales en el banco central. Aunque parecería evidente que resulta más perjudicial un mayor déficit fiscal o nuevos recortes al gasto público y a la inversión, que un *encaje legal*, es lo cierto que para la *ortodoxia financiera* el *encaje* es un símbolo diabólico de un *sistema financiero reprimido*.

Sin embargo, tenemos una mala noticia para los ortodoxos: los pagarés del Fobaproa están financiados con crédito de los propios bancos generadores de los créditos transferidos al Fobaproa o, lo que es lo mismo, con un porcentaje de los *ahorros* de los depositantes de los respectivos bancos, los cuales, por ese hecho, *ya están convertidos en una especie de encaje bancario*.<sup>29</sup>

Por ello, nuestra propuesta de reestructuración de la banca es —financieramente hablando— la más *natural* de las opciones, en vez de hacer un boquetón en las finanzas públicas para cubrir las pérdidas bancarias.

Cabe insistir en que un *encaje legal* tendría en estos momentos *un efecto neutro sobre la economía*: no quita (ni agrega) liquidez al sistema bancario, no presiona al alza (ni a la baja) las tasas de interés.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Véase Calva, José Luis, «Propuesta de solución de la crisis bancaria y de los deudores», en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 27, núm. 107, México, IIEc.-UNAM, octubre-diciembre de 1996.

<sup>29</sup> Véase arriba, p. 14, nota 16.

<sup>30</sup> Sobre las bondades de la reimplantación del *encaje* como mecanismo de regulación del crédito interno y como instrumento específico para evitar que «la pérdida de valor de la cartera del Fobaproa incremente la deuda pública», véase el excelente artículo de Guadalupe Mántey de Anguiano, «¿Qué hacer con los activos del Fobaproa? Premisas y soluciones», en *Momento Económico*, IIEc.-UNAM, mayo-junio de 1998. Aunque la propuesta de solución al Fobaproa que plantea Mántey es diferente de la formulada en este artículo, nuestros lectores podrán constatar la notable coincidencia de principios de ambas propuestas, elaboradas independientemente. Una versión periodística de mi propuesta fue publicada en *El Universal*, 24 de julio de 1998 y 31 de julio de 1998, antes de que comenzara a circular el citado número de *Momento Económico*.

Desde luego, *deja libres los demás instrumentos de política monetaria para reducir o aumentar el crédito o reducir o incrementar las tasas de interés.*

Cabe remarcar que la fórmula que proponemos para recomponer el proceso de saneamiento del sistema bancario (solucionando racionalmente el gigantesco problema del Fobaproa) no implica pérdidas para los ahorradores. La razón de este principio deriva, evidentemente, de una percepción de justicia económica y de preservación de la estabilidad financiera. Las reglas vigentes del seguro para depósitos bancarios han protegido sin restricciones todo el ahorro financiero captado por la banca comercial, de manera que resultaría indebido modificarlas retroactivamente, dejando al descubierto depósitos por encima de cierto monto: sería un error peor que el de los *mexdólares* en 1982. Obviamente, una arbitraria afectación de los ahorradores generaría un mucho más grave deterioro de la confianza en el sistema financiero y una corrida de depósitos bancarios. Por eso, solamente *después de conseguir el pleno saneamiento del sistema bancario* sería razonable modificar el régimen de seguro, anunciando el cambio con holgada anticipación y a través de un prudente proceso de transición.

Finalmente, cabe también remarcar que la fórmula propuesta no implica un *colapso del sistema bancario* ni siquiera la *quiebra judicial* de ninguno de los bancos en *quiebra técnica*. Nadie objeta las razones aducidas por el Poder Ejecutivo en la exposición de motivos de sus iniciativas de *Ley del Fogade* y de *Ley de la Corebi* para evitar el colapso bancario: "de no haber actuado habríamos enfrentado un retiro masivo de depósitos, la insolvencia de la mayor parte de la banca y la pérdida del patrimonio de los ahorradores". "Ante la quiebra generalizada de instituciones bancarias, las empresas no sólo se habrían visto imposibilitadas de acceder al crédito sino que, al no poder disponer de sus depósitos, habrían incumplido sus pagos con proveedores y empleados", etcétera, es decir, el escenario del *crack* de 1929 en Estados Unidos.<sup>31</sup> *Lo que se discute no es si debió o no debió evitarse el colapso bancario,*

31 Presidencia de la República, Exposición de motivos de las iniciativas de *Ley del Fondo de Garantía de Depósitos* y de la *Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes*, marzo de 1998.

*sino si la estrategia desplegada para evitarlo fue la mejor o, más bien, resultó la peor de las opciones factibles; y si la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública es hoy día la mejor opción o es la peor de las opciones factibles.* Lo que se busca es aprovechar el margen de maniobra que hoy existe para recomponer el proceso de reestructuración financiera de la banca, evitando o reduciendo sus efectos perniciosos sobre la economía real, y sentando las bases para el desarrollo ulterior de un sistema bancario eficiente y vigoroso.

Precisamente, la fórmula que proponemos es más congruente con un verdadero programa de saneamiento bancario, mientras que el salvamento de los banqueros a costa de los contribuyentes abonaría el terreno para una nueva crisis bancaria. Para que no haya un *Fobaproa II*, hay que rechazar el *Fobaproa I*, cortando de tajo el *riesgo moral* asociado a la conversión de las pérdidas bancarias en deuda pública; y *diseñar, desde luego, un marco jurídico e institucional eficiente de regulación y supervisión bancaria.*<sup>32</sup>

## APÉNDICE

### Presunción de nulidad jurídica de los contratos de compra de carteras crediticias por el Fobaproa

Las *auditorías de legalidad al Fobaproa* dispuestas por la Comisión de Vigilancia de la *Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados*, han constituido el punto de arranque que hoy permite recomponer el proceso de saneamiento bancario sobre bases más racionales y equitativas.

El *Informe de avance de las auditorías de legalidad*, entregado a la *Comisión de Vigilancia* desde el 17 de abril, puso en evidencia la presunta ilegalidad de las operaciones de compra de carteras realizadas por el Fobaproa.

32 Véase Chávez, J., K. P. Fischer y E. Ortiz, "Liberalización financiera y solvencia bancaria: un estudio comparativo de América Latina y Asia", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 27, núm. 107, México, IIEC-UNAM, 1996; Rojas-Suárez, L. y S. R. Weisbrod, (comp.), *Las crisis bancarias en América Latina*, México-Santiago de Chile, FCE, 1997; Correa, E., *Crisis y desregulación financiera*, México, Siglo XXI editores-IIEC-UNAM, 1998, entre otros.

En primer lugar, como habíamos previamente advertido,<sup>33</sup> la *Ley de Instituciones de Crédito*, decretada en julio de 1990, mediante la cual se creó el *Fondo Bancario de Protección al Ahorro* como un fideicomiso administrado por el Banco de México, no faculta al *Fobaproa* para comprar carteras bancarias. En su fracción II, el artículo 122 de la citada *Ley* establece: “Para que las instituciones de banca múltiple puedan recibir apoyos preventivos, deberá garantizarse el pago puntual y oportuno del apoyo, con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida”.<sup>34</sup> Si posteriormente —el 3 de mayo de 1996, como indica el *Informe de avance de las auditorías de legalidad*— la SHCP y el Banco de México celebraron un convenio que modificó el *Contrato Constitutivo del Fobaproa*, estableciendo que este *Fondo* podía “adquirir acciones, obligaciones subordinadas o instrumentos de deuda, emitidas por las instituciones o por las sociedades controladoras de éstas, y en general, adquirir bienes y derechos de propiedad de las instituciones con el propósito de proveer a su mejoramiento financiero”,<sup>35</sup> donde cabrían las compras de carteras, lo cierto es que la *legalidad de este convenio y de las operaciones derivadas, está en entredicho* por contradecir el mandato superior de la *Ley de Instituciones de Crédito*.

Además, las compras de cartera por el *Fobaproa* comenzaron a realizarse desde 1995, como consta en las publicaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. A diciembre de 1995, los “préstamos a *Fobaproa* por venta de cartera”, realizados por las instituciones de banca múltiple, ascendían a 68 516.3 millones de pesos; y a marzo de 1996 —es decir, un mes y tres días antes de la modificación del *Contrato Constitutivo del Fobaproa*— los “préstamos a *Fobaproa* por venta de cartera” ascendían a 99 220.1 millones de pesos.<sup>36</sup>

33 Calva, José Luis, “El gran paquete financiero”, en *El Universal*, 3 de abril de 1998.

34 “Ley de Instituciones de Crédito”, en *Legislación bancaria*, México, Porrúa, 1997.

35 Contaduría de Hacienda de la Cámara de Diputados, *Informe de avance de las auditorías de legalidad que se practican al Fondo Bancario de Protección al Ahorro*, México, abril de 1998.

36 Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, México, marzo de 1996.

En segundo lugar, el *Informe de Avance de las Auditorías de Legalidad*, destaca que la fracción V del artículo 4 de la *Ley General de Deuda Pública* “faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar el aval del Gobierno Federal”, pero sólo “bajo las condiciones o requisitos que a continuación se señalan”: 1) “Que el crédito avalado esté destinado a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo”; 2) “Que genere los recursos suficientes para el pago del crédito”; y 3) “Que tenga las garantías adecuadas”. Condiciones que, evidentemente, no están cumplidas en los avales otorgados por la SHCP a los pagarés del *Fobaproa*.

En tercer lugar, con relación a las carteras compradas por *Fobaproa* a los bancos no intervenidos, cabe recordar que al presentarse este programa de compras en los *Criterios generales de política económica para 1996*, enviados al Congreso de la Unión en noviembre de 1995, se dijo que se trataba de carteras “debidamente provisionadas”.<sup>37</sup> Sin embargo, las cifras dadas a conocer tres meses después indicaban que las provisiones preventivas de las carteras adquiridas por el *Fobaproa* sólo ascendían al 14.4%, no obstante que por lo menos la mitad eran carteras vencidas, según las normas contables de la CNBV entonces vigentes (y el 100% eran carteras vencidas según las normas contables vigentes a partir de 1997, que consideran cartera vencida no sólo el valor de los documentos impagos de un crédito después de tres meses, sino el monto total del crédito del que tales documentos forman parte); y, por tanto, deberían estar provisionadas cuando menos con el 60% de su monto (o el 45%, según las nuevas reglas). Desde entonces se ha insistido en que las carteras crediticias compradas por el *Fobaproa* están debidamente provisionadas (incluso en su *Informe anual 1997*, el Banco de México —fiduciario o administrador del *Fobaproa*— insiste: “al amparo de esta fórmula [de capitalización permanente], *Fobaproa* adquiere flujos de créditos debidamente calificados y

37 “Con el fin de inducir la capitalización de las instituciones financieras, este esquema [de saneamiento] comprende la compra de cartera a valor de mercado por parte del *Fobaproa*, esto es, *cartera debidamente provisionada*, en razón de hasta 2 pesos de capital adicional invertido en los bancos” (SHCP, *Criterios generales de política económica para 1996*, México, noviembre de 1995).

provisionados". Una de dos: o se trata de una actitud indebida del Banco de México; o se trata de una actitud *dolosa* de los bancos que engañaron al administrador del Fobaproa entregándole "flujos de créditos" insuficientemente provisionados).

En cuarto lugar, el programa de capitalización, como se llamó desde un principio al de compras de cartera, estableció que por cada dos pesos de carteras adquiridas por el Fobaproa, los banqueros estarían obligados a inyectar un peso de capital fresco a sus bancos, cosa que —exceptuando quizás a Banamex y Banorte, que podrían estar cercanos a la meta— los bancos no han cumplido: los créditos otorgados por los bancos no intervenidos al Fobaproa para compras de cartera ascendieron a \$255 842 millones de pesos al cierre del primer trimestre de 1998, mientras que el incremento del capital contable del sistema de bancos no intervenidos (incluyendo revaluaciones) apenas asciende a \$59 017 millones a precios corrientes (véase cuadro 3), incremento inferior al comprometido e incluso menor al deterioro inflacionario del capital bancario. Los casos más escandalosos son el de *Santander Mexicano*, dirigido por el actual presidente de la Asociación de Banqueros de México (ABM); el de BBV-Probursa, dirigido por el expresidente de la ABM, José Madariaga; y el de Serfin; cuyos incrementos de capital no representan ni la tercera parte (ni la quinta parte, en el último caso) de las capitalizaciones comprometidas en sus ventas de carteras al Fobaproa (ver Cuadro 3).

En quinto lugar, los banqueros han incumplido la obligación contraída al vender sus carteras al Fobaproa de administrar estos créditos por lo menos con la misma eficacia con que administran los demás créditos de su cartera (de hecho, como se reitera en el *Informe Anual 1997* del Banco de México, "las instituciones de crédito conservan la titularidad de los créditos" y lo que el Fobaproa adquiere realmente "son derechos sobre el producto de la cobranza de la cartera de que se trate". "En consecuencia —se lee en el *Resumen ejecutivo de las operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro*, enviado a la Cámara de Diputados en abril pasado— el banco participante continúa siendo responsable de la administración de los créditos designados"; "los bancos administran los créditos originadores de los «flujos», aplicando las políticas y lineamientos que observan para los demás créditos de su cartera"). Que los

CUADRO 3  
VENTAS DE CARTERA A FOBAPROA Y CAPITAL CONTABLE DE LOS PRINCIPALES BANCOS  
(saldos en millones de pesos corrientes)

Banco	Créditos al Fobaproa para compras de cartera a			Capital contable con revaluaciones					
	1995 Diciembre	1996 Diciembre	1997 Diciembre	1998 Marzo	1994 Diciembre	1995 Diciembre	1996 Diciembre	1997 Diciembre	1998 Marzo
Banamex	14 288.64	27 325.70	29 772.81	31 011.44	10 942.70	16 531.50	17 035.40	23 323.87	26 319.86
Bancomer	15 647.50	27 831.28	33 577.92	35 616.74	8 734.40	12 324.60	11 804.00	19 461.71	20 629.34
Serfin	5 567.80	35 479.24	52 347.11	54 931.91	4 502.80	6 833.70	6 212.50	8 362.22	8 533.25
Bitel	5 049.55	10 308.00	12 901.43	13 660.56	1 854.10	3 573.10	5 166.50	6 217.93	6 239.01
Banorte	1 372.72	4 709.16	5 462.92	5 218.05	1 207.30	1 971.30	2 064.50	3 017.03	3 227.10
Santander Mexicano	6 889.81	24 004.76	26 767.94	27 650.08	2 110.10	2 274.90	2 443.00	2 825.88	3 101.55
BBV- Probursa	6 105.60	10 610.16	23 289.40	23 749.19	735.10	1 359.90	2 418.10	3 699.80	4 165.61
Subtotal	54 921.62	140 268.30	184 418.93	191 837.97	30 086.50	44 869.00	47 144.00	66 908.44	71 215.72
Total del sistema	68 516.20	182 071.64	239 578.65	255 842.20	39 509.40	63 741.50	70 108.20	84 197.18	98 626.76

FUENTE: Elaboración propia con base en Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*.

bancos no han cumplido con este compromiso, siendo causantes del mayor deterioro de los activos bancarios endilgados al Fobaproa, es evidente. Sin embargo, permítasenos un par de testimonios fehacientes. En primer lugar, el señalamiento de Jorge Lankenau, expresidente de Banca Confía: “los bancos enviaron (al Fobaproa) la cartera vencida que estaba prácticamente perdida o que significaba «pleitos a largo plazo»; y las autoridades encargadas de Fobaproa analizaban cada caso y decidían si lo aprobaban o no”. “Muchos de los créditos eran basura, por el aumento de intereses que los volvió incobrables”. “Las operaciones que los bancos realizaron con Fobaproa no estaban reguladas; no había parámetros y por tanto las autoridades decidían a su libre arbitrio qué cartera compraban y a cuánto”. *“Poco a poco la cartera contenida en Fobaproa se fue deteriorando, porque la seguían administrando los bancos, pues el Fobaproa sólo compró los flujos que esos créditos generaran”. “Y aunque la institución crediticia estaba obligada a insistir en el cobro de esa cartera, no le importaba (a los banqueros) porque ya estaba solucionado su problema [...] entonces lo que les interesaba era recuperar la cartera que Fobaproa no tenía en su poder, para no tener pérdidas”.*<sup>38</sup> Que Lankenau esté sometido a juicio no invalida la certeza de su testimonio.

Para los incrédulos, sin embargo, he aquí el testimonio del presidente de Banamex, Roberto Hernández: “En el Fobaproa hay más de un millón de créditos hipotecarios y más de 440 000 créditos de empresas de todos tamaños. Sólo de Banamex estamos hablando de 20 000 créditos; y uno de los grandes éxitos del Fobaproa que no se comenta es que evitó un cierre masivo de empresas”. *“El Fobaproa ha permitido parar la resolución de su situación crediticia para facilitar un arreglo en el tiempo con los clientes, pero la mayoría de las empresas están trabajando”.* “Con o sin reestructura de crédito, el Fobaproa lo que ha permitido es que las empresas sigan trabajando aun sin resolver su situación crediticia, esta se va a resolver”. “Nadie reconoce que el Fobaproa se hizo para no parar la economía, para que siga trabajando, el cómo nos vamos a arreglar eso lo veremos después”<sup>39</sup> (*El Financiero*, 27 de julio de 1998). Así, en vez de

<sup>38</sup> Entrevista concedida por Jorge Lankenau a *El Universal*, 15 de julio de 1998.

<sup>39</sup> Entrevista exclusiva concedida por Roberto Hernández a *El Financiero*, 27 de julio de 1998.

*haber actuado responsablemente cumpliendo sus compromisos de cobranza*, los banqueros enviaron a una suerte de *caja negra* las carteras vendidas al Fobaproa y se desentendieron de su cobro. Pueden aducir —para que se los crea ¿quién?— que se tentaron el corazón por las empresas, pero ese no era su compromiso.<sup>40</sup>

La presumible nulidad jurídica de las operaciones de compra de cartera tiene, por tanto, múltiples causas. (Por cierto, a las señaladas, diversos analistas han agregado otras causas específicas de ilegalidad, que no resumiremos aquí).

*Una reflexión final.* El presidente de Banamex afirma: “Se convierta o no en deuda directa del gobierno, los bancos tenemos un aval [...] y si ahora nos salen con que no existe... no creo que México se convierta en Rusia”.<sup>41</sup> Precisamente para que México no acabe de convertirse en un imperio de las mafias, la ilegalidad y la impunidad, es que hay que recomponer el proceso de saneamiento bancario volviéndolo a los cauces de la ley y la equidad.

<sup>40</sup> Ciertamente, el *Resumen ejecutivo de las operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro [Fobaproa]* establece una salvedad: “Los bancos administran los créditos originadores de los «flujos», aplicando las políticas y lineamientos que observan para los demás créditos de su cartera, salvo que el Fobaproa o el Comité Técnico que más adelante se indican establezcan términos particulares”. He aquí la salvedad: “A petición del Fobaproa o del Comité Técnico del fideicomiso respectivo [constituido para este efecto en cada banco], el banco deberá delegar la administración, recuperación y cobranza de los créditos en la persona o personas que indiquen el propio Comité Técnico del fideicomiso o el Fobaproa. Los activos se mantendrán en el patrimonio del banco, pero éste deberá realizar las actividades necesarias o convenientes para efectuar dicha delegación. Para efectos de lo anterior el Fobaproa tomará en cuenta la opinión del banco”. Sin embargo, que se sepa, no abundaron los casos en que la cobranza de las carteras endilgadas al Fobaproa haya sido encargada a personas o despachos especializados. Lo que ocurrió, simplemente, fue que los bancos se desentendieron de la cobranza incumpliendo la obligación contraída al vender las carteras al Fobaproa.

<sup>41</sup> *La Jornada*, loc. cit.