



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA**

✓ DIVISION: CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

CARRERA: ECONOMIA

MATERIA: SEMINARIO DE INVESTIGACION II

TITULO:

**✓ PROGRAMAS Y PROPUESTAS DE
REESTRUCTURACIÓN BANCARIA**

TESINA

**PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIATURA EN ECONOMÍA**

PRESENTAN:

**✓ CORTÉS TORRES LOURDES
QUIJADA GONZÁLEZ JUANA**

MATRICULAS:

93324146

93326317

ASESOR: ERNESTO AYALA PÉREZ

30 DE NOVIEMBRE DE 1998

*"MB"
Iztapalapa
México, D.F.; 30 de noviembre de 1998*

INDICE

	Pág.
AGRADECIMIENTOS	3
ACRÓNIMO	5
INTRODUCCIÓN	6
 I. ANTECEDENTES DE LA CRISIS	
1.1 La crisis de la deuda externa de 1982	8
1.2 Reforma económica: Modelo Neoliberal	9
1.2.1 Sistema Financiero	10
1.2.1.1 Desregulación Operativa	11
1.2.1.2 Crisis Bancaria	13
1.2.1.3 Carteras Vencidas	15
1.3 Resultados	19
 II. ESTRUCTURA DE LOS PROGRAMAS BANCARIOS	
2.1 Fondo Bancario de Protección al Ahorro	24
2.1.1 Programa de Liquidez en Dólares	24
2.1.2 Programa de Capitalización Temporal	25
2.1.3 Programa de Capitalización Incentivado por la Compra de Cartera Crediticia	26
2.2 Unidades de Inversión	26
2.3 Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca	29
2.3.1 Beneficiarios	29
2.3.2 Deudores al corriente de sus pagos	30
2.3.3 Participación de acreditados con adeudos vencidos	30
2.3.4 Tregua judicial	31

2.3.5 Reestructuración	31
2.3.6 Beneficios Adicionales	32
2.3.7 Beneficios específicos al campo	33
2.3.8 Supervisión del cumplimiento del programa	33
2.3.9 Beneficios del ADE	33

III. EVALUACIÓN Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA BANCARIO

3.1 Diseño y ejecución de los programas	35
3.2 Evolución de los programas	36
3.2.1 FOBAPROA	36
3.2.1.1 Programa de Liquidez en Dólares	37
3.2.1.2 PROCAPTE	37
3.2.1.3 Programa de Capitalización Incentivado por la Compra de Cartera Crediticia	38
3.2.1.4 Resultados	39
3.3.2 UDI'S	40
3.3.2.1 Ventajas	42
3.3.2.2 Desventajas	43
3.2.3 ADE	44
3.3 Propuestas Alternativas de solución al problema bancario	46
CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFÍA	57

AGRADECIMIENTOS

A mi madre:

*Porque gracias a tu apoyo y cariño, me has enseñado que con constancia y perseverancia puedo seguir adelante para así alcanzar mis metas
Te agradezco la orientación que me has otorgado, con la promesa de seguir siempre adelante.*

A mis hermanos:

*Por los consejos recibidos
Con cariño y respeto*

A mi asesor:

Por su paciencia y comprensión

Cortés Torres Lourdes.

A mis Padres:

*Gracias a su buen ejemplo y cariño incondicional
he aprendido que a base de esfuerzo y dedicación
es posible alcanzar las metas que nos tracemos,
siendo esta carrera el fruto de su esfuerzo,
les dedico este texto como la culminación
de uno de nuestros logros más importantes.*

A mis Hermanos:

*Gracias por su apoyo y comprensión
logramos terminar este sueño que
comenzamos juntos.*

A mi asesor:

Gracias por su disposición y guía.

Juana Quijada González

ACRÓNIMO

ABM	Asociación de Banqueros de México
ADE	Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca
ANTA	Asociación Nacional de Tarjetahabientes
Banxico	Banco de México
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAIE	Centro de Análisis e Investigación Económica
CPP	Costo Porcentual Promedio
CETE(S)	Certificados de la Tesorería
CNB	Comisión Nacional Bancaria
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
LIC	Ley de Instituciones de Crédito
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAPTE	Programa de Capitalización Temporal
PSE	Pacto de Solidaridad Económica
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TLC	Tratado de Libre Comercio
UDI'S	Unidades de Inversión

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo titulado “Programas y Propuestas de Reestructuración Bancaria” se analiza al sector financiero por considerarlo un instrumento fundamental para la reactivación de la economía y el crecimiento ya que a través de él se canaliza el financiamiento hacia el sector productivo y para el desarrollo económico.

Así como los programas que puso en marcha el Gobierno Federal como respuesta a la crisis bancaria y se pone de manifiesto como esos programas no han sido suficientes para resolver el problema presentado en el ámbito financiero y finalmente se dan algunas propuestas alternativas para la salida de la crisis.

Se pretende que este trabajo ayude a la comprensión de la crisis (tanto en sus orígenes como en su desarrollo). Asimismo, se presentan algunas propuestas de otros autores aún no implementadas para resolver la crisis financiera.

En los años 70's el modelo económico vigente era el de “sustitución de importaciones”, donde el Estado jugaba un papel dinámico en la orientación y desarrollo económico y por ende en el bienestar social. A partir del gobierno de Miguel de la Madrid, se adopta un nuevo modelo económico basado en el mercado donde las fuerzas que actúan intrínsecamente, juegan el papel de regulador automático en las fallas que se presentan. Con el modelo neoliberal se deja a un lado las acciones del Estado y se comienza a dar más peso al mercado como autorregulador de los desequilibrios.

Durante los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari se empiezan a privatizar las paraestatales, se liberalizan los flujos de inversión extranjera, hay una apertura comercial externa, en el sector financiero se reprivatiza la banca y se da la desregularización operativa en ese sector.

Con el nuevo entorno económico y con la inserción de México a la globalización se apresura el proceso de liberalización en el sector.

Algunos especialistas en esta materia, consideran que la innovación financiera sin una regulación y supervisión adecuadas pueden producir colapsos financieros con riesgo de convertirse en crisis sistémicas afectando también a otras economías.

En el primer capítulo se analizan los orígenes de la crisis económica los cuales se dan en la base del modelo neoliberal y se pone en evidencia como dicho modelo no a contribuido a una mejoría

en el crecimiento y desarrollo económico, sino que lo ha estancado aún más. Se pretende demostrar que la carga de la deuda externa es un obstáculo para la dinamización de la economía y que las políticas ortodoxas impuestas por el FMI no tuvieron efectos positivos en la economía, sino que contribuyeron al estancamiento y recesión económica.

En el segundo capítulo se presentan algunos programas que diseñó el gobierno para “aliviar el problema de bancos y deudores”. En la primera parte de este capítulo se expone el **Fondo Bancario de Protección al Ahorro** cuyo objetivo fue apoyar a los bancos en el problema de descapitalización para sanear sus balances. Donde se crearon 3 programas: *El Programa de Liquidez en dólares*, cuya función fue aliviar las presiones de liquidez en dólares del sistema; *El Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE)*, que fue diseñado para ayudar a la capitalización bancaria y *El Programa de Capitalización Incentivado por la Compra de Cartera Crediticia*, el cual se utilizó para sanear los balances financieros de la banca a través de la compra de cartera riesgosa.

En la segunda parte, se describen los programas de apoyo a los deudores:

Las **UDI'S**; instrumento que sirve para que las inversiones obtengan una tasa de interés real positiva y que los créditos no se desvaloricen, lo cual se logra por medio de la evolución de la UDI en forma proporcional con la inflación, así como, la disminución en la tasa de interés que correspondería a la prima de riesgo por inflación.

El **ADE**; programa que fue diseñado para apoyar a pequeños y medianos deudores de la banca, con créditos en moneda nacional o en UDI'S.

En el tercer capítulo haremos un análisis de los programas mencionados anteriormente, para evaluar cada uno de acuerdo a sus objetivos. También se describen algunas propuestas alternativas (elaboradas por analistas financieros) de solución al problema de la banca.

Se presentan las conclusiones del presente trabajo en el último apartado.

I - ANTECEDENTES DE LA CRISIS

La crisis económica se presentó en diciembre de 1994 y venía gestándose desde antes, un indicio de esto era el alto déficit comercial, el peso sobrevaluado, así como la entrada de capital en inversión de cartera que servía para financiar el déficit que se presentaba en la cuenta corriente, y por tanto, la existencia de una economía tan vulnerable y dependiente de la inversión extranjera.

Podemos decir, que entre las causas de la crisis económica no sólo encontramos factores endógenos, sino también factores exógenos. Entre estos últimos encontramos la renegociación de la deuda en 1983, donde el FMI presiona al gobierno mexicano para que éste aplique políticas monetarias y fiscales restrictivas, así como ciertas medidas para liberalizar la economía.

Como punto esencial para comprender la crisis financiera de 1994-1995, está la liberalización del Sistema Financiero, que no se encontraba en condiciones para enfrentar una apertura tan rápida y desmedida, lo que conduce a malos manejos por parte de los banqueros, así como una supervisión relajada por parte del gobierno.

El modelo de política económica llevado a cabo por el gobierno de Carlos Salinas basado en el financiamiento externo vía los mercados de valores nos hacen pensar que la crisis del 94, más allá de una crisis de liquidez de corto plazo, existe una crisis estructural del modelo aplicado desde hace más de una década, donde no se ha logrado configurar una política económica que satisfaga el bienestar de la población y ofrezca una respuesta del endeudamiento.¹ Donde, la deuda interna del sector público y la deuda externa son considerados los factores principales de la crisis mexicana.

1.1 La crisis de la deuda externa de 1982.

La política económica llevada a cabo en los 70's fue el endeudamiento externo como mecanismo para corregir los desequilibrios estructurales generados en la balanza de pagos. El

¹ Girón, Alicia y Correa, Eugenia. "Integración Financiera y TLC", 1995, pág. 9

endeudamiento externo era posible porque México exportaba petróleo y generaba divisas que para el exterior representaba una garantía para poder otorgar créditos. Pero en 1982 con la baja de los precios del petróleo en los mercados internacionales, además del alza en las tasas de interés en Estados Unidos, se restringe el crédito hacia México y se desata la crisis de la deuda externa.

Hasta antes de 1981 los flujos de capital externos hacia México significaron transferencia netas positivas, canalizándose principalmente al sector público. En contraste, entre 1988 y 1993 México transfirió por concepto de servicio de la deuda pública externa 106 mil millones de dólares, lo que equivale al 125% del total del endeudamiento público externo a septiembre de 1994. Solo entre 1992-1993 el servicio de dicha deuda ascendió a 25.7 y 26.8 mil millones de dólares, respectivamente.²

Así, al restringirse el crédito hacia México, las transferencias netas hacia el exterior son una carga muy grande para el gobierno mexicano. Esto implica que si queremos servir la deuda, no podemos generar un crecimiento económico.

Una alternativa de solución al problema de las transferencias netas al exterior son los acuerdos para la renegociación de la deuda externa a través del FMI. Y entre las medidas ortodoxas impuestas para la reprogramación se encuentran la aplicación de políticas restrictivas tanto monetaria como fiscal; que trae como consecuencia altísimos costos sociales; se impulsa la apertura y liberalización de la economía, que implica la desregularización del Sistema Financiero, entre otros sectores, se acuerda la reducción del aparato estatal que conduce a la privatización del Estado, para dejar al mercado como regulador eficiente en la distribución y asignación de los recursos. Todo esto conduce a la aplicación del modelo neoliberal.

1.2 Reforma económica: modelo neoliberal.

A partir de 1983 se empieza a aplicar la estrategia económica neoliberal, cuyo objetivo era controlar la inflación y buscar el crecimiento sostenido, la cual consistía en la liberalización y apertura de la economía hacia el exterior, dejando a las fuerzas del libre mercado como regulador de la economía, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos y garante de la inversión productiva; en este sistema no debe haber fuerzas reguladoras por parte de Estado ya que el mercado es el encargado de corregir los desajustes que se van presentando, para alcanzar el equilibrio que conduzca a la expansión. Así, en México el papel del

² Ibid., pág 12.

Estado como promotor y planificador del desarrollo económico, se reduce, ya que se le imputan todos los males que se gestan en la economía.

Por otra parte, con la aplicación de políticas contractivas, se hizo un ajuste al alza de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, se aplicaron topes salariales para detener el proceso inflacionario vía costos, se redujo la inversión pública trayendo como consecuencia mayor desempleo y menor productividad. Las tasas de interés internas ascendieron y con ello el crédito para las inversiones productivas se mermaban, presionando aún más sobre la producción y el empleo. Lo anterior incidió sobre el bienestar de la población, ya que también se realizó el achicamiento de las funciones del Estado y con ello se contrajeron algunos programas de educación y bienestar social, repercutiendo junto con la baja de salarios reales³ en las condiciones de vida de la población, llevando a un mayor porcentaje de la población adscrita a la pobreza.

En 1987, con la firma del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), se da prioridad a la aceleración de la apertura económica y se decide utilizar el tipo de cambio como ancla para detener el proceso inflacionario, que conduce a la sobrevaluación del peso frente al dólar, deteriorando la balanza comercial, ya que con un peso sobrevaluado, los dólares son baratos y esto permite el crecimiento en las importaciones frente a un descenso en las exportaciones que no pueden competir en el exterior con un peso valorado por encima artificialmente.

Las consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal fueron desastrosas para la economía, ésta se caracteriza por: una elevada vulnerabilidad financiera, la profundización en la inequitativa distribución del ingreso, disminución del empleo formal y con ello el aumento en el empleo de la economía informal. El crecimiento del PIB en el período de 1983-1988 fue de 0.3% en promedio y el cuál se denominó “el sexenio de crecimiento cero”, además de un rápido giro hacia un sector financiero especulativo que más tarde causaría un colapso importante.

1.2.1 Sistema Financiero.

Para explicar los desequilibrios económicos-financieros que se originaron en México a partir de 1994 es necesario analizar algunos de los acontecimientos importantes que influyeron en la crisis, analizando principalmente el ámbito financiero. El Sistema Financiero mostraba graves problemas debido a la fuga de capitales al exterior, y a la restricción al financiamiento externo para corregir los desequilibrios económicos que estaban presentes en ese momento.

³ Para notar la magnitud de la caída salarial analizando los siguientes cifras tenemos: base pre-neoliberal donde 1980=100, a 74 en 1993. La caída más notable fue en los salarios manufactureros, donde hubo fuertes reducciones en la fuerza laboral, los salarios mínimos presentados del entre 30 y el 40% de la población cayo en 35% aproximadamente de su nivel de 1978 para 1995. Hubo una caída real de todos los salarios en 1995; estimada en más del 10%.

Con la Reforma Financiera de liberalización y apertura se pretendía elevar el ahorro interno; para que se estimulara la libre competencia entre los bancos. Pero este objetivo no se cumplió.

La reforma implementada trajo consigo una mayor fragilidad financiera por las condiciones desfavorables que presentaba el país, pues no estaba en condiciones de una apertura y solo alimentó a una crisis muy fuerte que se desataría años más tarde.

La aplicación del modelo neoliberal, ha golpeado al Sistema Financiero, conduciendo hacia una crisis financiera. "La desregulación de los sistemas financieros ligada al avance tecnológico y la revolución en la informática ha propiciado el declive de la banca comercial y fomentado la bursatilización como un medio para incrementar la liquidez del mercado bajo condiciones de inestabilidad de las tasas de interés y de los tipos de cambio".⁴

La liberalización de los mercados financieros ha provocado una acelerada concentración de capitales en grupos oligopólicos, elevada especulación, excesivos márgenes de intermediación financiera. Además de la política monetaria restrictiva y la necesidad de atraer y retener inversión extranjera en el mercado de dinero han incidido también sobre la elevación de las tasas reales de interés, ejerciendo enorme presión sobre los costos financieros de las empresas y su competitividad internacional.

1.2.1.1 Desregulación operativa

A finales de 1988, en México se dio una importante transición operativa de la banca, a partir de esa fecha cada institución fijó sus propias tasas pasivas, es decir, las tasas de interés de sus instrumentos de captación; donde su nivel dependía de las estrategias y necesidades de cada institución y no de las resoluciones del Banco de México.

Se dictaron disposiciones cuyo objetivo principal era desregular las operaciones del Sistema Financiero en su conjunto y del bancario en particular. Ésta consistió fundamentalmente en la liberalización de las tasas de interés pasivas del Sistema Bancario; la eliminación de la canalización obligatoria de recursos; la sustitución y posterior eliminación del encaje legal y el coeficiente de liquidez.

En el sector bancario, con las tasas de interés liberadas, ya no se tendría que girar alrededor de la tasa del Costo Porcentual Promedio (CPP), pudiendo ofrecer a los bancos tasas más competitivas con base a su productividad; la tasa líder fue la de los CETES a 28 días, pero nada más como parámetro de comparación. Se eliminaron las reservas bancarias y los topes para la emisión de aceptaciones bancarias.

A partir del proceso de desregularización de la banca se logró expandir

⁴ Girón, Alicia y Correa, Eugenia. « *Crisis Bancaria y Carteras Vencidas* », 1997, pág. 11.

significativamente su colocación crediticia; en los años 1990-1993, esta fuerte expansión se ha visto reducida como resultados de tres factores:

- a) Los riesgos de la banca aumentaron substancialmente;
- b) Las medidas aplicadas por el gobierno (políticas restrictivas) para estabilizar la economía tuvieron efectos de desaceleración;
- c) La nueva exigencia de capitalización con respecto a los activos en riesgo impuso un candado en esta actividad.

La reforma financiera comprende seis medidas complementarias:

- ♣ Liberalización financiera.
- ♣ Desarrollo del mercado de dinero.
- ♣ Reprivatización de la banca comercial e implantación de un modelo de banca universal.
- ♣ Medidas para incrementar la competencia en el sector financiero.
- ♣ Reforma de la banca de desarrollo y de los fideicomisos.
- ♣ Otorgamiento de la autonomía al Banco Central.

La liberalización del Sistema Financiero no hubiera sido posible sin previamente realizar una serie de cambios, entre los que destacan, la creación y consolidación de la Banca Múltiple, la formación y el desarrollo del mercado de valores, sobre todo gubernamentales y, especialmente el saneamiento de la banca.

Con el alza de las tasas de interés en Estados Unidos a principios de 1994, los mercados financieros mexicanos presentaron un deterioro en la capacidad para atraer recursos. En marzo de este año, el gobierno mexicano decidió aplicar medidas de contención para evitar una salida de capitales externos, ya que éstas eran la base de la política de financiamiento del déficit. Las medidas aplicadas fueron: un incremento en el desliz cambiario, un incremento en las tasas de interés internas y uso de las reservas para apoyar el peso.

Los factores políticos que aunados al incremento en las tasas de interés externas provocaron desconfianza para los inversionistas externos. Entre los acontecimientos más importantes están, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, la muerte de Luis Donaldo Colosio, candidato oficial a la presidencia de la República. Esta desconfianza de los capitales externos se reflejan en los ingresos de la cuenta de capital que sumaron 74 millones de dólares durante el segundo trimestre de 1994 en comparación con los 10.7 mil millones de dólares del mismo período del año anterior.

Como estrategia para enfrentar los problemas sobre la presión del mercado cambiario y mantener los márgenes de divisas, el gobierno mexicano decide incrementar las tasas de interés en las

emisiones primarias de título y elevar la oferta de Tesobonos, que son títulos de cobertura cambiaria. Esta estrategia logra modificar la estructuración y emisión de tenencia de valores.

Con la devaluación inicial del 15% el 19 de diciembre de 1994 se da una situación en la que el inversionista en general reacciona negativamente y retiran masivas sumas del capital del país generando a la postre una devaluación del 100%.

1.2.1.2 Crisis Bancaria

Durante los cinco primeros meses de 1995 los depósitos de la banca mexicana aumentaron alrededor de un 14% lo que representó una disminución de aproximadamente un 12% en términos reales. Al mismo tiempo, las obligaciones extranjeras netas de la banca disminuyeron alrededor de una tercera parte en términos reales, lo que redujo aún más su capacidad para otorgar préstamos, mientras el crédito bancario crecía lentamente, los bancos mexicanos se vieron forzados por las condiciones de los mercados financieros a cobrar altas tasas de interés a sus prestatarios.

En el periodo 1990-1994 México fue un buen ejemplo de un auge crediticio impulsado por la oferta de recursos prestables que estaban a disposición del Sistema Bancario nacional. Debido a que se consolidó la estabilización de la inflación, que se inicio a mediados de los ochentas, los depósitos bancarios crecieron un 20% del PIB en 1989 a un 30% en 1994, al mismo tiempo que disminuía la demanda gubernamental de créditos bancarios y aumentaba la capacidad de los bancos para obtener recursos en el exterior. El aumento de la demanda real de los depósitos proporcionó a los bancos recursos para préstamos, y de hecho, el crédito al sector privado creció alrededor del 10% del PIB en 1990 a casi un 40% en 1994.

Esta rápida tasa de crecimiento del crédito fue, al menos parcialmente la causa de muchos problemas de la calidad de préstamos, un problema que muchos bancos mexicanos comenzaban a experimentar antes del inicio de la crisis de diciembre de 1994.

Los auges crediticios constituyen un problema bancario clave; el camino hacia una crisis bancaria se inicia con una euforia en el mercado de crédito, los bancos crecen a tasas sin precedentes hasta que la expansión concluye eventualmente, la mayoría de los auges financieros en países en desarrollo ocurren cuando se registran grandes e insostenibles déficits en cuenta corriente. Durante el periodo 1992-1994 México registro un déficit en cuenta corriente que desde cualquier punto de vista era insostenible.

El análisis de las crisis bancarias en términos del comportamiento agregado también sugiere otorgar especial atención a los factores que afectan la estabilidad de los depósitos bancarios; por ejemplo se piensa que la inestabilidad de la demanda de créditos en México estuvo ligada a un crecimiento en el consumo en lugar de un auge en la inversión productiva. En este caso tenemos que la

demanda de dinero está más correlacionada con el gasto que con la producción; así un nivel de gasto insostenible se tradujo en una expansión de los agregados monetarios. Al parecer esto fue lo que sucedió en México, cuando los agregados monetarios comenzaron a reducirse en 1994 y el Banco Central tuvo que aumentar el crédito interno para prevenir una crisis bancaria.

Para explicar la crisis bancaria intentaremos delimitar algunos de los aspectos microeconómicos que han estado presentes en la economía mexicana.

Las crisis bancarias no sólo se deben al entorno económico, sino también a una administración deficiente, que puede ser causada por una reglamentación de prudencia inadecuada y una supervisión deficiente, que puede ser causada por una reglamentación de prudencia inadecuada y una supervisión poco estricta. En ausencia de un marco de supervisión y de reglamentación de prudencia, puede perderse el control de la administración bancaria y ocasionarse graves perjuicios al sector financiero y la economía.

Una administración deficiente se da en una diversidad de situaciones, una situación típica es cuando un banco pasa a ser controlado por nuevos banqueros, las políticas y prácticas utilizadas pueden resultar inadecuadas. Este aspecto se presentó en México después de la privatización de los bancos nacionalizados en 1991, cuando numerosos bancos pasaron a nuevos inversionistas que no tenían la suficiente experiencia en la administración de dichas instituciones.

Las características típicas de una administración deficiente son un volumen excesivo de operaciones, deficientes políticas de préstamos, insuficientes controles internos y una mala planificación. Cualquiera de estas causas, por sí sola o en combinación con otras, puede conducir a pérdidas corrientes, erosión de capital e insolvencia.

Las campañas agresivas de atracción de clientes pueden conducir a la insolvencia. Cuando ocurre un crecimiento demasiado rápido como ocurrió en México a través de agresivas campañas para atraer depósitos, se hace por medio de elevadas tasas de interés, que van en perjuicio de la inversión productiva y el empleo y que como contrapartida los bancos necesitan colocar ese excedente de capital, en el que la colocación de créditos se vuelve una cuestión primordial y por tanto las reglas de selección de clientes se tornan más flexibles, lo que conduce a un deterioro de la cartera de préstamos.

La práctica de concentración de préstamos es contraria al principio de diversificación de riesgo. Cuando un banco concentra los préstamos en pocos prestatarios puede ocurrir que el incumplimiento de algunos de ellos conduzca a la insolvencia del banco acreedor como sucedió con algunos pequeños bancos en México.

En cuanto a los préstamos vinculados es decir, el otorgamiento de préstamos a empresas que son propiedad del banco o del banquero y que por lo tanto no se le selecciona en forma adecuada para este fin, puede llegar a distorsionar la información entre el prestatario y el acreedor.

La falta de correspondencia en los plazos estuvo presente en México, lo que condujo a problemas de liquidez por la volatilidad de los recursos. Se reprogramaron los créditos a corto plazo que eran sólidos por créditos a largo plazo.

Con la desregulación del SF, las tasas de interés pueden fluctuar enormemente produciéndose el riesgo de este tipo. Los prestatarios que aceptan tasas de interés elevadas por lo general son aquellos que terminan en incumplimiento. Donde si son muy altas conducen a un proceso de selección perversa.

Otro aspecto, son los préstamos que se realizan en moneda extranjera y que cuando ocurre una devaluación de la moneda del país prestatario, puede ocurrir que esos préstamos se tornen impagables por la insuficiencia de divisas. Como ocurrió en diciembre del 94 con la devaluación del peso, que implicó que muchas deudas contraídas en moneda extranjera se tomaran impagables.

La falta de planificación, es otro factor que puede conducir a crisis bancarias, antes de que ello ocurra, los bancos que se encuentran en esta situación con frecuencia son adquiridos por nuevos propietarios o se fusionan con otros bancos más fuertes. Este acontecimiento se dio en México cuando muchos bancos pequeños tuvieron que fusionarse o cambiar de propiedad para evitar una quiebra bancaria.

La crisis bancaria también puede ser provocada por el ocultamiento de los problemas de los bancos, los cuales renuevan préstamos que no han podido amortizar los prestatarios y que por lo tanto se deberían clasificar como incobrables y formar un fondo de contingencia.

Por último, las crisis bancarias también se deben a las prácticas fraudulentas.

Algunos banqueros al comprender que el negocio de las instituciones financieras fructificaría en el largo plazo, quisieron hacerlo en el corto, prestando recursos a su propia empresa, omitiendo las disposiciones legales y a veces, efectuando operaciones fraudulentas. Esto último acentuó la desconfianza y el pesimismo en el país respecto al futuro desempeño de la banca y de la economía. *(Comercio Exterior, dic. 1995, pág. 908)*

1.2.1.3 Carteras Vencidas.

La devaluación del peso en más del 100% durante 1994, representó el inicio de la crisis económica. Aunque los flujos de capital parecían permanentes y en ascenso, en realidad nunca se eliminó la preocupación fundamental de que el ingreso del capital externo fuera suficiente para cerrar la brecha de las divisas acrecentada por la incapacidad de la economía para asimilar productivamente tales recursos y la alta volatilidad de los capitales foráneos, ya que más del 90% se concentraba en inversiones de portafolio.

El déficit exponencial en cuenta corriente, la mala distribución del ingreso, el modesto crecimiento de las actividades productivas, el mayor nivel de desempleo abierto, la caída de más del

30% del salario y de las condiciones de insuficiencia de todo orden que vienen padeciendo millones de mexicanos, fueron los parámetros a partir de los cuales la crisis permanece y tiene expectativas de crecer.

La propia banca central, mediante la política antiinflacionaria ha expresado que uno de los factores críticos que determinaron el trazo de la estrategia excesivamente restrictiva, tanto de la política monetaria como de la fiscal, comercial y salarial, fueron el de fortalecer al Sistema Financiero. Sin embargo, hoy se encuentra debilitado como resultado en buena parte por el sobreendeudamiento de un número significativo de familias y empresas mexicanas, esto se anticipó con el aumento excesivo de las carteras vencidas de las instituciones de crédito y el marcado descenso de su nivel de capitalización. Desde 1991 el Sistema Bancario venía mostrando esos signos de debilidad, de los cuales sobresale tanto la cartera vencida como el capital insuficiente para respaldar los activos de riesgo.

Con la eliminación de los cajones de créditos, la distribución de los mismos se ha modificado. Por ejemplo, del total de crédito para diciembre de 1988: 7.3% se destinaba a actividades agropecuarias y mineras, 32.8% a la industria, 6.7% vivienda, 21.7% a diversos servicios, 13% a comercio y 18.5% al gobierno. Sin embargo, para julio de 1993 la distribución se ha modificado de la siguiente forma: 7.6% a actividades agropecuarias y minería, 28.8% a la industria, 13.8% a vivienda, 28.7% a diversos servicios, 18.8% al comercio y sólo el 2.3% al gobierno⁵ (esto como resultado de la política de restricción aplicada al gasto de gobierno). Con esto podemos decir, que el endeudamiento de familias comienza a estar presente en la superficie de la economía.

Por su parte la deuda externa del sector privado empezó a crecer aceleradamente a partir de 1991. Los grupos financieros contrataron créditos para cubrir posiciones derivadas de su participación en la privatización de empresas y bancos, también para mejorar sus costos financieros aprovechando las diferencias entre las tasas internas y las externas. El sector bancario y los grupos industriales contrataron créditos externos para consolidar sus estrategias de expansión frente a la nueva competencia que abrió el TLC.⁶

El problema de las carteras vencidas de los bancos se venía presentando desde 1991, cuando el índice de morosidad (que es igual a la relación entre carteras vencidas y carteras totales) rebasa el límite aceptado como máximo en los acuerdos de Basilea (el índice de morosidad máximo se fija o acepta en 3.5%). A partir de 1991 hasta 1997 el índice de morosidad ha sido rebasado de su límite aceptable.

Podemos observar el comportamiento de la cartera de crédito de todo el Sistema Bancario en el siguiente cuadro.

⁵ Ortiz, Martínez Guillermo. « *La reforma Financiera y la desincorporación bancaria* », 1994, págs. 193-195

⁶ Girón, Alicia y Correa, Eugenia ; Op.cit., 1995, pág. 13.

Saldos corrientes en miles de millones de pesos

	1990	1991*	1992*	1993*	1994*	1994**a	1996**a	1997**ab
Cartera total	163,404	237,881.4	336,907	421,126.3	507,818.7	656,395.1	741,067.9	711,892.95
Cartera vencida	3,321	9,828.2	18,756.6	30,527.3	37,254.7	46,326.4	47,503.2	79,154.55
Indice de morosidad ¹	2.04	4.13	5.57	7.25	7.34	7.06	6.41	11.12
Indice de capitalización ²		7.73	9.01	9.94	9.75	12.06	13.06	13.77
Margen de utilidad ³	4.85	5.0	6.41	7.06	7.81	0.90	-2.63	n.d.
Margen financiero ⁴	12,662.2	17,374.3	25,840.2	33,176.3	31,307	44,246.1	35,529.7	40,567.69
Tipo de cambio ⁵	n.d.	n.d.	n.d.	3.1059	5.325	7.6425	7.8509	n.d.

1. Cartera vencida bruta/ Cartera de crédito total.
2. Capital Neto/ Activos de riesgo (Determinado por el Banco de México).
3. Utilidad Neta/ Ingreso total.
4. Ingreso Financiero- Costo Financiero.
5. Tipo de cambio del peso respecto al dólar para solventar obligaciones en moneda extranjera. Cotizaciones a fin de mes.

* No se incluyen cifras de Banca Unión y Banca Cremi en tanto no se regularice su situación.

** No se incluyen cifras de: Inverlat, Unión, Cremi, Centro, Banpais, Oriente, Obrero, Interestatal, Sureste, Capital, Promotor del Norte y Anáhuac, en tanto no se regularice su situación.

a) Consolidado con Fideicomisos UDI'S

b) A partir de diciembre se incluye nuevamente Banpais y no se considera Banco del Atlántico.

Fuente : CNBV, Boletín Estadístico de Banca Múltiple, Julio 1998.

Son diversas las causas que contribuyeron al problema de las carteras vencidas:

1. La liberalización y desregulación del SF, que propició un aumento en los márgenes de intermediación (que es la diferencia entre tasas activas y pasivas) y colocó los créditos sin una asignación selectiva en donde se permitiera la dinamización y crecimiento de la economía.
2. Con la liberalización de las tasas de interés, a las empresas les resultaba más caro poder financiar sus proyectos de inversión, ya que el alza de las mismas era un freno para el financiamiento.
3. El relajamiento en la supervisión y reglamentación de las operaciones bancarias por parte de las autoridades correspondientes.
4. La recesión económica que orillaba aún más a las familias a depender del crédito interno, a parte de las campañas de atracción hacia las tarjetas de crédito. Y que con el alza de las tasas internas de interés, provocaron suspensión de pagos por parte de los deudores llevando así al problema de las carteras vencidas.

5. “La práctica bancaria mexicana de cargar sobre los deudores morosos penas extraordinarias en forma de un *asa de interés moratorio capitalizable*” ⁷

Un número significativo de empresas ha caído en cartera vencida o se ha visto obligado a entregar sus negocios a la banca, la que además de su función de intermediación financiera realiza actividades mercantiles (*Comercio exterior, dic. 1995, pág 908*).

“El 99% de los usuarios de crédito del país se encuentra en insolvencia debido a que en menos de dos meses los réditos bancarios se han más que triplicado. Con ello, el riesgo de quiebras de instituciones financieras crece día con día (...)” (*El Financiero 26 de febrero de 1995*).

El problema de carteras vencidas se ha venido agudizando a medida que las tasas de interés se dispararon en tan sólo dos meses generando problemas al sector industrial y a las familias ya que estos no pueden hacer frente a sus pagos.

Ante esta perspectiva, muchos bancos se encuentran al borde de la insolvencia y como respuesta a este problema, los deudores han realizado movimientos de organización ciudadana, tendientes a defender su posición de no pago de sus adeudos. Entre estas organizaciones civiles de autodefensa se encuentra el Barzón y la Asociación Nacional de Tarjetahabientes (ANTA).

“Raúl Villegas, responsable del sector tarjetas de crédito de El Barzón metropolitano opinó que la mayor parte de los deudores (...) no se han acercado a los bancos, pues la caída vertical de los salarios, el incremento de los precios, la pérdida de empleos y la amenaza de desempleo (...) hacen imposible que los deudores encuentren la manera de hacer frente a sus pagos”. (*El Financiero 26 de febrero de 1995*).

La banca ha recurrido a procesos judiciales para recuperar sus créditos. Hay amenazas de embargo y de acumulación de intereses moratorios para aquellos deudores que no cumplan con su pago a tiempo.

“El 52% de los juicios que ocurren en el país (...) son mercantiles (por incumplimiento de pagos en letras de cambio, cheques, contratos de crédito, pagarés, etcétera), lo cual revela la alta gravedad del problema de carteras vencidas y por su magnitud demuestra que hay fallas estructurales en los esquemas financieros y económicos del país”. (*El financiero 13 de febrero de 1995*).

Es importante mencionar que entre los primeros factores que influyeron en esas dos puntas del naufragio bancario están:

1. La falta de liquidez en moneda extranjera para redimir los vencimientos masivos de Tesobonos
2. El drástico aumento de las tasas de interés nominales que afectaron de manera directa el precio de los valores de renta fija, propiedad de los bancos, lo cual aunado a las

⁷ Girón, Alicia y Correa, Eugenia; Op. Cit.,1997 , pág 25.

presiones inflacionarias y el decremento de la actividad económica, deterioraron más la calidad de las carteras vencidas.

1.3 Resultados

Algunos analistas sostienen que la crisis tiene como base problemas estructurales, como el fracaso del proyecto neoliberal, el agotamiento de los pactos, la represión salarial por largo tiempo, la acelerada apertura comercial y sus efectos sobre la planta productiva nacional, sin embargo, todos ellos fueron superados por la creciente sobrevaluación del tipo de cambio. De igual forma se mencionan los efectos de inestabilidad política en el año, el aumento en las tasas de interés en los mercados internacionales y la pérdida de credibilidad en el gobierno por su incapacidad de sostener la paridad cambiaria frente a un déficit muy elevado en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Entre los principales elementos que contribuyeron a la situación económica actual, se encuentra la sobrevaluación reciente del tipo de cambio; la rápida apertura comercial, superior a la que mantienen las economías que se califican como abiertas; los problemas que enfrenta una banca descapitalizada y poco eficiente; una política monetaria desajustada frente a la actividad real de la economía y la preocupante falta de ahorro, razones que obligaron a buscar el apoyo de recursos a corto plazo para financiar el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Sin embargo, estos apoyos no eran como en 1982 (créditos bancarios), sino inversiones de los grandes fondos que van a los mercados emergentes en búsqueda de ganancias, lo que en otras condiciones hubiera sido una gran ventaja.

Ahora bien, la crisis se gestó durante varios años y sus causas centrales se ubican en la naturaleza del modelo y sus políticas estabilizadoras seguidas, los cambios en el exterior y los acontecimientos políticos derivados de la pugna por el poder en México.

Los puntos más importantes de las causas de la crisis financiera los resumiremos en los siguientes puntos:

- ♣ Elevación de las tasas de interés en los Estados Unidos.
- ♣ El excesivo nerviosismo de los agentes económicos por la sobrevaluación del tipo de cambio del peso.
- ♣ La pérdida de credibilidad en el gobierno mexicano en su capacidad para sostener la paridad cambiaria frente a un déficit excesivo en la cuenta externa.
- ♣ El bajo potencial para generar ahorro interno.
- ♣ La apertura comercial (que facilitó la importación de mercancías), manifestó dificultades en algunos eslabones de la cadena productiva, lo que originó un aumento del desempleo urbano.

- ♣ La excesiva protección de la banca comercial, cuyas ineficiencias se manifestaron en elevadas tasas de interés para los usuarios.
- ♣ Los débiles mecanismos de supervisión bancaria por parte de las autoridades financieras, que han llevado a la quiebra técnica a algunos de los bancos comerciales, así como escándalos financieros, que en conjunto se revirtieron en desconfianza respecto a la capacidad de manejo de las autoridades.
- ♣ Los factores políticos derivados de las pugnas por el poder, así como la poca flexibilidad de la nueva administración para aplicar una estrategia adecuada, antes y después de liberar el tipo de cambio.

II. ESTRUCTURA DE LOS PROGRAMAS BANCARIOS

La experiencia internacional nos ha demostrado, que un Sistema Bancario con problemas de insolvencia y proclives a la quiebra, pueden sanar sus balances y recuperarse si se atiende con programas de reestructuración bancarias que cuenten con financiamiento y apoyo del sector público. En diversos países se han puesto en marcha los programas de reestructuración con financiamiento no inflacionario para resolver los problemas bancarios con éxito y se ha logrado consolidar al Sistema Bancario.

El programa en Chile de reestructuración bancaria respetó los 3 principios para el manejo acertivo de la crisis bancaria, de ahí se deriva el éxito que obtuvo.

Los tres principios básicos que se deben cumplir para los casos de reestructuración bancaria son:

Principio 1: Hacer que los responsables de la crisis soporten la mayor parte del costo de la reestructuración.

Principio 2: Impedir que los bancos que sufren problemas otorguen crédito a prestatarios en mora, es decir, establecer medidas para controlar el crecimiento del crédito de dudoso reembolso.

Principio 3: Evitar que el programa se financie mediante la inflación⁸

En México en el primer trimestre de 1995 las tasas internas de interés se dispararon, superando al 80%, provocando que la falta de confianza en el Sistema Bancario se viera deteriorado aun más por las fallas que el mismo sistema venía presentando desde antes y por las políticas restrictivas impuestas por el gobierno.

Para resolver el problema del Sistema Financiero y más específicamente el de las carteras vencidas, el de endeudamiento externo por parte de los bancos; el gobierno mexicano puso en marcha programas de rescate bancarios enfocados a la capitalización de los bancos en un primer momento y en un segundo plano, al quite de cargas pesadas a los deudores. Como el sector bancario juega un papel primordial en el funcionamiento de la economía del país o como dicen algunos autores "La cuestión financiera es el talón de Aquiles de la economía", debido a que sin financiamiento no puede operar el sistema productivo.

⁸ Husman, Ricardo y Rojas, S. Liliana « *Las Crisis Bancarias en América Latina* », 1997, pág. 170.

En los siguientes esquemas se presentan las causas y soluciones propuestas por el gobierno para resolver el problema del Sistema Bancario:

Problemática del Sistema Bancario mexicano

**DIAGNOSTICO
GENERAL**

- ♣ Devaluación y
volatilidad
Financiera
- ♣ Repunte
Inflacionario
- ♣ Entorno
económico
Recesivo
- ♣ Alto
Endeudamiento
de agentes
económicos

Fuente: Informe Anual Abril-Junio 1995. Grupo Financiero Bancomer.

PROBLEMÁTICA PARTICULAR DE LOS BANCOS

Altas tasas de
interés nominales
y reales

Deterioro de la
cartera crediticia

Reducción del
nivel de
capitalización

Caida en captación
colocación y
utilidades

Intervención ge-
rencial de algu-
nas instituciones

Problemas y Soluciones Propuestas

Nivel de
Capitalización

Respaldo de
divisas

Reestructuración de
cartera via «UDI'S»

Programa de
Apoyo a Deudores
(ADE)

Paquete de
apoyo de
Estados Unidos

Apoyo a la
banca via
PROCAPTE

Liquidez de
deudores

Garantias al
depositante via
FOBAPROA

Fuente: Informe Anual Abril-Junio 1995. Grupo Financiero Bancomer

2.1 Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

El fundamento del Fondo Bancario de Protección al Ahorro se encuentra en la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) y consiste en un fideicomiso que administra el Banco de México (Banxico) y su finalidad de acuerdo a la Ley mencionada: (...) será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de Banca Múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones. (*Ley de Instituciones de Crédito. 1995*).

El apoyo preventivo que se otorga a los bancos deberá estar garantizado con acciones representativas del capital social de dichas instituciones o con valores gubernamentales y existe un Comité Técnico integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco de México y por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) que determina los términos y condiciones de los apoyos que se otorgan.

El FOBAPROA se convirtió a lo largo de 1995 en uno de los instrumentos básicos de capitalización de la mayor parte de los bancos y aunque el gobierno Zedillista ha declarado expresamente que no se pretende reestatizar la banca, si ha sido el gestor para conseguir parte del financiamiento ante el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el mes de junio el presidente de la CNBV informaba que hasta ese mes se habían canalizado 24,740 millones de pesos a través del Fondo Bancario.

Cuando FOBAPROA actúa para resolver problemas coyunturales, considerados de carácter general en el Sistema Bancario, en virtud de las circunstancias por las que atraviesan los mercados, diseña e implementa programas como los que fueron aplicados en esta crisis, así tenemos el Programa de Liquidez en Dólares, El Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE) y el Programa de Capitalización Incentivado por la Compra de Cartera Crediticia.

2.1.1 Programa de Liquidez en Dólares.

Con la devaluación a finales de 1994 y con el incremento de las tasas de interés e inflación, se produjeron problemas colaterales como el aumento de la carga de los créditos tanto en moneda nacional como extranjera, los coeficientes de capital se mermaron y se produjo el colapso de la actividad económica. Ante este panorama, el gobierno de México puso en marcha el paquete de apoyo en divisas.

Con el Paquete de Apoyo de Estados Unidos a principios de 1995, por un monto de 20 mil millones de dólares se pretendía respaldar los depósitos en divisas en bancos mexicanos, garantizar que los bancos cumplieran con sus compromisos para reducir la presión bancaria. Es decir, se deseaba

reducir la salida de recursos en divisas de los bancos mexicanos. La ayuda por parte del gobierno hacia los bancos fue a través de préstamos en dólares canalizados a través de FOBAPROA, con altas tasas de interés que sirvieron como incentivo para el pronto pago por parte de los bancos comerciales; para septiembre de ese año todos los bancos habían liquidado sus adeudos en dólares.

2.1.2 Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE).

El Programa de Capitalización Temporal fue diseñado para ayudar a aquellas instituciones crediticias con problemas de descapitalización originado por la crisis y que no cuentan con el nivel de reservas que marca la ley. Para que esto fuera posible, el Banco de México aportó suficientes recursos económicos a las instituciones bancarias con graves problemas de carteras vencidas para que pudieran hacer frente a los problemas de descapitalización. Apoyando financieramente a aquellos bancos que no cumplían con los requisitos de capitalización (la capitalización corresponde a la relación entre el capital y los activos de riesgos) que es del 8%, según establece la CNBV.

Este esquema independiente del FOBAPROA, pero en el que se utilizaron los recursos de dicho fondo (fideicomiso que depende del Banxico), consiste en la colocación de obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital, con una duración de 5 años lapso en el que los bancos deberán contar con el coeficiente de capitalización y que en caso de no cumplir con el índice de capitalización o que dicho índice se vaya deteriorando el FOBAPROA, podrá ejercer el derecho de conversión anticipada, pudiendo colocar inmediatamente las acciones entre los inversionistas privados.

Para evitar un aumento del crédito interno neto, los recursos recibidos por parte de los bancos fueron depositados en el Banxico.

Este incremento [de 10 puntos en las tasas de interés] hará “estallar” la cartera vencida porque las tasas activas de interés se dispararán y harán más dependientes a las instituciones crediticias nacionales al Programa de Capitalización Temporal, ya que cada vez requerirán un mayor número de recursos, podrán en garantía sus acciones y ello puede traducirse, para algunas instituciones crediticias, “una nacionalización silenciosa” o el retorno del gobierno como accionista “otra vez” (*El financiero*, 21 febrero de 1995)

La Comisión Nacional Bancaria (CNB) informó que ante las circunstancias que enfrentaba la economía, los bancos están obligados legalmente a mantener reservas contra riesgos crediticios hasta un 60% de su cartera vencida o bien 4% de su cartera base, lo que resulte mayor.

Si las reservas no llegan al nivel obligatorio, y el ingreso neto declarado es insuficiente para cubrir la diferencia, los bancos deben retirar fondos de su cuenta de capital y colocarlos en la cuenta de reservas para pérdidas por préstamos. Si esto hace que su coeficiente de relación entre el capital y el

riesgo ponderado en función del activo disminuya hasta ser inferior al 8%, el banco deberá obtener capital adicional. Si no lo logra, debe solicitar asistencia a PROCAPTE.

Apoyo a la banca vía PROCAPTE.

Tiene como objetivo: Incrementar (temporalmente) la capitalización de los bancos, a fin de fortalecer las instituciones de crédito para que redunden en servicios más competitivos y eficientes para los usuarios; no podrán emitirse nuevas acciones ni distribuirse dividendos durante su vigencia (cinco años).

2.1.3 Programa de Capitalización Incentivado por la Compra de Cartera Crediticia.

En este programa las autoridades ofrecieron a los bancos que voluntariamente se afiliaran a él, la compra de dos pesos de activo por cada peso que los bancos capitalizaran en el periodo preestablecido. De esta manera se negociaron las condiciones de compra, que FOBAPROA limitó a créditos comerciales e industriales superiores a un tamaño mínimo y que venían acompañados de las reservas correspondientes.

También existe la posibilidad de un segundo tipo de operación por la cual tomaría activos, ésta sería la resultante de la venta de los bancos que actualmente están intervenidos bajo situación especial.

La cartera de FOBAPROA está constituida por los créditos que los bancos le vendieron a esta institución bajo el programa de capitalización; estos créditos son comerciales o industriales principalmente.

FOBAPROA emitió un bono que devenga tasas de CETES. FOBAPROA recibió activos a la banca, en créditos fundamentalmente, y a cambio de ello entregó un título que devenga tasas de CETES; en la medida en que la recuperación de los activos sea superior a la tasa de rendimiento del CETE, el gobierno no tendrá pérdida pero si la recuperación de activos es inferior a estos rendimientos habrá una diferencia en contra de FOBAPROA que, como tiene aval, sería en contra de las finanzas públicas; de alguna manera lo que hace del proceso de venta es limitar y acotar hasta un máximo posible ganancia que tuvieran las finanzas públicas en el proceso de apoyo a la banca.

2.2 Unidades de Inversión (UDI'S)

A finales del mes de febrero de 1995, el Banxico dio a conocer los elementos generales de las Unidades de Inversión (UDI'S), cuyo objetivo según se expresó sería la renegociación de los créditos de las empresas deudoras. La UDI es la unidad de cuenta en la que se pueden denominar tanto créditos

como depósitos y otras operaciones financieras. Y evoluciona en forma proporcional a la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) actualizándose diariamente. El día que se establecieron las UDI'S, estas tenían un valor de N\$1.00 el cual ha sido actualizado de acuerdo a la evolución del INPC de tal forma que los pagos al inversionista, tanto principal como de intereses, se efectuará en Nuevos Pesos de acuerdo con el valor de la UDI en el día de pago. La novedad consistió en que estas Unidades de Inversión parten de un valor equivalente al peso a partir del 3 de abril y son actualizadas con el crecimiento inflacionario expresado en el INPC. El objetivo de esta actualización inflacionaria persigue que el valor de los créditos no se desvalorice con la inflación y que los deudores paguen tasas reales positivas. Al margen de las supuestas bondades que desde un punto de vista teórico puedan tener las UDI'S (ya que en el caso de Chile su aplicación fue exitosa), en nuestro país se empezaron a aplicar en el inicio del segundo trimestre de 1995, donde las características de la producción como fue dado a conocer por el propio gobierno, se manifestaron en una reducción de 10% del PIB, es decir, una de las reducciones más grandes en los últimos cincuenta años de la actividad productiva, del aumento del desempleo y del colapso de la demanda efectiva, independientemente de que desde entonces las cuentas externas presentaron saldos positivos y de que las cuentas gubernamentales tuvieron superávit. Dentro de este marco, las empresas sujetas a reestructuración crediticia han tenido que sortear los efectos de la depresión que seguramente les repercutirá intensamente con el decrecimiento del producto anual en más del 7%.

Hay que recalcar que con las UDI'S no se trató de otorgar nuevos créditos, simplemente se reestructuraron los plazos de vencimiento y se establecieron programas de gracia a una parte de los deudores de los bancos. De no haber aplicado esa medida el crecimiento de la cartera vencida se hubiera convertido en exponencial y llevado a la quiebra a un mayor número de empresas, creando un mayor problema de insolvencia a los bancos, ante la imposibilidad de cubrir tales adeudos, pues no hay que olvidar que la actividad de los negocios decreció y las empresas no cuentan con excedentes financieros, es decir, hay pérdidas de operación en muchas de ellas o bien, en el mejor de los casos las utilidades se han comprimido.

El programa depresivo que impulso al gobierno de México, lo llevó a poner en ejecución la reestructuración crediticia que significó, de acuerdo a la información proporcionada por la CNBV, que: El monto para la reestructura de adeudos será de 76,000 millones de nuevos pesos (65 mil del Gobierno Federal y 11 mil de los bancos). (*El Financiero*, 30 de marzo de 1995). Es decir, el equivalente a casi 11 mil millones de dólares al tipo de cambio de esa fecha, cifra nada despreciable si consideramos que el monto de las reservas de divisas a principios de abril, cuando se dio inicio a las UDI'S fue de alrededor de 7,800 millones de dólares.

El Vicepresidente de la CNBV, Lic. Javier Gavito Mohar dio a conocer que el programa de reestructuración de adeudos beneficiaría a más de 300 mil empresas, de acuerdo a las siguientes opciones: (*El Financiero*, 30 de marzo de 1995).

1. Con 12 años de gracia para el pago del capital.
2. De 10 años con cuatro de gracia para el pago del capital
3. De 8 años con dos de gracia para el pago del capital.
4. Con 10, 7 y 5 años sin plazo de gracia.

La renegociación de adeudos estuvo a cargo de los bancos acreedores y solamente se tomaron en cuenta a las llamadas empresas viables, que de acuerdo a los criterios de ciertos estudios y análisis específicos tuvieran perspectivas de sobrevivir el periodo depresivo, puesto que los riesgos serían asumidos por la banca. Al respecto el analista Francisco Abarca expresó en los días previos a la aplicación del programa que: "las únicas empresas que saldrán adelante serán aquellas que logren incrementar el flujo de recursos provenientes de las utilidades de operación, lo cual supone un mayor volumen de ventas y una política que permita elevar la productividad" (*El Financiero*, 31 de marzo de 1995). Asimismo, en la discusión celebrada en la Cámara de Diputados en torno a las Unidades de Inversión, se precisó la necesidad de que se destinará la mayor parte de fondos posibles a la mediana y pequeña empresa, aunque se aclaró que: "si la economía no responde, cualquier programa o instrumento quedarían superados o serían insuficientes" (*El Financiero*, 29 de marzo de 1995). Lo importante entonces no es el instrumento, sino reorientar el programa de ajuste hacia el crecimiento económico, pues mientras las empresas no tengan un continuo flujo de efectivo no podrán pagar el servicio de su deuda a los bancos, situación que perdura hasta los resultados del tercer trimestre, pues el producto siguió siendo negativo y las ventas no se han recuperado.

Para el inversionista, la preocupación principal se encuentra en la incertidumbre respecto al rendimiento real de las inversiones realizadas, puesto que resulta muy difícil predecir la velocidad del aumento de los precios; esta incertidumbre le lleva a demandar no solo la inflación y el premio real esperado, si no también una prima para cubrir el riesgo de que la inflación real sea mayor a la esperada provocando un aumento importante en la tasa de interés demandada.

Para el usuario del crédito, la prima de riesgo que mencionamos anteriormente incrementa el nivel de las tasas que deben cubrirse provocándose una carga financiera adicional para la empresa. Como se ha comentado, la inflación crea una amortización anticipada de los créditos en términos reales. Esta amortización anticipada, en combinación con la prima de riesgo que demanda el inversionista, provocan una pesada carga financiera para las empresas (o las personas) que puede resultar en la imposibilidad de cubrir las obligaciones contraídas con los inversionistas.

Cuando se crearon las UDI'S se tenía la confianza que presentarían una ventaja para el inversionista ya que asegurarían un rendimiento real de las inversiones no importando la evolución de la inflación.

2.3 Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE).

Elementos del programa:

- ♣ Incorpora créditos denominados en pesos y en UDI'S.
- ♣ Privilegia a clientes cumplidos.
- ♣ Favorece de manera especial a clientes pequeños.

El acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (en lo sucesivo el acuerdo), constituye un esfuerzo por una sola vez y sin precedentes por parte del Gobierno Federal y de los bancos de desarrollo y múltiples, para aliviar la difícil situación por la que atraviesan las personas físicas y empresas deudoras de la banca. Reconoce, por un lado, que todos debemos responsabilizarnos de nuestras obligaciones y, por el otro, favorece la existencia de condiciones legales económicas apropiadas para el pago y reestructuración de las deudas. (*El Financiero*; 27 de agosto de 1995)

El acuerdo complementa y fortalece los diversos programas que el Gobierno Federal y la banca han implementado para la reestructuración de los adeudos en UDI'S.

En la elaboración del Acuerdo se consideraron diversos objetivos. Donde el apoyo está dirigido principalmente a los deudores medianos y pequeños y, tomando en cuenta la problemática del campo, prevé beneficios específicos para los agropecuarios.

Los costos son compartidos entre el Gobierno Federal y la banca, procurándose que el costo fiscal sea el menor posible y que se distribuya a lo largo de los años, asimismo, se decidió que el Acuerdo fuera congruente con el programa económico, no diera lugar a expansión monetaria y no distorsionara el funcionamiento normal de los mercados.

Por otra parte, considerando la importancia de fortalecer la vigencia del estado de derecho, conforme al cual las partes deben cumplir con sus obligaciones, se evitó favorecer a los deudores incumplidos sobre los que se encuentran al corriente de sus pagos. Por tal razón, la mayor parte de estos últimos recibirán los beneficios del Acuerdo, sin que tengan que efectuar trámite alguno.

Las características generales que contempló el ADE para el apoyo a los deudores de los distintos tipos de crédito son:

2.3.1 Beneficiarios.

El acuerdo beneficiará a todos los deudores de la banca por los adeudos, denominados en moneda nacional o en UDI'S, contraídos con anterioridad a agosto de 1995, por concepto de:

Tarjetas de crédito.

Créditos por la adquisición de bienes de consumo duradero y personales.

Créditos a empresas (a cargo de personas físicas o morales, que realicen actividades empresariales en cualquier rama de la actividad económica, incluyendo aquellos descontados por la Banca de Desarrollo y de los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal).

Créditos por vivienda

Los beneficios del acuerdo se harán extensivos a los deudores de uniones de crédito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero, de créditos que hayan sido descontados por la banca o los referidos fideicomisos de fomento económico.

2.3.2 Deudores al corriente de sus pagos.

Los deudores al corriente en sus pagos recibirán los beneficios económicos del Acuerdo a partir del mes de septiembre de 1995, sin que se tenga que efectuar trámite alguno, siempre y cuando no se interrumpan la regularidad de sus pagos.

Para afectos del acuerdo, se incluyen en este supuesto los deudores de tarjetas de crédito que tengan hasta tres mensualidades vencidas. Los créditos para la vivienda recibirán los beneficios a partir de la fecha en que reestructuren sus créditos en UDI'S.

Los acreditados con adeudos vencidos que se pongan al corriente en sus pagos recibirán los beneficios desde la fecha en que se regularicen. Aquellos deudores que regularicen sus pagos a más tardar el 30 de septiembre de 1995 recibirán los beneficios desde el día 1 de agosto de 1995.

2.3.3 Participación de acreditados con adeudos vencidos.

Los deudores que no se encuentran al corriente en sus pagos podrán, de manera voluntaria e individual, participar de los beneficios del Acuerdo mediante la firma de una Carta de Intención, que estuvo a su disposición en las oficinas de los bancos a partir del 11 de septiembre de 1995.

La carta de Intención establece exclusivamente la buena voluntad del banco y del deudor de negociar para llegar a un Convenio de Reestructuración.

*Créditos a empresas, al consumo y personales.

Los deudores de créditos a empresas, al consumo y personales, que firmen la Carta de Intención, teniendo como límite el 30 de septiembre de 1995, recibirán los beneficios del Acuerdo desde el día primero de dicho mes. Quienes firmen la Carta de Intención en una fecha posterior

recibirán los beneficios a partir del día de la firma. La obtención de los referidos beneficios quedará sujeta a que los deudores suscriban un convenio de Reestructuración con el banco a más tardar el 31 de enero de 1996.

***Tarjetas de crédito.**

Los deudores de tarjeta de crédito que hayan recibido una notificación de pago derivada de una acción judicial (cartera litigiosa) deberán suscribir la Carta de Intención y llegar a un Convenio de Reestructuración a más tardar el 31 de enero de 1996. Dichos deudores gozarán de los beneficios del Programa a partir de la fecha de la firma del Convenio de reestructuración.

***Créditos por vivienda.**

Los deudores por crédito por vivienda recibirán los beneficios a partir de la fecha en que reestructuren sus créditos en UDI'S, dichos beneficios están sujetos a la disponibilidad de UDI'S.

2.3.4 Tregua judicial.

La banca otorgará unilateralmente a los deudores que no se encuentren al corriente de sus pagos, una tregua judicial hasta el 31 de octubre de 1995. Dicha tregua se extenderá hasta el 31 de enero de 1996 a aquellos deudores que firmen la referida Carta de Intención.

Este beneficio no se otorgará de manera general a las empresas cuyo adeudo total exceda de 400 mil nuevos pesos.

2.3.5 Reestructuración.

Los deudores podrán reestructurar y beneficiarse de los plazos y de las tasas de interés previstos en los programas propios de la banca o en los programas en UDI'S apoyados por el Gobierno Federal.

Los programas en UDI'S implementados por el Gobierno Federal y la banca comprenden tanto el Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional y el programa de Apoyo a Deudores de Crédito de Vivienda, como los que conjuntamente con este Acuerdo se dan a conocer para tarjeta de crédito y para créditos destinados a la adquisición de bienes de consumo duradero y personales. La

banca se compromete a informar a los deudores las características de estos programas de reestructuración.

Una vez reestructurados los créditos los deudores deberán mantenerse al corriente en sus pagos para conservar los beneficios del acuerdo.

2.3.6 Beneficios Adicionales.

***Condonación de intereses moratorios.**

Al llegar a un convenio de Reestructuración, la banca condonará los intereses adicionales a los que resulten de aplicar la tasa de interés ordinaria. A los deudores de tarjeta de crédito se les condicionan los intereses moratorios registrados en el último estado de cuenta expedido con anterioridad a al firma del Convenio de Reestructuración.

***Garantías.**

No se exigirán garantías adicionales para las reestructuraciones, salvo tratándose de empresas cuyo adeudo sea mayor de 400 mil nuevos pesos, en que los bancos podrán pedir modificaciones a las garantías.

***Pagos mínimos de tarjeta de crédito.**

Durante la vigencia del Acuerdo, los bancos procurarán reducir a 4 por ciento el pago mínimo que deba efectuarse en tarjeta de crédito, por los primeros cinco mil pesos del saldo adeudado.

***Gastos notariales.**

En la reestructuración de créditos de vivienda, la banca absorberá 50 por ciento de los honorarios de los notarios y de los gastos de registro y ofrecerá al acreditado financiamiento por el 50 por ciento restante.

2.3.7 Beneficios específicos al campo.

*Participación en otros programas.

Los deudores de créditos agropecuarios que participan en el SIRECA y en los demás programas de FIRA, también recibirán los beneficios del presente Acuerdo.

* Otorgamiento de nuevos créditos.

Los bancos se comprometen a agilizar el otorgamiento de créditos para capital de trabajo a los deudores agropecuarios que se encuentran al corriente en sus pagos y a los que reestructuren sus adeudos.

2.3.8 Supervisión del cumplimiento del programa.

La comisión Nacional Bancaria y de Valores, en uso de sus facultades, supervisará la debida aplicación por parte de los bancos de los beneficios del acuerdo.⁹

Costo del programa:

Según la estimación de la Asociación de Banqueros de México (ABM), el costo aproximado del ADE es de:

Gobierno N\$ 7 mil millones

Bancos N\$ 10 mil millones

El costo para el gobierno se financiará con créditos a 5 años otorgados por la banca, con una tasa equivalente a la de CETES a 28 días.

2.3.9 Beneficios del ADE.

Clientes:

- ♣ Genera una reducción inmediata en el pago del servicio de la deuda.
- ♣ Ofrece nuevas opciones para cubrir el servicio de la deuda.

⁹ Fuente: El financiero; Domingo 27 de agosto.

Bancos:

- ♣ Frena el deterioro de la cartera vencida.
- ♣ Implica una reducción de las provisiones, lo que aminora el costo del programa.

Gobierno:

- ♣ Reduce politización del problema de carteras vencidas.
- ♣ Señala a la banca como factor para inducir la recuperación.

III. EVALUACIÓN Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA BANCARIO

3.1 Diseño y Ejecución de los programas.

Para evaluar si los programas anteriores, cumplieron en su diseño con los tres principios para resolver la crisis bancaria debemos responder las siguientes preguntas: ¿Quiénes soportaran los costos de reestructuración?, ¿Hay control en el crecimiento de las instituciones con dificultades? Y por último ¿Cómo se financiaran los programas?

Respetando el principio tres, las autoridades correspondientes diseñaron el Programa de Capitalización Temporal, con el fin de obtener fuentes de financiamiento no inflacionario, el FOBAPROA que es el fondo de seguros, deberá otorgar préstamos a los bancos en forma de deuda subordinada que se toman como capital, esos fondos son depositados en el Banxico para evitar la expansión monetaria y por ende la inflación. Dicho programa tiene una duración de 5 años, mismos en el que los bancos deberán recuperar su rentabilidad.

Conforme al principio uno, el FOBAPROA podrá ejercer el derecho de conversión anticipada,¹⁰ si las autoridades reguladoras evalúan que la solvencia del banco corre peligro.

Para cumplir con lo previsto en el principio dos, referente a impedir que los bancos amplíen el crédito de dudoso reembolso durante la reestructuración, las autoridades propusieron reforzar la supervisión para obligar a los bancos en situación de riesgo a reducir su capital y reestructurarse; e indizar los préstamos en función de la inflación.

El procedimiento para reestructurar los préstamos es: el gobierno mediante la emisión de bonos cupón cero ofrece intereses indizados de acuerdo a la inflación a un fondo fiduciario, y que a su vez debe intercambiar los préstamos en situación de incumplimiento por bonos públicos que aparecen en los balances de los bancos.

En el balance del fondo fiduciario aparecen pasivos frente al sector público que sirven para financiar los bonos cupón cero, en tanto que sus activos debieron convertirse en préstamos en situación de incumplimiento.

¹⁰ Si en el lapso de los cinco años, no se reembolsa esa deuda, debe convertirse a capital propio que se transferirá al FOBAPROA.

Las UDI'S fueron creadas para establecer los criterios de definición para un préstamo en situación de incumplimiento y así poder cumplir con el principio dos, de controlar la expansión de los bancos en situación difícil.

Con el alza de las tasas de interés en marzo de 1995 que llegó a superar el 80%, muchas familias y empresas no podían pagar sus deudas y caían en situación de incumplimiento, para aliviar esta situación, se diseñaron las UDI'S, a través de la cual se pretendía aligerar la carga de intereses mediante la indización del principal en los préstamos

A pesar de que algunas instituciones financieras han sido intervenidas gerencialmente por las autoridades¹¹, no se puede afirmar que se ha cumplido con el principio uno, puesto que las autoridades han dado tiempo a los bancos con problemas para que se reestructuren y vuelvan a seguir operando bajo los criterios y/o leyes establecidas.

En cuanto al cumplimiento en la ejecución de los principios dos y tres, se puede afirmar que se cuentan con datos de que los programas de reestructuración han cumplido con lo previsto en estos principios, puesto que han limitado el crecimiento de las instituciones deterioradas al mismo tiempo que han financiado dichos programas con financiamiento no inflacionario.

Las autoridades han aplicado la relación de capital entre el activo ponderado en función de riesgo como regla para limitar el crecimiento de instituciones deterioradas, esta relación debe cumplir con los requisitos de un mínimo de 8%. O bien, estas instituciones deberán mantener un 60% de reservas para préstamos incobrables.

Con la capitalización de esas instituciones a por lo menos ocho por ciento de sus activos, que se mantendrían exclusivamente como reservas, se evitaría el alto margen de intermediación que enfrentan más de la mitad de los bancos que participan en el mercado.

3.2 Evolución de los programas

3.2.1 FOBAPROA.

El Banco de México a través de FOBAPROA apoyará financieramente a aquellas instituciones bancarias con serios problemas de cartera vencida, para que puedan hacer frente a la crítica situación de descapitalización que sufrieron con la crisis del 94. A su vez, dichas instituciones deberán iniciar el proceso de capitalización en activos que marca la ley.

¹¹ El FOBAPROA pondrá a la venta los paquetes accionarios de Cremi y Unión antes de que finalice el primer trimestre, confirmaron fuentes del sector y aseguraron que este fideicomiso cuenta con los recursos suficientes para seguir auxiliando a los bancos con dificultades. (*El financiero 21 de febrero de 1995*)

3.2.1.1 Programa de Liquidez en Dólares.

El Banxico canalizó a través de FOBAPROA 3.9 mmd para solventar los compromisos de corto plazo en moneda extranjera contraídos por 17 bancos comerciales.

Los apoyos financieros aliviaron las presiones de liquidez del sistema, y el incentivo de aumentar las tasas de interés para el pago de esta ayuda lograron que en septiembre de 1995, se concluyera satisfactoriamente los adeudos.

Por lo tanto podemos decir, que el programa de liquidez en dólares cumplió con su objetivo de aligerar las presiones de liquidez del sistema y a la vez, recuperó en un período corto el financiamiento que aportó a dicho programa, pero a cambio desalentó las inversiones productivas, pues el otorgamiento de crédito fue acompañado de un alza en las tasas de interés, lo que también agravó el problema de los deudores debido a que sus pagos mensuales aumentaron.

3.2.1.2 PROCAPTE

Frente a las pérdidas que registraron las instituciones bancarias por la falta de pagos de los deudores y ante la falta de reservas preventivas para respaldar la cartera vencida (ya que el encaje legal se había eliminado y, muchos de los intermediarios privilegiaron operaciones especulativas dejando a un lado las operaciones tradicionales de la banca tradicional), el Sistema Bancario presentó problemas para satisfacer el coeficiente requerido de 8% del capital en relación con el monto total de préstamos otorgados.

De esta manera, el segundo programa instrumentado por FOBAPROA para atender el problema de descapitalización es el PROCAPTE, donde las Instituciones participantes emitirían obligaciones que retendría el Banxico y que en un plazo de cinco años, como máximo, podrían convertirse en acciones, regla que analistas financieros consideran un nuevo proceso de estatización bancaria.

El PROCAPTE en su puesta en marcha, destinó recursos a través de préstamos del Banxico a los bancos, por alrededor de \$7,000 millones de pesos a junio de 1995, pero a fines de agosto, esta suma se había reducido a casi la mitad como consecuencia del pago que hizo uno de los bancos por su deuda subordinada. El apoyo gubernamental al sector bancario permitió que el sistema cerrara en junio del mismo año con un índice de capitalización de 10.92%.

El apoyo del PROCAPTE por más de 3200 mdnp en Internacional, Inverlat, Banca Confía, Bancen y Banorie, permitió aumentar el capital contable de la banca, lo que nos demuestra que el programa está subsanando los balances de los bancos, al mismo tiempo ha logrado que algunos de estos mantengan su posición en el sistema Por ejemplo: Inverlat e Internacional recibieron apoyos de

PROCAPTE, sin lo cual hubieran enfrentado una “quiebra técnica”, pues su crecimiento de cartera vencida alcanzó las cifras de 19.80 y 19.59%¹² respectivamente.

Ante el problema que significa el aumento registrado en la cartera vencida, la CNVB pidió a los bancos a crear reservas preventivas hasta por el 60% de su cartera vencida; coeficiente que alcanzaba el 46.6% para diciembre del 94 y que por tanto implicaba una inyección de capital por un monto de 6200 mdnp en 1995. Los únicos bancos que al 31 de diciembre de 1994 presentaban una cobertura mayor al 60% eran Mexicano (65.04%), Bancrecer (64.60%), Banoro (65.82%), Interacciones (1242%) e Inbursa (7401%). Para abril de 1995, el coeficiente de reservas preventivas contra cartera vencida alcanzó el 53% en el total del Sistema, con ayuda del FOBAPROA y con el castigo de las utilidades de los bancos.

El proceso de capitalización de las instituciones ha castigado enormemente las utilidades de los bancos, según cifras preliminares de la CNBV demuestran un descenso de estas en términos reales de 40% durante el primer semestre de 1995.

Para junio de 1995, el nivel de reservas preventivas sobre cartera vencida en el Sistema Bancario alcanzó el 57.6%, cifra cercana a lo estipulado por la CNVB. Por lo que los bancos que requirieron en el corto plazo un esquema de capitalización fueron: Internacional (51.29%), Bancomer (54.95%), Banoro (52.85%), BanCreecer (56.44%), Banco Capital (49.08%), Banco del Centro (47.59%), Interestatal (50.53%), Inverlat (41.9%), Mexicano (56.37%), Probursa (49.86%), Confía (56.01%) y Atlántico (56.7%). Pero para diciembre de ese mismo año, el total del sistema había alcanzado el 72.55% de reservas preventivas contra cartera vencida.

3.2.1.3 Programa de Capitalización Incentivado por la Compra de Cartera Crediticia.

Durante 1995, la compra de cartera crediticia por parte del FOBAPROA destinó recursos por tres mil 500 millones de dólares. Para el período de enero y febrero de 1996 la compra de esta a seis instituciones bancarias representará recursos por cinco mil millones de dólares, de los cuales tres mil millones de dólares estará respaldado con capital fresco del sector bancario nacional.

Con estas operaciones, el programa de recapitalización alcanzará el 98% de lo programado

A continuación se presenta el desglose de la compra de cartera según los bancos durante el período de 1996:

El monto de la capitalización y compra de cartera, asociada con INVERLAT, aún se desconoce, aunque se estima que la cifra podría superar los mil millones de dólares reconociendo pérdidas de cartera.

¹² Al cierre de junio de 1995.

En relación con Banamex, la adquisición de la cartera crediticia por dos mil millones de dólares se concretará entre enero y febrero.

Por otra parte, el monto de cartera vencida de Bancomer que se propuso vender a FOBAPROA por la capitalización representaría 70% del total de activos crediticios trasladados al gobierno.

En cuanto al Banco Mexicano, el programa de capitalización sería de 500 millones de dólares, los cuales le permitirán concretar una venta de cartera por 900 millones de dólares al gobierno en el primer trimestre.

En el caso de Banorte, el monto que se estimó vender es de 137 millones de dólares; cabe aclarar que esta suma podría aumentar una vez que concluya el proceso de fusión del Banco del Centro a la institución multirregional. En función de ello la venta de cartera de crédito a FOBAPROA podría incluir también activos crediticios de Bancen.

Por último, Banca Confía, institución que aún mantiene su participación en el PROCAPTE por 450 millones de pesos contra obligaciones emitidas, entregó ya una propuesta de capitalización a las autoridades. (*El financiero 4 de enero de 1996*)

De acuerdo a las cifras dadas, podemos deducir que, el financiamiento vía FOBAPROA en la compra de cartera crediticia destina mayores recursos, que los del Programa de Capitalización Temporal. Un ejemplo de ello fue en octubre de 1995, cuando el FOBAPROA destinó 24 mil millones de pesos que correspondieron a la *Compra de Cartera Crediticia* contra dos mil 690 millones de pesos destinados a PROCAPTE.

3.2.1.4 RESULTADOS

Para concluir, podemos decir que con el apoyo recibido a través de FOBAPROA, la oferta de crédito se restringe, debido a que los bancos utilizan los depósitos que reciben para cubrir reservas preventivas sobre la cartera de crédito clasificada como riesgosa e irrecuperable, lo que indudablemente repercute en un menor monto de crédito para las empresas y que aunado a la falta de liquidez en el sistema hacen más difícil poder conseguir un crédito para realizar alguna inversión productiva.

Por su parte el gobierno se ve en la necesidad de hacer un recorte a los gastos sociales ya que es el aval del FOBAPROA, y por lo tanto está comprometiendo recursos fiscales para la recapitalización y saneamiento de los balances de los bancos. Esto ha significado para la población menores recursos en proyectos educativos, de salud, de infraestructura básica, así como menores subsidios a los productos básicos.

En lo referente a la deuda contraída con el gobierno de Estados Unidos, para aligerar las presiones de liquidez en el sistema, se incrementaron 10 puntos las tasas de interés y con esto el costo

del dinero se elevó es decir, los créditos se hicieron más selectivos y algunos proyectos tuvieron que posponerse.

El costo del FOBAPROA impacta los bolsillos porque se dejan de recibir ingresos que se traspasan al sector financiero en forma de altas tasa de interés activas y reducidas cuando son pasivas (...). Por otro lado, se reducen los ingresos personales y de empresas porque se necesita mayor recaudación e impuestos para cubrir los costos de la administración pública.

El monto de recursos fiscales y de bienes recogidos en poder del FOBAPROA es un desperdicio de recursos, que es necesario vender para que el crédito se libere y se aprovechen recursos que se están deteriorando. (*Ejecutivos de Finanzas julio 1998, pág. 43*)

Además de que el FOBAPROA no contaba con los recursos necesarios para solventar las deudas contraídas, tampoco evaluó los riesgos de la compra de la cartera crediticia, es por ello que actualmente está abierto al discurso si dicha deuda se convierte a pública. Si esto sucediera, las repercusiones que ello traería sería un alza de las tasas de interés, un recorte del gasto social y un aumento de los impuestos fiscales.

El programa ha cumplido con el cometido de recapitalizar a los bancos de acuerdo a las reglas estipuladas, muchas instituciones financieras recurrieron a él para cumplir con lo establecido y a cambio han dejado como garantía algunas acciones, donde esta medida puede interpretarse como el retorno hacia la nacionalización de la banca.

3.2.2 UDI'S.

Analizando este programa nos encontramos que aunque los banqueros aseguran que no fracasaron, lo cierto es que es muy difícil que se cumpla la meta de reestructuración vía UDI'S, es por eso que fue necesario aplicar el programa del ADE del cual hablaremos más adelante para evaluar su eficiencia.

El momento tan crítico en que se encontraba el país con la crisis financiera de 1994, requería de soluciones concretas para aliviar el problema que se había generado en las carteras. Ante esta situación, el gobierno actuó de inmediato con ofertas de reestructuración de créditos en UDI'S por un monto de 130,000 de nuevos pesos entre mayo y julio de 1995. Para ello el sector público anunció que estaría dispuesto a asumir un sacrificio fiscal del orden de 7,000 millones de nuevos pesos, que se irían cargando a las finanzas públicas, esto con el fin de que los programas en UDI'S fueran avanzando, así mismo se pretendía poner especial atención en materia de reestructuración a micro y pequeñas empresas; Estados y Municipios; Bancos de Desarrollo y créditos hipotecarios, pero el resultado no fue satisfactorio.

Ya para el 31 de julio de 1995 se habían reestructurado créditos en UDI'S por N\$5,000 millones de nuevos pesos. En agosto aunque se lograron avances, se llegó a niveles cercanos a

N\$40,000 millones de nuevos pesos, esto representaba casi el 30% del programa total. Ante este fracaso se anunció un nuevo programa llamado ADE.

Algunos aspectos importantes que nos pueden ayudar a entender el origen del fracaso o estancamiento de este instrumento son:

- a) Falta de incentivos suficientes para los bancos por parte del Gobierno.
- b) El hecho de que las instituciones de crédito no estimaran correctamente los tiempos de ajuste operativo que les tomaría la incorporación de UDI'S a sus sistemas, haciendo ofertas que no podían cumplir.
- c) Falta de comunicación de la banca con sus cliente.
- d) Falsas expectativas generadas por organizaciones especializadas en defender a los deudores y promover la cultura del "no pago".
- e) La alarmante situación que experimentó la economía.
- f) La incapacidad de empresas y personas físicas de atender a sus obligaciones de pago, incluso después de la reestructuración.

Uno de los principales errores que reconoce el responsable de todos los programas de reestructuración en UDI'S es que los empleados bancarios dedicados a la atención al público no estaban preparados para dar información correcta. "Al dar a conocer los programas, se buscó que el deudor supiera que tenía alternativas concretas y atractivas para reestructurar sus adeudos y no generar expectativas que no se podrían cumplir, desafortunadamente no existía la capacitación a todos los niveles".

Para iniciar la renegociación de créditos en UDI'S se requería todo un ajuste en los sistemas de contabilidad de los bancos, y algunas instituciones de crédito pensaron que les tomaría menos tiempo que lo previsto, a esto la CNBV asegura que sí se agotaban las reestructuras tendrían que postergarse a diciembre de 1995 o enero de 1996.

Ignacio Trigueros, Director del Centro de Análisis e Investigación Económica (CAIE) del ITAM, identifica una serie de factores por los cuales no despertaron suficiente interés entre los bancos y acreditados: "En un diseño original pueden resultar poco atractivas para los bancos, porque la renegociación de créditos en dichas unidades lleva implícitos gastos notariales para el banco que no serían cargados a las instituciones en otras circunstancias"; además, se dio el juego entre bancos y autoridades que dificultó el arranque de reestructuras a partir de este esquema: los bancos decían "estoy en una situación difícil y necesito que el gobierno me rescate", y el gobierno a su vez asumía que "los bancos deben resolver solos sus problemas de deterioro de cartera".

A continuación, se presenta algunas ventajas y desventajas que trajo consigo la aplicación de las UDI'S, y como se podrá observar, las desventajas tuvieron más peso en dicho programa e impidieron que éste respondiera a las expectativas esperadas.

3.2.2.1 Ventajas:

Para las empresas:

- a) Se tiene un alivio en el flujo de efectivo en el corto y mediano plazo al reducir el pago de intereses, ya que estos se calculan sobre la base de intereses reales; por lo tanto, hay una reducción teórica en el costo financiero.
- b) Abre nuevas posibilidades de negociación con los acreedores, lo que permite que las empresas guarden esperanzas de desarrollo en el futuro, el cual representa más compromiso.
- c) Elimina el pago anticipado de la inflación en beneficio del flujo de efectivo.

Para la Banca:

- a) Reduce en forma temporal la cartera vencida y por lo tanto, se mejora la situación financiera de las instituciones de crédito.
- b) En consecuencia, su índice de capitalización se incrementa, lo que le resta presiones por parte de las autoridades financieras al solidificar su posición financiera.
- c) Genera nuevas fuentes de captación de recursos por parte de los inversionistas; es decir las instituciones de crédito cuentan con un nuevo producto que colocar entre sus clientes.

Para el Inversionista:

- a) Reduce el riesgo de que la inflación creciente y aguda, no le reditúe por lo menos el interés necesario para mantener el poder adquisitivo de la inversión.
- b) Por lo tanto, asegura tasas reales positivas de interés, aún cuando éstas puedan estar aparentemente por debajo de otras tasas pasivas.
- c) Proporciona nuevas posibilidades de invertir en instrumentos de mediano y largo plazo, con la seguridad de que siempre ganara tasas reales de interés.

Macroeconómicas:

- a) Contribuyen a eliminar la incertidumbre económica y la especulación con las tasas de interés y con los instrumentos de inversión (captación).
- b) Reduce drástica y rápidamente las tasas de interés y el costo del dinero.
- c) Reduce las previsiones inflacionarias recesivas al contar las empresas con el diferencial de recursos surgido de la conversión de la deuda en pesos a UDI'S.

3.2.2.2 Desventajas.

Para las Empresas:

- a) Consideradas en el largo plazo, pueden ser sumamente costosas, ya que el crecimiento del pasivo puede no ser paralelo al crecimiento del ingreso del deudor. Si esto es así, se puede crear una espiral creciente del pasivo que los ingresos del deudor quizá nunca alcancen.
- b) Para que las UDI'S no sean peligrosas en el largo plazo, es indispensable que la empresa deudora mantenga un crecimiento igual (preferentemente mayor) que la inflación durante la vigencia del adeudo denominado en UDI'S
- c) Si lo anterior no se cumple, puede existir insolvencia de las empresas en el mediano o largo plazo, o cuando el plazo de gracia para el pago de capital se termine y se tenga la obligación de iniciar su liquidación.
- d) Puede venir un sobreendeudamiento de las empresas si sus cuentas por cobrar nominadas en UDI'S no son equivalentes o mayores a sus pasivos nominados en UDI'S, ya que éstos crecerán más rápidamente que aquellas.
- e) Puede existir el riesgo de fuertes variaciones en las tasas reales de interés como consecuencia de un gran desajuste económico.
- f) El tratamiento fiscal que se da a las operaciones denominadas en UDI'S es complejo y se requiere de conocimientos o asesoría especializada para manejarlas correctamente.

Para la Banca:

- a) Se requiere de un equilibrio entre captación y colocación de UDI'S, o en caso contrario, corren el riesgo de no estar cubiertos por los depósitos recibidos es decir no tener suficiente disponibilidad para contratar y recontratar los créditos otorgados.
- b) Existe el riesgo de insolvencia de los deudores cuando éstos no alcancen el equilibrio entre sus ingresos nominales y sus pasivos en UDI'S

Para el Inversionista:

- a) Pueden no tener altos rendimientos en relación con otros instrumentos de inversión, cuando la tasa real para las UDI'S sea inferior a la tasa real de esos instrumentos, como consecuencia del desajuste financiero o de las necesidades macroeconómicas.
- b) En la actualidad, las inversiones nominadas en UDI'S se pueden contratar a plazos que inician en los 90 días, razón por la que el inversionista pierde un poco de liquidez y la posibilidad de dejar esta inversión por otra más redituable en cualquier momento.

Macroeconómicas

- a) Se corre el riesgo de indizar la economía, ya que algunas operaciones financieras y no financieras pueden ser nominadas en UDI'S; y con ello estas operaciones estarían sujetas directamente a los incrementos inflacionarios.
- b) Como consecuencia de lo anterior, la inflación puede crecer y el peso, como unidad de medida para los precios de los satisfactores, puede perder su valor.

3.2.3 ADE.

El programa emergente de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca tendrá un costo de 12 mil millones de nuevos pesos, siete mil provenientes de recursos fiscales y cinco mil de la banca, lo que implica comprometer casi la mitad del superávit fiscal logrado en el primer semestre del año¹³.

Para dotar de alivio a los deudores, será necesario una significativa aportación de recursos públicos por lo que para mantener la sana disciplina fiscal se “sacrificarán otras aplicaciones del gasto público”. Esto significa mayores impuestos y recorte en algunos proyectos de programas sociales, es decir, que el costo de la ayuda a los deudores recaerá sobre toda la población mexicana.

El gasto del gobierno en apoyo a los deudores traerá como consecuencia; menores inversiones públicas y por tanto dejarán de crear ciertas externalidades positivas para la iniciativa privada que ayudaran a emprender nuevos proyectos de inversión productiva.

El ADE (que significa según los banqueros y las autoridades financieras, un respiro para el deudor), lo que realmente está logrando es un alivio parcial, que compromete por trece meses un subsidio a los deudores con la tasa de interés, pero después de ese lapso, esta se irá ajustando a la prevista en el mercado por lo que la reestructuración de este acuerdo significa para el deudor reconocer una deuda mayor a la que originalmente contrato. Al mismo tiempo muchas de las firmas del acuerdo se negociaron para ser pagaderas en 30 años, con esto los “clientes de la banca” estarán endeudados por un periodo muy largo.

El acuerdo sólo pospone la problemática a periodos de mayor plazo y aún peor implica aceptar que los intereses de la deuda se capitalicen y se sumen al capital adeudado.

Los dirigentes del Barzón y de la ANIT señalan que el ADE no es un apoyo a los deudores, sino a la banca, porque obliga a los deudores a reconocer deudas mayores a las contraídas, con intereses de usura y además obliga a renegociar en UDI'S, mientras el salario permanece inamovible. Los bancos por su parte sanan sus balances pasando la cartera vencida e irrecuperable a cartera vigente.

¹³ El superávit fiscal fue de 14,930 millones de nuevos pesos.

Por su parte, Ramón Pieza Rugarcía (miembro del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM), expresa que la forma que se da a la estructura del Acuerdo, implica reconocer adeudos que exceden la realidad de la mayoría de los deudores, que son pocas las empresas con pasivos menores a 200,000 nuevos pesos y que miles de tarjetahabientes tienen adeudos superiores a 5000 nuevos pesos.

“Quienes deben sólo se benefician por la eliminación del cálculo de intereses moratorios para las cantidades máximas y lo demás sigue igual. Los deudores deben reconocer el incremento de los pasivos, como si ellos fueran los responsables directos de haber caído en moratoria”

Ramón Piezas señala que la banca será la gran beneficiaria con el apoyo del gobierno por medio de recursos fiscales. (*Expansión, octubre 25 1995, pág. 80,82-86*).

Por lo tanto, lo que se requiere es una solución a fondo, es decir, un programa integral que busque aumentar la demanda agregada, realizar mayores inversiones productivas, crear mayores empleos, para que con este entorno de dinamización real de la economía, los deudores pueden hacer frente a sus compromisos de deuda.

Las renegociaciones de las deudas a través del programa ADE se volvieron difíciles de pagar, esto trajo otra crisis en el corto plazo, más de tipo político que económico. Las altas cargas de los créditos hipotecarios provocaron que los programas de ajuste a través del ADE fracasaran, esto porque la inflación continuó deteriorando la capacidad de pago de los mexicanos. Este esquema representó un “paliativo” y un ahorro real en el tiempo, el cual estará sujeto a la oportunidad de pago de las obligaciones y condicionando a la recuperación en condiciones que permitan recuperar el ingreso real en el corto plazo.

Los esquemas como el de las UDIS y el ADE, manifiestan dos defectos fundamentales:

1. Para los deudores, aunque el servicio de la deuda resulta menor en el corto plazo, hace impagable el principal, ya que el ingreso al no estar aparejado con la indización en el crédito, nunca podrá ser cubierto, generando en el mediano plazo una cuenta por cobrar que alguien deberá cubrir, además el desempleo seguirá deteriorando cualquier opción futura de pago.
2. Para el gobierno y los bancos, hasta el momento actual no se ha absorbido el costo de estos programas. Esta absorción futura dependerá de que el gobierno logre la estabilidad económica y que los bancos logren la creación de reservas preventivas. Por lo que respecta a las empresas y a los particulares, éstos no podrán participar adicionalmente en las pérdidas si previamente no se reactiva la demanda doméstica, lo cual traerá como consecuencia la recuperación del empleo y la capacidad de pago de las empresas e individuos.

De acuerdo a lo anterior, el gobierno y los sectores productivos deben poner especial atención al análisis de las opciones para absorber en forma definitiva los costos originados por la crisis económica, ya que si no se logra esto, no se podrán dar señales de recuperación en la microeconomía del país y continuará el deterioro social.

Es importante que se reconozca que los esquemas de UDI'S y ADE nunca se podrán lograr mientras no se recupere el ingreso real de los deudores, ya sean empresas o personas físicas.

El ADE contiene algunas fallas del programa anterior, pues la reestructuración se realiza en UDI'S con lo cual se espera que la inflación sea moderada y así reducir el pago de intereses, pero si la inflación resulta mayor, el pago en UDI'S será mayor que el pago en pesos.

En conclusión, los programas de reestructuración bancaria no han representado una solución a fondo al problema y en cambio los costos del rescate a la banca han representado un alto porcentaje del PIB, que recaerán sobre los contribuyentes.

Así, el costo fiscal de los programas de rescate representó en 1996, el 12% del PIB, cifra que para 1997 se elevó a 13.5%.

Como ya hemos observado con en el transcurso del tiempo, los programas de reestructuración no solo necesitan del cumplimiento cabal de los tres principios acertivos para manejar la crisis bancaria aún quedan algunos "hoyos negros" que no han sido cubiertos y que es necesario subsanar para así poder reactivar la economía y salir por lo tanto de la crisis.

A continuación se enuncian dos alternativas de solución al problema de la crisis financiera y al problema de la crisis estructural en donde se toma en cuenta tanto una política fiscal e industrial como la dinamización de la demanda agregada, lo cual representaría una salida real de la crisis.

3.3 Propuestas Alternativas de Solución al Problema Bancario.

Para José Calva es un problema el principio mal aplicado, de fomentar la cultura del "no pago", los programas que incluyen algún alivio de la carga que tienen los deudores se han formulado y aplicado sin tomar en cuenta ni considerar la capacidad real de pago de los deudores, esto trae consigo una reaparición de las carteras vencidas en créditos que ya habían sido reestructurados.

Mientras se mejoraban en manera parcial los balances de los bancos a costa de los contribuyentes, la crisis de los deudores no se resolvía. El boletín trimestral que emite la CNBV muestra las cifras de la cartera vencida; que en 1995 era del 17.06% pasando al 19.5% para junio de 1996.

Por lo anterior, tenemos que el índice de morosidad resulta muy por encima de su medición si tomamos en cuenta las normas de contabilidad bancaria estadounidense, debido a que consideran como adeudos morosos no sólo los documentos vencidos no pagados sino el monto total de los adeudos con pagos incumplidos, tomando en cuenta estos aspectos, las cantidades que arroja tal estudio son; el índice de cartera vencida que pasó de 45.4% de la cartera crediticia normal en 1995 al 48.75% en septiembre de 1996.

También tenemos que si bien los bancos no intervenidos vendieron carteras vencidas al FOBAPROA, mejoraron parcialmente sus niveles de solvencia aún se encuentran en riesgo, y el rezago agregado en la creación de provisiones preventivas los empujará a mantener elevados márgenes de intermediación financiera, entonces, si no se someten a correctivos eficientes, los costos de saneamiento bancario continuarán siendo una carga pesada y difícil para la sociedad. (*José Calva "Propuestas alternativas de solución de la crisis bancaria y de los deudores"*)

El desorden bancario, el cual afectará tanto a generaciones presentes y futuras, aún está latente; no solamente se trata de los costos fiscales del rescate a la banca, según los cuales serán cubiertos durante los 30 años siguientes, además debemos tener en cuenta los costos fiscales adicionales que deberán comprometerse en el futuro, aunado a los costos que tendrán que pagar las empresas y los particulares que utilicen crédito en forma de elevados márgenes de intervención financiera, para restaurar la solvencia de los bancos, si no se implanta un programa de reorientación integral del Sistema Bancario. Si se continúa retrasando la solución para la crisis del Sistema Bancario y de los deudores presentará mayor grado de dificultad, además de elevar su costo. Para evitar lo anterior es necesario restablecer la operación sana del sistema.

Existe una propuesta de reordenación integral del Sistema Bancario planteada por José Luis Calva, la cual expondremos a continuación.

En primer lugar, para solucionar el desajuste bancario, el mayor énfasis debe ponerse en resolver la crisis de los deudores y de la economía real, y no resolver la crisis bancaria a costa de los deudores y la economía real, como desafortunadamente ha sido hasta ahora; con respecto a las tasas de interés reales podemos decir que resultan impagables, por lo que se considera que si no hay un descenso considerable de las tasas reales, la cartera vencida continuará creciendo. Tenemos que, las tasas reales de interés derivan de dos fuentes:

- a) Los elevados costos de captación (derivados de la restricción monetaria y crediticia), así como de la vulnerabilidad financiera externa que presiona a mantener altas tasas de captación con el fin de atraer ahorro externo.
- b) Los grandes márgenes de intermediación financiera que de un promedio del 3.56% real en el periodo 1978 - 84 aumentaron hasta el 15.4% en 1994 y 17.7% real en 1995; de tal manera que no es posible bajar las tasas reales de interés activas a niveles pagables si no hay antes una reducción en el margen de intermediación bancaria.

También tenemos que la insolvencia de los deudores fue provocada no solo por las altas tasas reales de préstamo sino también por el entorno macroeconómico y de políticas sectoriales que se produjo antes de 1994, y se vio agravado con la crisis financiera externa con los programas de ajuste recesivo aplicados en 1995 y 1996, por tanto, si no se restauran los ingresos y flujos de efectivo de las empresas y de los consumidores, no habrá una recuperación sostenida para aliviar el problema de la solvencia; es decir para tener un saneamiento y reordenación de la esfera financiera deberá llevar

aparejada la reactivación generalizada y el crecimiento sostenido de la economía nacional. Esto último tiene su evolución muy estrecha con el punto anterior de las tasas reales de interés, puesto que para tener un crecimiento económico sostenido es necesario reducir previamente las tasas de interés.

Las deudas en moratoria se han convertido en impagables no sólo por las causas que ya hemos mencionado en los puntos anteriores, sino también por la práctica bancaria mexicana de cargar una tasa de interés moratoria capitalizable, mientras que el incremento de los adeudos acumulados ya han superado en un nivel considerable el valor de los bienes adquiridos con los préstamos o el valor de las garantías, con tales condiciones aún cuando bajaran las tasas de interés y se reactivara la economía tenemos que, muchas de las deudas en mora no son pagables y para evitar esto los intereses moratorios deberían ser cancelados o condonados como algunos llaman a esta operación; a su vez, para evitar que surjan nuevos efectos negativos sobre los activos bancarios en el futuro, se debe suprimir la práctica de cargar un interés moratorio capitalizable, sustituyéndolo por una pena moratoria del 10% del adeudo vencido al momento del pago, como es practicado en los Estados Unidos y en los países industrializados en general.

Una parte de los adeudos en mora (sobre todo entre los pequeños deudores), es impagable en sus montos actuales aún considerando la condonación de los intereses moratorios, esto por los elevados intereses ordinarios y por el deterioro de los ingresos familiares y empresariales. Para aliviar esto se considera importante la supresión de cargas adicionales a estas deudas, partiendo del "principio de la corresponsabilidad de los banqueros y del gobierno en la generación del megaproblema de las carteras vencidas".

Los deudores deben pagar su parte, reducida a un nivel justo que realmente pueda ser pagado, puesto que hicieron su contrato y recibieron crédito bajo ciertas condiciones de capacidad de pago que deben ser revaloradas a las condiciones presentes para la reestructuración real de sus adeudos.

Calva considera como regla general que "la cultura del no pago no es parte integral del bagaje cultural histórico del pueblo mexicano, sino un producto de la incapacidad real de pagar", por esto un programa de solución integral de la crisis de los bancos y deudores debe desechar el "prejuicio" de una solución realista que implique alivios de carga que generalizará la denominada cultura de "no pago".

Ahora bien, la quiebra de los bancos ineficientes, donde es recomendable dejar que estos quiebren pero sin afectar a los ahorradores, cuyo ahorro debe quedar protegido por FOBAPROA. Esto no significa que los bancos quiebren por que se les imponga tal situación sino porque tales quiebras deberán ocurrir bajo condiciones estrictas de mercado, si tales bancos no hubieran sido debidamente salvados por el gobierno, el punto central de lo anterior es que se retiren apoyos fiscales a la ineficiencia bancaria notable.¹⁴

¹⁴ "El tema infundado de que las quiebras de bancos particularmente ineficientes pudiera haber desatado una reacción en cadena incontrolable, ha sido una de las principales fallas de los programas fiscales de rescate. Mientras se aplica rígidamente la ortodoxia contra la economía real y contra las empresas endeudadas hacia los bancos, se ejerce un heterodoxo y muy exagerado paternalismo, que ha desatado la crítica desde la ortodoxia. La forma más eficiente para mantener la solidez de un Sistema

No es posible que un programa de saneamiento financiero funcione resolviendo realmente la crisis de los bancos y deudores si no contempla simultáneamente el conjunto de los anteriores principios de solución.

Para la solución integral de las carteras vencidas empezaremos por reconocer que este gran problema se ha convertido en una gran excusa para realizar usura bancaria, tras escuchar el comentario del presidente de la CNBV: "si bien en la banca mexicana hay mucho que hacer en materia de eficiencia, la ampliación de los márgenes de intermediación ha sido mayor tras la crisis de diciembre, porque en tiempos en que algunos deudores de la banca no pagan, se tiene que resarcir lo que no se paga con los que sí pagan"

Aún bajo esta lógica resulta un círculo vicioso, pues mientras no se reduzcan de manera significativa los márgenes de intermediación financiera, no habrá tasas de interés pagables, por lo tanto no se resolverá el gran problema de las carteras vencidas, sino por el contrario estas van en ascenso; no tendremos una verdadera reactivación económica firme, pues el costo del financiamiento se encontrará en niveles prohibidos para la inversión productiva, tampoco habrá condiciones favorables para la operación eficiente de la banca con costos y márgenes de intermediación competitivos.

Los márgenes de intermediación crecieron desde antes de la crisis de diciembre del 94, por la liberalización bancaria realizada a partir de 1988, donde se puso en marcha la supervisión de las regulaciones sobre las tasas de interés y sobre la asignación selectiva del crédito, de manera que analizando cifras, los márgenes de intermediación bancaria aumentaron de 7.7% en el periodo de 1983-87 al 11%, en 1991, aumentaron para crecer aún más después de la reprivatización bancaria hasta el 15.4% en 1994 y 17.1% en 1995.

La realidad es que la reordenación del Sistema Bancario debe de comprender como una de sus primeras grandes acciones, la solución al problema de las carteras vencidas. Cualquier programa de solución a la crisis bancaria de los deudores debe cumplir las siguientes condiciones, según plantea Calva:

- ♣ Desembocar en el saneamiento del Sistema Bancario, permitiendo su operación eficiente con tasas de interés competitivas.
- ♣ Ser Realista con los deudores haciendo factiblemente llevadera la carga de su deuda
- ♣ Traer consigo beneficios tangibles para los deudores al corriente y para todos los contribuyentes y ciudadanos.

La propuesta que plantea Calva de reordenación al Sistema Bancario y de solución de la crisis de los deudores debe cumplir los siguientes momentos:

Bancario con el menor nivel de intervención es acelerando la salida del sistema de los bancos inviables" El Financiero, 5 de junio de 1996.

Primero. - El gobierno compra la totalidad de los adeudos morosos recibiendo para tal efecto crédito de los propios bancos, pagadero en diez años con una tasa de interés de ccp (costo de captación promedio) más 2%. Se cumple así una de las condiciones de la solución integral al deshacerse de los bancos de carteras de elevado riesgo, sustituyéndolos por pagarés del gobierno, de manera que el índice de capitalización de los bancos se elevaría significativamente, aún después de las pérdidas comprendidas en el punto siguiente al reducirse considerablemente el grado global de riesgo de sus actividades.

Segundo. - Existen condiciones que los bancos deben cumplir para que el gobierno compre sus carteras vencidas:

1. Que los bancos condonen los intereses moratorios, como de hecho están haciendo en la mayoría de las reestructuras.
2. Que los bancos asuman contra su capital contable un descuento del 7.5% de sus adeudos en mora exclusivamente en el caso de los adeudos menores de \$10 millones. Esto es factible de realizarse sin poner en riesgo la sanidad financiera del Sistema Bancario, puesto que aún después de absorber contra su capital contable el costo de ese descuento la solvencia del Sistema Bancario en forma general mejora considerablemente al reducirse el grado de riesgo de los activos.

Tercero. - Reestructurar los adeudos en mora de acuerdo con la capacidad de pago de los deudores. Hay que recordar que al contratarse créditos de cualquier especie (consumo, vivienda, etc.) tanto los bancos como los deudores partieron de la capacidad de pago real de estos en el momento de la contratación de los créditos, bajo las condiciones de tasas de interés, ingresos salariales e ingresos netos de las empresas, entonces al variar las condiciones de tasas de interés reales, ingresos salariales reales e ingresos reales de las empresas, etc., se hizo imposible cubrir la deuda, por lo que las reestructuraciones deben realizarse sobre la base de las condiciones actuales de pago, en cuanto a tasas reales de interés, ingresos salariales reales, ingresos netos reales de las empresas, etc.

Además para tener una solución más viable se propone aplicar esquemas por estratos de deudores, así tenemos:

1. Las grandes empresas, que para reestructurar sus adeudos con interés de ccp + 6%, re canalizando su servicio conforme a la capacidad real de pago actual, que podría implicar grandes periodos de gracia. Donde lo importante de este punto es salvar la planta productiva y el empleo, pues el gobierno como acreedor deberá cuidar que estas liberen capital de trabajo para la operación normal de la actividad productiva, asignando plazos y condiciones de pago.
2. Para las micro empresas y pequeños deudores, con adeudos bancarios menores de un millón pesos, el programa tendría además del descuento de 7.5% de los adeudos en mora reestructurando los

adeudos con plazos de hasta 30 años conforme a capacidad de pago de los deudores, con tasa de interés de ccp más 6%.

3. Esquema especial para jubilados, pensionados, campesinos; con descuentos mayores a los previstos y tomando en cuenta también su capacidad de pago para los desempleados, además del descuento adicional con un período de gracia hasta que cuenten con un empleo.

Regulación de las Tasas de Interés

Para que la reordenación del Sistema Bancario sea íntegra y beneficie no sólo a los bancos y deudores morosos, sino también a los deudores al corriente y a la sociedad en general, el programa debe tomar en cuenta la regulación de las tasas de interés para abaratar el costo del dinero, para favorecer la inversión productiva y por lo tanto la reactivación y el crecimiento sostenido de la economía real y nos referimos a la producción, el empleo y el consumo.

Regular las tasas de interés para: asegurar al ahorrador un premio real positivo por su ahorro; poner un techo al margen de intermediación financiera no mayor de 7% real y reducir las tasas de préstamo.

La necesidad de regular las tasas de interés proviene del hecho de que el mercado bancario mexicano no es de competencia perfecta o cuasiperfecta, sino un mercado oligopólico. Se trata de evitar abusos sobre la población y los sectores productivos, éstos deben ser evitados regulando las tasas en atención al bien común.

Con esta propuesta de solución ante la crisis bancaria y de los deudores su costo:

1. Resulta asumible para el fisco y es más barato que los programas de rescate financiero hasta ahora implantados por el gobierno, cuyo costo fiscal agregado asciende a 18.02% del PIB estimado para 1996, sin que hayan conseguido resolver el problema de las carteras vencidas.
2. Consigue un saneamiento del Sistema Bancario, haciendo factible su operación eficiente con costos competitivos, permitiendo regular los márgenes de intermediación mediante la fijación de un techo del 7% real como máximo.
3. Alivia realmente la carga de los deudores, haciendo factible que cubran sus deudas conforme a sus capacidades reales de pago.

Hasta la fecha no se ha resuelto el problema total de la banca, el cual consiste en que alguien debe absorber el total de las pérdidas que la crisis provocó; esto tal vez se pueda resolver con la creación de un mercado secundario de deuda, el cual tendría que reconocer los valores reales de los activos; mientras esto no suceda la corriente de capitales extranjeros difícilmente participará en la recuperación y se estarán vendiendo los activos productivos del país a un precio muy por debajo del real.

Otro problema importante es el que enfrentan las empresas grandes, medianas y pequeñas, las cuales son las grandes generadoras de empleos y que a la fecha se encuentran descapitalizadas, además

enfrentan un mercado contraído, una disminución significativa en su demanda interna, falta de liquidez para mantener su mercado y con una carencia total de infraestructura para crear un mercado de exportación rentable o cuando menos en la primera fase le permita absorber gastos fijos.

El problema de las empresas es muy importante la recuperación económica, al generar empleos y recursos es un punto a favor de la disminución de las carteras vencidas como ya hemos mencionado, es por eso que también hay una propuesta alternativa para las empresas, que ayudará a su situación.

♣ Creación de un PROCAPTE para las empresas.

Una de las alternativas de las empresas para seguir operando es vender parte de ésta a un precio muy bajo, es por ello que, pretenden crear un esquema que les permita contar con un socio temporal, como capital de riesgo para apoyarlo en sus necesidades de capital. En este caso también la opción sería "integrar empresas del mismo giro para darles mayor viabilidad. A estas empresas debería dárseles apoyo técnico con especialistas, no con banqueros; para llevar a cabo este proyecto, el gobierno tendría que ser el fondeador y su alternativa de pago sería la habilidad, junto con el grupo de especialistas para darle rentabilidad a corto plazo".

Este esquema aunque difícil de lograr representará la alternativa del gobierno y de la banca para recuperar los créditos reestructurados en UDI'S y de los de las personas físicas.

Juan Castaingts Teillery¹⁵ da otra solución para resolver el problema de las carteras vencidas, él propone que se haga una revisión del valor real de las carteras vencidas, donde se supone que este valor será inferior al que tienen los bancos registrados en sus balances, la revisión la deberán realizar una comitiva representativa (experto en la materia) tanto los bancos, los deudores, el gobierno y la ciudadanía para lograr que la evaluación sea objetiva.

La diferencia entre el valor registrado en los balances de los bancos de la cartera vencida y el valor real, representarían las pérdidas que de algún tiene que ser absorbido (en este caso se propone que estas pérdidas las asuma la banca en mayor proporción el gobierno en menor proporción), para finiquitar esta pérdida.

Con el valor real de la cartera vencida, los deudores tendrían quitas muy grandes y por lo tanto reconocerían un valor más adecuado a sus posibilidades para poder hacer frente a sus pagos.

Se tendrían que evaluar a los tipos de deudores de tal forma que quien incurrió en la falta de pagos por mayores si las quitas son menores que aquellos que pidieron créditos para vivienda, así como para aquellos que pidieron créditos para una inversión productiva.

Para garantizar que la reestructuración de los adeudos sea real, se requiere que las tasas de interés no sean muy altas, para lo cual el autor propone limitar el margen de intermediación a un

máximo de 6% y que el FOBAPROA asuma 3 puntos porcentuales de estas, para que así los deudores realicen pagos de tasas pasivas más 3 puntos porcentuales.

Para completar la reestructuración de las deudas se requeriría ampliar los plazos de pago, así como contar con un período de gracia para las empresas.

Con estas medidas se podría dinamizar la economía, ya que las empresas y deudores podrían hacer frente al pago de sus adeudos y además, las empresas contarían con un flujo real de financiamiento que los podría conducir a ampliar su capacidad de producción y además aumentar el empleo y con ello el consumo.

Por otra parte, para que los bancos tengan menores problemas en sus balances financieros, se podría cambiar la cartera reestructurada por títulos de deuda bancaria (que serían una especie de deuda pública). Es decir, FOBAPROA compraría a los bancos la nueva cartera reestructurada a cambio de Títulos de Deuda Bancaria, en donde el riesgo de cobro por de la cartera recaería en su mayor parte en los bancos y solamente una parte menor la asumiría el FOBAPROA (por ejemplo un 20%).

Con estas medidas, la banca quedaría totalmente saneada y en posibilidades de crear los flujos de créditos necesarios para que las empresas puedan obtener financiamientos y así fortalecer sus plantas productivas y/o realizar nuevas inversiones y con esto se podría reactivar la actividad económica del país.

¹⁵ Profesor Titular de la Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa.

CONCLUSIONES

La reprivatización y modernización de la banca, se dio bajo condiciones inapropiadas, porque el control de los bancos fue asumido por banqueros con poca experiencia y mala supervisión en el manejo de los bancos.

La modernización bancaria consistió en la desregularización operativa que fue básicamente la supresión de los cajones selectivos de crédito, así como en la eliminación del encaje legal y en la mayor competencia interbancaria, que trajo como consecuencia una mayor colocación de créditos, sin conocer la solvencia de sus clientes. Antes de la reprivatización los balances de los bancos, ya presentaban problemas en cuanto al índice de morosidad pues desde antes de la crisis de 1994, aumentaban significativamente de un año a otro.

Al mismo tiempo el gobierno mexicano permitía que grandes flujos de capital financiaran el alto déficit en cuenta corriente, esto trajo como consecuencia la sobrevaluación de la moneda, y al no presentarse un ajuste en la política cambiaria, muchos de los inversionistas extranjeros perdieron confianza en el valor real de nuestra moneda y con ello decidieron retirar sus capitales, las autoridades agotaron las reservas para mantener artificialmente el valor del peso.

Al no poder sostener la paridad cambiaria, se vieron en la necesidad de devaluar el peso. Con la devaluación, las tasas de interés se tuvieron que ajustar a la alza para retener los capitales extranjeros que estaban saliendo, esto afectó los créditos pues el monto de los pagos se elevó hasta triple de su valor original. Esta fue una de las causas que provocó el gran problema de las carteras vencidas.

Cabe señalar que, el país ya se encontraba en recesión antes de la crisis, por lo que la contracción de la economía se acentúa con mayor profundidad en: un mayor número de desempleados, el incremento en la economía informal así como la caída en el PIB, que aunado a políticas restrictivas tanto fiscales como monetarias, reflejan una caída de los salarios reales y por ende se da una contracción en la demanda interna, que con la realineación de los precios de los productos del sector público, la supresión y achicamiento de las funciones del Estado se agudiza la desigualdad en la distribución del ingreso.

El servicio de la deuda externa del sector público (que representa aproximadamente un 4% del PIB) y la política fiscal restrictiva hicieron a un lado algunos proyectos de inversión tanto para ayuda en la planta productiva como en líneas de educación, vivienda y salud. La canalización de recursos para el pago de la deuda externa, frenan el crecimiento económico del país que sirve dicha deuda.

Con la liberalización en el sector financiero se dejó que los bancos fijaran sus propias tasas de interés, además de permitir una mayor competencia entre los intermediarios financieros. Así, a partir de 1991, las instituciones financieras, comienzan a tener problemas en sus carteras crediticias y con las campañas agresivas de atracción de recursos, se hace necesario la colocación de estos recursos a donde se canalizan sin una selección cuidadosa y se permite financiamiento hacia áreas no productivas como son el consumo y la vivienda.

El aumento en las tasas (internas) de interés en 1994 agudizó el problema de las carteras vencidas de los bancos, donde la recesión económica que estaba viviendo el país no permitió encontrar una salida rápida a este problema. La restricción en el crédito para el financiamiento de proyectos productivos, la descapitalización de los bancos y el deterioro en los activos de los bancos, así como la posible declaración de moratoria para los créditos contratados en el exterior, obligaron al gobierno mexicano a diseñar programas para el alivio al problema bancario.

La recesión económica que se presentaba en el país agudizó el problema de carteras vencidas de los bancos, pues las empresas no podían contratar nuevos créditos para ampliar sus plantas productivas o para realizar nuevas inversiones. Simultáneamente la competencia entre las empresas era mayor por falta de liquidez, ante este esquema, se vieron en la necesidad de despedir a su personal para disminuir costos.

Con el aumento del desempleo, los ingresos de las familias disminuyeron implicando una menor capacidad de pago de los deudores hipotecarios y de consumo.

Con la contracción económica se ponían en mayor riesgo los activos de la banca, además los malos manejos de los banqueros, los fraudes y los préstamos cruzados (entre otros), podemos decir que los bancos se encontraron al borde de la quiebra, por lo tanto los mayores responsables del problema bancario fueron los mismos banqueros.

Por lo expuesto anteriormente, es necesario crear programas de reestructuración donde asuman la mayor responsabilidad los banqueros que fueron los que provocaron éste problema y que el gobierno participe en menor grado en el saneamiento bancario. No como ha venido ocurriendo en los programas implementados, donde el gobierno tiene la mayor responsabilidad que implica una mayor carga a los contribuyentes.

Los programas que puso en marcha el gobierno mexicano resultaron ineficientes porque resolvía el problema de los bancos y solo apoyaba parcialmente a los deudores como es el caso del ADE, en el cual se preveían quitas y mayores plazos para el pago de las deudas, esta era una solución solo en el corto plazo, pero en el largo plazo el problema seguía latente. En el caso FOBAPROA tampoco se logra resolver el problema porque si bien se logró la capitalización en los balances financieros, en el largo plazo la cartera crediticia puede volverse riesgosa y al otorgar los bancos sus acciones como garantía pueden perder su participación en el mercado.

Una política que realmente ayude a resolver la crisis financiera es reactivando la economía como han propuesto algunos autores, poniendo énfasis en la economía real que busque solucionar los problemas de esta, para a su vez, resolver las dificultades de la banca

Los autores mencionados proponen principalmente que se elimine el margen de intermediación para bajar las tasas de interés, tanto para que el valor de la deuda no sea tan alto así como para reactivar la economía por medio del estímulo a créditos productivos, para disminuir el desempleo y restaurar los ingresos de las familias. Y de esta forma los deudores contarán con la solvencia para cubrir sus compromisos de pago, por el lado de la banca, se busca que los bancos funcionen normalmente, es decir, canalizando los recursos hacia la planta productiva y a la vez se busca solucionar el problema de las carteras vencidas para sanear los balances financieros, esto se lograría con la ayuda del gobierno, pero principalmente con la responsabilidad de los propios banqueros.

BIBLIOGRAFÍA

Boletín Mexicano de la Crisis. "La Bomba de la Banca ¿Alivio a Deudores?", núm.4, Posada, México, 1995, pág. 29

Calleja B., M^a Eugenia. "Anuario Financiero de la Banca en México, ejercicio 1995", ABM, Vol. LVI, México, 1996, 779 pp.

Comercio Exterior, Dic. 1995

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. "Boletín Estadístico de Banca Múltiple", México, 1990-1997.

Ejecutivos de Finanzas, varios números, 1995- 1998 "Requerimientos para la capitalización de Empresas". Año XXVII No. 7, Jul. 1998

Ejecutivos de Finanzas, Jul. 1998, página 43

El Financiero, varios números.

Expansión, varios números, 1995. Desempleo sin salida. Año XXVII. Vol. 27 No. 667. Grupo Editorial Expansión. Oct. 95, México.

Expansión, Oct. 25, 1995

Girón, Alicia y Correa, Eugenia; "Integración Financiera y TLC. Retos y Perspectivas", México, Siglo XXI/IIEc-UNAM, 1995, 447 pp.

Girón, Alicia y Correa Eugenia (comp.) "Crisis Bancaria y Carteras Vencidas", México, UAM/IIEc-UNAM, 1997, 156 pp.

Huerta González, Arturo. "Liberalización e inestabilidad económica en México", Ed. Diana, México, 1992, 125 pp.

Husmann, Ricardo y Rojas Suárez, Liliana. *“Las Crisis Bancarias en América Latina”*, FCE-BID, 1997, 305 pp.

Informe Anual Grupo Financiero Bancomer, Abril-junio, 1995.

Informe Anual del Banco de México, 1995.

Mansell Carstens, Catherine. *“Las Finanzas Populares en México- El Redescubrimiento de un Sistema Financiero Olvidado”*, México, Ed. Milenio, 1995, 306 pp.

Mercado de valores, varios números.

Ortiz Martínez, Guillermo. *“La reforma Financiera y la desincorporación Bancaria”*, México, FCE, 1994, 363 pp.

Peñaloza Webb, Miguel. *“La Conformación de una nueva Banca. Retos y Oportunidades para la Banca en México”*, México, M^o Graw Hill, 1995, 185 pp.

Problemas del Desarrollo . Revista Latinoamericana de Economía. IIE c-UAM
Vol. 27. No. 107, Oct-Dic 1996. No. Temático sobre Crisis Bancaria. Financiamiento para el Desarrollo.

Urbina N., Arturo. *“¿Debo firmar el ADE?”*, México, SICCO, 1995, 185 pp.