

# CRISIS Y RESCATE BANCARIO MÉXICO.

Eugenia Correa

## Introducción

Este trabajo hace un esfuerzo de sintetizar el análisis de uno de los procesos determinantes en el curso de las transformaciones económicas y políticas de México en los últimos años: la crisis bancaria y la reestructuración financiera en curso. La salida que finalmente alcance modificará las relaciones de financiamiento, la propiedad y control de los activos, las relaciones banca-industria y las relaciones político económicas.

Se analizan los orígenes de la crisis bancaria, insistiendo en la apertura y liberalización del mercado financiero, posteriormente se señala el papel de las políticas promovidas por el Fondo Monetario Internacional en la crisis financiera de 1994-1995 que condujeron al agravamiento de la crisis bancaria. En el tercer apartado se describen las políticas gubernamentales que llevaron al rescate bancario a través del Fobaproa (Fondo Bancario para la Protección del Ahorro) y finalmente, en el cuarto apartado, se analizan los costos del rescate y la reestructuración de la banca a través de la participación extranjera. El traspaso de los costos del rescate de los bancos a las finanzas públicas y su saneamiento para la venta y control por bancos extranjeros, transfiere a los contribuyentes las pérdidas generadas por políticas públicas equivocadas, prácticas privadas fraudulentas e ilegales, y en particular por la preeminencia de las políticas impulsadas por el FMI y la ideológica del fundamentalismo de mercado. Todo ello está conduciendo a la pérdida del control nacional sobre el sistema de pagos, la moneda y el crédito. El predominio de la banca extranjera en el mercado nacional, sin ningún acuerdo monetario y político (a la manera de la Unión Europea), conduce a una creciente transferencia del excedente y de la propiedad de los activos y a la desarticulación de las fuerzas económicas y políticas locales capaces de impulsar una estrategia de desarrollo.

## I. Orígenes de la Crisis Bancaria

El origen de la crisis bancaria mexicana se remonta a la reforma financiera emprendida desde 1989, cuando se procedió a quitar las regulaciones existentes sobre las tasas de interés y colocación del crédito; a la privatización acelerada de los bancos y a la apertura del mercado financiero a los flujos de capital extranjero. En muy corto plazo, entre 1989 y 1994, las elevadas tasas de interés reales, junto con la enorme entrada de capitales extranjeros al mercado financiero (a pesar de las políticas de esterilización parcial) se tradujeron en una muy dinámica expansión del crédito. Elevadas tasas de interés, acompañadas de descenso en el ritmo inflacionario e importantes expectativas de crecimiento económico que sembró el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, se convirtieron en un incremento del crédito, pero en particular del refinanciamiento del principal y de la capitalización de los intereses devengados. Por su parte, el rápido proceso de privatización bancaria, sucedido en el curso de 18 meses, llevó a un dinámico reposicionamiento en el mercado de los bancos y con ello a una modificación de su cartera de clientes, de sus estrategias para la administración de sus balances y a un incremento notable de las operaciones interbancarias como fuente de liquidez fundamental. Todo ello contribuyó a elevar los márgenes de intermediación y a acelerar el crecimiento del crédito mismo con la capitalización de los intereses. Ese aumento del crédito se convirtió solo parcialmente en incremento de la inversión productiva o en demanda agregada de productos nacionales durante 1991-1994. Las altas tasas de interés se acompañaron de elevados márgenes y ambos fueron también un incentivo para la obtención de recursos por parte de algunas empresas y bancos mexicanos en el exterior, con tasas sustancialmente

menores y con expectativas de deslizamiento cambiario estables. Por ello, algunas de las mayores empresas mexicanas y los bancos se encontraron con elevados pasivos, incluso de corto plazo, en moneda extranjera de muy costoso refinanciamiento, cuando se sucede la devaluación de diciembre de 1994. La devaluación de casi 100%, junto con la elevación de las tasas de interés al inicio de 1995 generó un desbalance cambiario y crediticio en la operación de los bancos y de las mayores empresas, solamente en el caso de los bancos podría estimarse superior a los 25 mil millones de dólares. Sin embargo, aún antes del estallido de la crisis de 1994, la cartera vencida de los bancos superaba su capital contable (incluso con los criterios contables vigentes en aquel momento), posteriormente con el desbalance procedente de la devaluación y de la elevación de las tasas de interés, los bancos asaron de la quiebra técnica a la quiebra plena. Su operación fue haciéndose cada día más costosa, pues el refinanciamiento de sus posiciones en el mercado interbancario se elevaron y la sobretasa pagada por sus pasivos en moneda extranjera llegó incluso a los mil puntos base. Además, el riesgo de un pánico generalizado, en condiciones de la libertad cambiaria impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI), impedía que cualquier medida de estabilización tuviese éxito.

## **II. Las políticas del FMI agravan la crisis bancaria**

Los primeros meses de 1995 fueron un momento crucial para el futuro de la banca y de la economía mexicana. El riesgo de caer nuevamente en una moratoria, así fuese involuntaria, en la deuda externa era inminente debido al elevado monto de los vencimientos de deuda que debían ser pagados o refinanciados, estimados para ese año en más de 50 mil millones de dólares. De ahí la posición del gobierno estadounidense que aprobó, incluso sin el consentimiento de su Congreso, una línea de crédito desde la Reserva Federal garantizada con las ventas futuras de petróleo y convocó a gobiernos, instituciones financieras internacionales y a los bancos privados al refinanciamiento y disposición de nuevos fondos. Este, así llamado, "paquete de rescate", sin embargo, condicionó las políticas instrumentadas para enfrentar la crisis bancaria, el rescate de los bancos y en todo caso el rescate de los deudores morosos. Así, la decisión de garantizar los depósitos por igual, incluso los depósitos interbancarios, la decisión de no proceder hacia un control parcial de cambios, la decisión de elevar las tasas de interés como fórmula de recuperar la "confianza" de los "inversionistas" extranjeros, la decisión de no intervenir sino parcialmente a algunos bancos, la decisión de no proceder al congelamiento parcial de los mayores depósitos, la decisión de no instrumentar el rescate de la banca por la vía de la nacionalización de algunos de los grupos bancarios. En todas estas decisiones tuvo una participación decisiva el FMI. Estas decisiones, en particular la política de mantener elevados rendimientos en pesos para recuperar la "confianza" de los "inversionistas" extranjeros, fueron elevando las carteras vencidas de los bancos por un lado y por otro incrementando aceleradamente la masa de depósitos bancarios. Sólo el incremento de las tasas de interés que se impuso durante 1995, buscando rescatar la confianza de los inversionistas extranjeros y tratando de evitar la salida de capitales nacionales, duplicó en unos meses los pasivos bancarios, condujo a la capitalización de intereses de muchos créditos cuyas garantías perdían valor al tiempo en que la economía se contraía. El mayor volumen del crédito se encuentra otorgado a los sectores empresariales de gran tamaño, mientras que un gran número de deudores bancarios pequeños y medianos empresarios y familias, tienen un pequeño monto de los activos totales de la banca. Así, remover del balance de los bancos los activos improductivos tenía la mayor importancia, pero por su monto e impacto sobre las necesidades de conformación de reservas y capitalización, estos son un pequeño número de créditos de gran volumen. Resolver los problemas de los deudores pequeños y medianos, no alivia mayormente los balances bancarios, en tanto que sobre de estos la recuperación de garantías puede ser más expedita y

además, la reestructuración y el descuento parcial con cargo a los contribuyentes ha sido una fórmula para facilitar la justificación gubernamental del rescate.

### III. El Fobaproa: traspaso de las pérdidas al erario público

Así, la solución de traspaso de cartera de créditos, al tiempo que limpia los balances bancarios, evita los enormes requerimientos de capitalización, traslada también las pérdidas por descuentos o por insolvencia. Ese traspaso de cartera se resolvió a través del Fobaproa, fondo creado inicialmente para garantizar el ahorro bancario frente a posibles quiebras, pero que fue completamente rebasado por ellas. Dicho fondo fue capitalizado a través de deuda contingente del Gobierno Federal y en 1998 dicha deuda fue aprobada como deuda pública por el Congreso. El saneamiento de los bancos intervenidos, garantizando los depósitos que no tenían como contrapartida activos productivos (sino precisamente una enorme burbuja de intereses), con la compra de cartera a bancos y las garantías y capitalización de los bancos intervenidos, fueron convirtiéndose en una elevada masa de activos en manos del Fobaproa con muy reducido precio en el mercado. Los bancos recibieron a cambio bonos con garantía gubernamental y con rendimientos ajustables que se han mantenido en promedio en 10 puntos porcentuales por encima de la inflación. Por ello, en febrero de 1998 se estimaron los activos del Fobaproa en 552 mil millones de pesos y al finalizar el año en 750 mil millones, sin nuevas compras de carteras de los bancos, ello equivale a unos 200 mil millones de pesos en intereses capitalizados en sólo 10 meses. Así, es claro que una gran parte de esos 750 mil millones de pesos son carteras de créditos que compró Fobaproa por improductivas y que ha crecido solamente por la capitalización de los intereses. Son activos que no tienen tras de sí ninguna garantía real, probablemente de un valor de mercado muy por debajo del valor en el balance. Mientras que para los bancos, muy pronto los bonos recibidos a cambio de activos improductivos serán liberados e irán teniendo mercado, de manera que los bancos irán descongelando parcialmente sus activos. Al mismo tiempo, el control extranjero de los bancos antes nacionales ha venido creciendo, aún antes de la aprobación de la ley que permite hasta el 100% de capital accionario extranjero en bancos (a finales de 1998), estos ya poseen más del 30% del mercado nacional. La presencia de prácticas ilegales y fraudulentas en el curso de estos años ha sido muy discutida, casi todos los bancos pequeños fueron intervenidos por las autoridades regulatorias y fusionados o vendidos posteriormente. Sin embargo, por sus propias características, los fraudes y prácticas financieras ilegales fácilmente pueden quedar en la impunidad. El Fobaproa compró tal monto de activos improductivos a los bancos, que fue capitalizado a través de deuda pública y ésta se triplicó, colocándose por encima del 40% del PIB. Ciertamente por debajo de los niveles de endeudamiento muchos países. Sin embargo, en las condiciones de costo que ésta tiene (en 1998 unos 10 puntos porcentuales por encima de la inflación), y la persistente tendencia a mantener tasas de interés reales muy por encima del crecimiento económico y del incremento de la productividad, muy rápidamente el nuevo nivel de deuda pública estrangulará el presupuesto público. Así, por ejemplo solamente en 1998, la deuda pública interna incrementada por el rescate del Fobaproa devengó intereses superiores al 8% del PIB, más dos veces la captación fiscal por IVA y muy por encima del presupuesto público destinado al bienestar social. A lo que habría que agregar los intereses que devenga la deuda pública externa que se estiman en 2.5% del PIB. Solamente la suma de intereses de ambas consumen los ingresos tributarios, de manera que imponen no sólo reformas fiscales en el futuro inmediato, sino también restricciones muy importantes sobre el gasto público, aún cuando una parte de dichos intereses estarán siendo capitalizados. El agotamiento de los recursos fiscales del Estado es inminente, sin capacidad de respuesta gubernamental, en virtud de la muy escasa retribución social que las contribuciones fiscales generan.

#### **IV. Los costos políticos del rescate bancario.**

El riesgo económico y político de todo ello es enorme y la retribución social es ínfima. Por una parte, no se logró limpiar los balances bancarios y estos acumulan una cartera vencida superior al 18% de la cartera total (después del rescate) y casi dos veces su capital al finalizar 1998, por lo que continúa en quiebra técnica y no pueden en esas condiciones contribuir al financiamiento de la actividad económica. Y, por otra parte, la gran mayoría de los deudores bancarios, pequeños y medianos empresarios y las familias, cuyos pasivos con los bancos representan una pequeña parte de su balance, no reciben los beneficios del rescate (descuentos sobre la elevada capitalización de intereses) de manera que puedan recuperar la capacidad de pago. Los movimientos organizados de deudores bancarios cobraron impulso desde finales de 1993, surgidos principalmente del campo muy pronto pasaron a las ciudades. El Barzón y la Asamblea Nacional de Deudores han sido los dos movimientos que fueron teniendo la mayor importancia, aglutinando a grupos sociales sumamente diversos ideológica y políticamente y que sin embargo les unifica su condición de deudores insolventes. De ahí, una de las dificultades para su consolidación. Sin embargo, sus demandas más inmediatas les enfrentan de manera directa con el grupo social económica y políticamente más importante en el país y que más directamente se ha beneficiado del proceso de reforma económica impulsado en los últimos años. Por tanto, sus demandas representan una crítica directa al gobierno, a las instituciones financieras y son un señalamiento a las limitaciones de la estrategia económica que se impulsa. La compresión de este hecho ha colocado, de una manera cada vez más importante, a este movimiento como uno que para resolver el problema de su deuda debe plantear alternativas económicas que permitan otra modalidad de crecimiento en nuestra economía. Así, la resolución que finalmente se alcance en los términos de la relación banca-deudores, impulsará una relación crédito-producción de enorme significación económica y política para el desarrollo nacional.

#### **V. La recomposición política y la expansión de la banca extranjera.**

El sentido político y económico que plantea la actual trayectoria de resolución de la crisis bancaria, comprende también la posición en que finalmente quedará el sector empresarial más importante de México, sector que tradicionalmente había venido teniendo como base de expansión, no sólo bancaria, sino también comercial y productiva, el control de las instituciones de crédito. Como resultado de la crisis bancaria, dicho sector ha debido renunciar a la protección de la competencia externa y llevar a la aprobación del Congreso la legislación que permite hasta el 100% de participación en el capital de bancos extranjeros. Ello está conduciendo muy rápidamente a la pérdida en su posicionamiento en el mercado de los bancos de capital nacional con una rápida presencia de bancos extranjeros. Así, se han transferido los costos de la quiebra bancaria al erario público y la propiedad de la banca ya saneada ha venido pasando a manos de los capitales extranjeros. Comprometer los ingresos tributarios de esta manera no tiene justificación ni económica ni política. Las elevadas tasas de interés con las que se ha venido premiando a un muy reducido grupo de depositantes nacionales y extranjeros, sacrifican por muchos años a la gran mayoría de los mexicanos que verán reducir sus expectativas de bienestar social a través de mayores y mejores servicios públicos como educación y salud. El premio a los inversionistas nacionales y extranjeros parece muy superior con relación a su aporte al incremento de la riqueza nacional. Este desequilibrio económico y político muy pronto puede convertirse en ingobernabilidad y crisis política, sin que a la postre ni la gran mayoría de los depositantes, ni la gran mayoría del pueblo que no es usuaria de servicios bancarios se beneficie de todo ello. La irrestricta protección a los intereses de los grandes depositantes nacionales y extranjeros, a través de mantener altas tasas de interés reales continúa siendo uno de los principales problemas financieros y de financiamiento. La gran mayoría de los depositantes en México, un 85% aproximadamente, reciben intereses por debajo del ritmo inflacionario, sin embargo, los

mayores tenedores de Cetes y papel gubernamental, incluyendo el llamado bono Fobaproa en el balance de los bancos, reciben intereses 10 o más puntos por encima de ella, mientras que los costos del fondeo interbancario actualmente casi duplican la inflación estimada. La justificación es el mantenimiento de una expectativa rentable a los inversionistas extranjeros y la estabilidad cambiaria. Cuestiones que tampoco parecen estarse alcanzando, cuando para los inversionistas extranjeros no existe premio por el riesgo cambiario atractivo si no existe, simultáneamente, la garantía en reservas internacionales necesaria para retirar sus capitales en corto plazo; y, el peso continúa devaluándose, más del 20% en los meses de la crisis rusa y brasileña (agosto de 1998-enero de 1999). El mantenimiento de altas tasas de interés locales nuevamente incrementará las carteras vencidas y agudizará la quiebra bancaria, sacrificando sin razón la actividad económica. A pesar de todo ello, incluso a pesar de las lecciones de la crisis financiera, fiscal, económica y política de Rusia, el FMI continúa reiterando hasta la saciedad las bondades de la libertad comercial y cambiaria. Cuando estas políticas sólo conducen a la imposibilidad de pago de los compromisos externos y a crisis económicas y políticas. En uno de sus más recientes discursos el director-gerente de este organismo sin ningún recato señaló triunfante que más de 55 países se encuentran sometidos a políticas de ajuste y de "reforma estructural". Cuando si éstas fueran exitosas, tendrían que estarse aplicando en un número cada vez menor de países. Por todo el mundo sus programas de reforma han conducido a una destrucción de las formas institucionales de organización y gestión económica, sin dar paso a nuevas estructuras institucionales que posibiliten cierta viabilidad económica y política. Su ortodoxia ha sacrificado las esperanzas de los pueblos de elevar su bienestar, pero también se ha constituido en un obstáculo para la expansión internacional de los megaconglomerados. Las acciones del FMI, mostrando una creciente ortodoxia, incluso mayor a la existente en la gestión de la crisis de deuda de 1982, han agudizado las condiciones de vulnerabilidad y fragilidad de las economías y de sus sistemas financieros al punto en que su reconstrucción parece mucho más costosa de lo que están dispuestos a solventar los megaconglomerados para su posicionamiento en los mercados. Los estados nacionales así enfrentados a crisis políticas y a condiciones de ingobernabilidad tampoco poseen los medios necesarios para organizar los salvamentos. Así, una parte significativa de los costos del Fobaproa corren a cargo de las políticas instrumentadas para la protección de los "inversionistas", que son más bien colocadores o posiciones de cartera, recomendadas por el FMI y asumidas como la "única y viable" política a seguir por las autoridades financieras mexicanas.

## **VI. A manera de conclusión.**

No es fácil entender por qué debemos pagar capital e intereses de una deuda que no nos hemos gastado?. Más difícil ha resultado aún para las autoridades financieras explicar ¿por qué el rescate de los "ahorristas" alcanza a la fecha más de 800 mil millones de pesos, cuando al inicio de la crisis la cartera vencida era de 43 mil millones? ; o bien ¿por qué debemos los mexicanos de asumir dicha deuda para "rescatar" al sistema bancario cuando éste continúa quebrado? ¿por qué "rescatar" a una banca quebrada, cuando 75 millones de mexicanos no son cuentahabientes, ni ahorristas ni deudores?. Más aún, ¿por qué debemos pagar, disponiendo del presupuesto público, intereses por una deuda que no ha contribuido al bienestar de quienes pagaremos por ella?. Incluso, cuesta entender ¿por qué los bancos están pasando a manos extranjeras, cuando también los bancos extranjeros han enfrentado quiebras y pueden hacerlo en el futuro?. O bien, ¿por qué serán capitales extranjeros los que se beneficien de la rentable actividad bancaria?. Finalmente, si los mexicanos hemos de sacrificarnos para rescatar la actividad bancaria, ¿por qué no participamos como sus propietarios y principales usufructuarios? La historia bancaria y financiera de esta crisis todavía

está escribiéndose, las formas de resolución que ésta adopte sellarán el futuro no sólo del financiamiento de la actividad económica, sino el futuro por varias décadas de México.

#### Enero de 1999

La más inmediata crisis bancaria anterior se sucedió en el curso de la llamada crisis de deuda de 1982, cuando se procedió a la nacionalización de los bancos quienes acumulaban una cartera de depósitos en dólares impagable, debido a la dolarización de la economía mexicana emprendida como parte de la política económica desde finales de los años setenta. El elevado nivel de deuda externa y las renegociaciones de ésta durante los años ochenta condujeron a la prosecución de las políticas impuestas a través del Washington Consensus que incluyen entre otras: apertura comercial; liberalización cambiaria y financiera; apertura irrestricta a la inversión extranjera; ajuste en el gasto público y equilibrio en las finanzas públicas. Al respecto puede verse: Eugenia Correa. "Reforma Financiera y Cartera Vencida", en Economía Informa No. 229, Mayo/Junio de 1994, Facultad de Economía, UNAM, México. Los bancos también estuvieron tomando recursos en dólares en otros mercados con menores tasas de interés y prestándolos en México en pesos con una diferencia en puntos significativa. Cuestión que en condiciones de estabilidad cambiaria no presenta mayores riesgos, pero una devaluación del peso de casi 100% representó enfrentar un desbalance cambiario que fue revertido a través de incrementar rápidamente la capitalización de intereses del lado de sus activos.

La crisis de las sociedades de ahorro y préstamo en los Estados Unidos movilizó al Departamento de Justicia, al Congreso, a los Servicios Secretos, al Departamento del Tesoro a la Reserva Federal y a agobados, expertos y consultores y a todas las dependencias del Poder Judicial durante varios años. Se logró castigar a más de 5 mil infractores, de los cuales casi 2 mil eran presidentes de los Consejos de Administración y directores de dichas instituciones. Al respecto puede verse: Carmen Alvarez "El Gran Rescate", Periódico Reforma, 3 de agosto de 1998.

La pérdida en el control de la creación de medios de pago por el pequeño sector empresarial que le ejercía, fue en realidad presentándose desde finales de los años setenta con el proceso de dolarización, posteriormente en las negociaciones del TLC fue nuevamente cuestionado cuando los bancos estadounidenses se opusieron a la protección y liberalización gradual. Finalmente la crisis financiera de 1994 señala el punto final del control nacional sobre la moneda y el crédito. Los banqueros mexicanos inician el trayecto de su extinción. No pocas consecuencias políticas tiene todo ello, la reestructuración del bloque en el poder a la manera de Gramsci está en curso. Al respecto puede verse: Eugenia Correa "Política Económica y Crisis Política en América Latina", en Revista Nóesis, Núm.17, año VII, julio-septiembre de 1996. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México; y Eugenia Correa "Los Servicios Financieros en el TLC", en el libro Alicia Giron, Edgar Ortiz y Eugenia Correa (Comp.) Más Alla del TLC Integración Financiera y Desarrollo. Ed. Siglo XXI. México, 1995.

En junio de 1995 de las más de 15 millones de cuentas en moneda nacional existentes en la banca comercial, sólo 2% o menos de 300 mil cuentas poseen el 81% del monto total de los depósitos. En junio de 1998 de las 16.2 millones de cuentas, 2.2% de los cuentahabientes suma el 81.7% de la captación, según cifras del Banco de México.