

Nota: Ponencia presentada para Academia Mexicana de Auditoría Integral (Colegio de Ingenieros Civiles). Publicado en El Universal primera plana los días 19, 20 y 21 de octubre de 1998.

14 de octubre de 1998

EL FOBAPROA Y LA REFORMA FINANCIERA

David Ibarra

INDICE

	Página
El telón de fondo: La historia y las instituciones cuentan	1
Las políticas instrumentales	2
El paquete financiero	3
Evaluación crítica y propuestas	4
Ponderación del Fobaproa	9

El telón de fondo: La historia y las instituciones cuentan

Es ya tiempo de admitir que los países en desarrollo no son fuente de los paradigmas universales, singularmente en materia económica. La tarea es más modesta, es la de adaptarse a algo que viene de fuera y que suele traer consigo disonancias históricas más o menos importantes con la forma de vida nacional.

Poco a poco, la historia de la posguerra fue alterando la fisonomía universal reemplazando el nacionalismo económico y el intervencionismo estatal, como paradigma asociado a la Gran Crisis de los años treinta. La nueva visión del mundo descansa en dos premisas fundamentales, a veces en armonía y a veces en tensión: mercados libres en lo económico y democracia en lo político.

Y en esa tarea central de adaptación al nuevo paradigma internacional, hemos sido lerdos, poco imaginativos. La transformación estructural apenas la emprendimos a fines de la década de los ochenta; luego, en el intento de acelerar el cambio hemos derruido muchas de las instituciones anteriores, sin tener listas las instituciones de mercado, ni las instituciones democráticas que habrían de reemplazar a las primeras.

Por esa tardanza de comienzo y esa prisa posterior, se han creado disonancias históricas flagrantes, regresión distributiva aguda, rupturas graves en la evolución institucional del país que, quiérase o no, trastornan a nuestra sociedad, imprimiendo tintes especiales al proceso mexicano de transición. Veamos sumariamente algunos casos salientes:

1. Frente a los objetivos tradicionales que privilegiaban el crecimiento, el empleo y el cuidado de los equilibrios sociales, hemos pasado a dar prelación

al combate a la estabilidad de precios, a los llamados grandes equilibrios macroeconómicas, donde no figura el del mercado de trabajo. Como si no existiera el justo medio, brincamos de un extremo al otro del péndulo social: del énfasis excesivo en ganar a toda costa el crecimiento al énfasis exagerado en suprimir toda inflación.

2. Frente a una estrategia de crecimiento hacia adentro se ha impulsado otra de crecimiento hacia afuera que no es criticable en sí misma, ni en función de las transformaciones mundiales, sino en el modo de instrumentarla, en ausencia de muchas de las instituciones de reemplazo.

3. Frente a un Estado intervencionista, responsable de cerrar la brecha del subdesarrollo, se ha pasado la estafeta al mercado, a los empresarios privados, cuando apenas comienza a crearse una élite de negocios, cuyos miembros vean más allá de sus intereses individuales.

4. Frente a una política externa, celosa de la soberanía nacional, se ha abordado un período de cesión obligada de autonomía, creándose confusión sobre los verdaderos intereses nacionales.

5. Frente a un Estado sistemáticamente equilibrador de los desajustes sociales, las nuevas reglas del juego económico han hecho que se angoste el número de ganadores y se multiplique sin mayores alivios el de los perdedores del cambio estructural.

Las políticas instrumentales

Sin duda, mucho se ha avanzado lo mismo en la alteración del modelo de desarrollo, que en afianzar la modernización democrática. En cuanto a lo primero, se ha roto el aislamiento económico, hoy el comercio exterior ya representa más del 50% del producto; se han equilibrado las finanzas públicas y se han desterrado los riesgos

de la hiperinflación. A escala microeconómica, las empresas mexicanas han ganado capacidad competitiva con el exterior y algunas penetran mercados externos importantes.

En cuanto a lo segundo, no podría ponerse en tela de juicio, el terreno avanzado en materia de normas y procesos electorales, fortalecimiento de los partidos políticos y autonomía recíproca entre los poderes estatales.

Con todo, también se registran rezagos y errores que, en el tema que nos ocupa aquí, están en la raíz de muchos de los problemas financieros que sufrimos: la falta de correspondencia entre una apertura abrupta y la ausencia de una intensa política industrial adaptativa; la incongruencia entre una política de crecimiento hacia afuera con la prioridad otorgada a reducir la inflación por cualquier vía, sobre todo mediante la apreciación del tipo de cambio y los disparos de las tasas de interés; la ausencia de mecanismos de formación de consensos nacionales que antes tenían por eje la protección de empresarios y trabajadores, provista por el Estado; la inconsistencia de poner el énfasis en la liberación del hombre económico, con descuido de sus consecuencias sociales. La sumatoria negativa se expresa en estancamiento prolongadísimo del ingreso por habitante y en crisis económicas recurrentes.

El paquete financiero

Con el fin de iniciar la tarea de análisis reproduciré enseguida los apartados medulares de las iniciativas de ley del Ejecutivo Federal en torno a la reforma financiera.

- a) Liberación de las restricciones a la inversión extranjera en la compra y control de la banca comercial del país;

- b) creación del Fondo de Garantía de Depósitos (FOGADE), que aseguraría a ahorradores y depositantes hasta medio millón de Udis (1.1 millones de pesos en la actualidad). Este Fondo sustituiría muchas de las operaciones del Fobaproa;
- c) fortalecimiento de la autonomía del Banco de México, mediante facultades para darle la exclusividad en el manejo de la política cambiaria, así como en la supervisión del sector bancario;
- d) Extinción de los fideicomisos de Fobaproa y Fameval (Fondo de Apoyo al Mercado de Valores). Con tal propósito se propone transferir a deuda pública los pasivos de ambos fideicomisos. En cuanto a los activos, serían recibidos por un ente denominado Comisión de Recuperación de Bienes (COREBI) que tendría la encomienda de venderlos en el mercado, procurando elevar al máximo las recuperaciones.

Evaluación crítica y propuestas

1. La solución más apta a las debilidades presentes de la banca, difícilmente podría consistir en la extranjerización de las principales instituciones del país. Por más que sean escasos los recursos nacionales se ofrecen múltiples opciones de saneamiento a nuestras instituciones financieras. Tiene valor estratégico retener las decisiones financieras en manos propias, no dejar librados a los usuarios nacionales a las preferencias cambiantes de corporaciones foráneas o a las oscilaciones de los mercados internacionales. Ya existe un régimen apropiado de concurrencia con la banca extranjera como lo demuestra la presencia en México de muchas de las grandes instituciones bancarias mundiales. En los más variados países, incluyendo a los Estados Unidos, Alemania, Canadá subsisten restricciones, regulaciones y normas protectoras de los bancos nacionales establecidos, sin que ello cancele la prevalencia de un

saludable régimen de competencia. Por lo demás, dada la situación de la banca, atraer capitales foráneos acaso exigiría otorgar concesiones generosísimas.

2. La iniciativa de crear el Fondo de Garantía de Depósitos parece esencialmente correcta. Se intenta proteger a los pequeños ahorradores o depositantes, mientras se deja a los de mayor tamaño correr los riesgos propios del mercado y de la elección de la institución financiera de su preferencia. El gobierno se ahorraría costos potenciales por insolvencia bancaria --hoy la ley garantiza el 100% de los depósitos-- e induciría un cuidado mayor en la selección de riesgos y asignación de créditos por parte de las instituciones financieras. Con todo, convendría que el Congreso de la Unión revisase los montos máximos a proteger ya que más del 98% de los depositantes bancarios se concentra en rangos inferiores a los 250 mil pesos.

3. En principio, también merece respaldo la creación de la Comisión de Recuperación de Bienes (COREBI) que recibiría los activos (derechos y bienes) de Fobaproa y Fameval para administrarlos y enajenarlos. Incuestionablemente conviene acelerar la venta de esos bienes, lo mismo para reducir los montos brutos de los adeudos de Fobaproa que por evitar mayor deterioro de las garantías. No obstante, habrían de evitarse los trastornos asociados a colocaciones masivas en mercados, como el inmobiliario y sobre todo armonizar los procesos de ejecución de garantías con la protección que el Congreso de la Unión acuerde otorgar a los pequeños deudores insolventes.

4. En contraste, las propuestas encaminadas a fortalecer la autonomía del Banco Central, merecerían una discusión pública y revisiones de fondo por parte del Congreso de la Unión. La iniciativa de confiar a esa institución el manejo de la política cambiaria parece excesiva a todas luces. No gozan de esa facultad ni el sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el Bundesbank o el Banco del Japón. La razón es simple: no es posible despolitizar el meollo de la

política económica por cuanto los objetivos de la sociedad y los gobiernos difícilmente pueden constreñirse al combate a la inflación --objetivo prácticamente único del Banco de México--, dejando por fuera los necesarios equilibrios con otras metas de igual o superior rango: empleo, crecimiento, equidad distributiva.

5. En cuanto a la tesis de reubicar en la jurisdicción del propio Banco de México a la Comisión Nacional Bancaria, esto es, la supervisión y regulación del sistema nacional de bancos, se justifica examinar más detenidamente las diferentes experiencias y tendencias internacionales. En el mundo se evoluciona hacia la formación de grandes conglomerados financieros con plena diversificación de operaciones (bancarias, manejo de derivados, seguros, arrendamiento, etc.). Frente a ello, los mecanismos regulatorios vienen avanzando con rezago, pero se encaminan a crear instituciones supervisoras que abarquen la totalidad de los servicios financieros y a segregarlos de los organismos públicos que definen normatividad y políticas (la recientemente creada Financial Service Authority reemplaza las funciones supervisoras del Banco de Inglaterra y en los Estados Unidos con fines de coordinación de las tareas de supervisión de las distintas instituciones financieras se ha creado un Consejo Federal de Instituciones Financieras), acercándolos por contra a los órganos legislativos.

En México tenemos una trinidad de instituciones (la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Seguros y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) con normas regulatorias distintas que dan preferencias injustificadas a unas o a otras en determinadas operaciones y oscurecen el análisis del sector financiero.

6. En cuanto al Fobaproa y Fameval, la magnitud de los pasivos acumulados merece algunas precisiones, por cuanto su transferencia a presupuesto resolvería algunos pero no todos los problemas que se afrontan.

Vayan primero dos deslindes necesarios. Hay que volver a hacer hincapié en la necesidad de investigar, configurar y castigar cualquier delito, transgresión jurídica o incuria, vinculados a las operaciones del Fobaproa. Asimismo, resulta inaceptable liberar de obligaciones a personas o empresas que están en capacidad de sufragarlas. Este criterio ha de seguirse con la firmeza y el tiempo que demanda resguardar el Estado de Derecho y la justiciera distribución de las responsabilidades resultantes. Aquí la contaduría pública mexicana, singularmente la auditoría integral, debiera tener un amplio campo de ejercicio profesional, así como en la reestructuración de los sistemas de supervisión bancaria.

La segunda cuestión a esclarecer se relaciona con la génesis de los problemas asociados al Fobaproa. Toda economía emergente, crea nexos virtuosos, simbiosis, entre el sector real de la producción y el sector financiero que se impulsan y apoyan recíprocamente para cerrar deliberadamente la brecha del atraso. De ahí, las vigorosas vinculaciones todavía nítidamente perceptibles en Alemania o el Japón entre la industria y una organización financiera promotora del desarrollo o de la reconstrucción postbélica. En México se dio el mismo fenómeno, como lo atestigua la presencia hasta hace poco de bancos de desarrollo, fideicomisos de fomento y la utilización con miras, no sólo de regulación monetaria, sino de promoción industrial de muchos de los instrumentos de la banca central.

El sistema reconocía costos al suplantar, vía represión financiera, algunas funciones del mercado, pero abrió nuevos canales al desarrollo, forzaba a la banca a

limitar operaciones especulativas, a establecer nexos de largo plazo con la clientela más seria, a la par de asegurarle una rentabilidad aceptable.

La abrupta desregulación interna (supresión de encajes, cajones de crédito, regulaciones sobre tasas de interés), nos hizo pasar de la represión financiera al libertinaje financiero, provocándose una explosión crediticia (que llevó los saldos de los préstamos del 49% al 72% del producto entre 1988 y 1994) y desviación de los recursos bancarios fuera del meollo de la producción (importaciones, consumo, etc.). Al propio tiempo, la carencia de una política industrial, defensora de la pequeña y mediana industria o la agricultura, frente a la rapidísima apertura externa, causó la insolvencia de un número enorme de productores al tiempo que provocó la ruptura de los nexos entre el sector financiero y su clientela del sector productivo. Esos hechos, unidos a la obsolescencia repentina de los sistemas regulatorios, al desmantelamiento de las funciones de la banca de desarrollo, la elevación de las tasas de interés y al rezago cambiario, provocaron el deterioro marcadísimo de la calidad de los portafolios bancarios.

La crisis de 1995 agravó la salud de la banca nacional que hoy en día registra cartera vencida importante no transferida al Fobaproa. La situación tenderá a agravarse, así sea transitoriamente, por la elevación reciente de las tasas de interés (100%). De ahí se desprende que la solución del problema de Fobaproa en el presupuesto o en la deuda pública, siendo apremiante, apenas constituiría parte de un programa bastante más amplio de reconstrucción del sector financiero, cuyo diseño e instrumentación debieran elevarse a la jerarquía de compromiso básico entre gobierno y partidos políticos, así como entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Ponderación del Fobaproa

El deterioro de la banca no se origina en este sexenio, venía perfilándose de tiempo atrás, como lo atestiguan las carteras vencidas que ya en diciembre de 1994 ascendían al 8%-9% del total, es decir, alrededor de tres veces el máximo permisible en normas internacionales. Sin embargo, el problema pronto alcanza cifras altísimas, por más que Fobaproa hubiese representado transitoriamente la tabla de salvamento del sistema financiero nacional.

Examinemos algunos datos: el total de pasivos del Fobaproa ascendían (marzo de 1998) a 552,300 millones de pesos¹ (15.4% del producto) y los activos, valuados de manera preliminar, a 218,700 millones (6.7% del producto). Esos mismos pasivos pueden subdividirse en 272,400 millones de compra de portafolios y en 244,000 millones por créditos a bancos intervenidos.

En términos de deuda pública total, la incorporación de los pasivos del Fobaproa, la elevaría del 29.3% al 44.7% del producto. Si la referencia es con la deuda interna los porcentajes análogos serían 8.4% y 23.8% del producto (casi la triplicación).

Por lo que hace a la distribución del crédito, el Fobaproa toma alrededor del 30% de los recursos de la banca y en 1997, absorbió dos tercios de la captación incremental. Es claro entonces que dicho fideicomiso está desplazando de los accesos bancarios al sector privado nacional.

El servicio de la deuda de Fobaproa *grosso modo* asciende a más de 100 mil millones anuales, cifra que podría reducirse temporalmente a 25,000-30,000 millones,

¹ Según información reciente de las autoridades, de esa cantidad ya se han cubierto 94 mil millones de pesos.

si los pagarés se redocumentan en bonos cupón cero, esto es, si sólo se cubren los intereses reales.

Aun llevando los pasivos a presupuesto, la debilidad de la banca no estaría resuelta. La deuda vencida (no transferida a Fobaproa) de las instituciones no intervenidas ascendía (junio de 1998) a cerca de 80,000 millones de pesos que descontada de las reservas de previsión (49,000 millones) representa un tercio de su capital contable y más del 10% de los portafolios totales..

Además hay otras cuentas todavía no consideradas explícitamente: la cartera vencida del Banco Rural y de FIRA, no se trasladó a Fobaproa, ni la de las instituciones de vivienda. Los créditos reestructurados en Udis, probablemente necesiten redocumentación o reconocimiento de pérdidas, así como los programas de apoyo a la pequeña y mediana industria. No se tiene noticia de la cartera vencida de la banca intervenida.

El paquete financiero que se ha enviado al Congreso de la Unión, es susceptible de crítica. Con todo, no parece haber otra solución que trasvasar al presupuesto —no necesariamente a deuda pública— buena parte de los costos de Fobaproa. La banca privada difícilmente podría absorberlos pues suman varias veces su capital contable. Además, el Estado ya es responsable de la banca intervenida. De otro lado, sería difícil trasladar la carga a depositantes y ahorradores por cuanto se originaría una corrida bancaria de proporciones desestabilizadoras.

Desde luego, el manejo de los pasivos de Fobaproa puede seguir varios caminos. Un directo (la primera propuesta gubernamental), consistiría en asumir en la cuenta estatal de adeudos dichos pasivos, sin perjuicio de que las recuperaciones o los

resultados de los litigios, sirviesen posteriormente para disminuirlos individual y globalmente. Otro indirecto, integraría por etapas de la depuración de pasivos y los costos al presupuesto, conforme vayan dándose los acuerdos con el Poder Legislativo y se vayan instrumentando las acciones correlativas. En ese orden de ideas, la mayoría de los miembros del Grupo de Alto Nivel, aprobaron (30 de septiembre) regresar a los bancos los créditos por monto superior a 5 millones de pesos (30% de la cartera en Fobaproa), a cambio de portafolios equivalentes de deudores menores. Luego, sin pasar a deuda pública, los pasivos se amortizarían gradualmente con los recursos resultantes en primer término de asignaciones presupuestarias, y también del producto de la venta de los activos, la recuperación de créditos, las aportaciones de la banca (seguro de depósito y participación en pérdidas de liquidación de activos)².

Sin duda, la segunda ruta facilita la confección de arreglos políticos consensuales e introduce elementos de equidad en el tratamiento a los deudores, pero acaso restrinja el ritmo de recuperación de la banca, opaque la transparencia de las cuentas públicas y amplíe al final de cuentas el costo fiscal del programa (por mayores costos de cobranza y garantías de inferior calidad).

En cualquier caso, un ingrediente indispensable al saneamiento de la banca reside en fortalecer sus recursos líquidos mediante la prudente bursatilización de los pagarés del Fobaproa. Adviértase que el 30% de los recursos bancarios están congelados, debiéndose revertir esa situación a fin de restablecer las menguadas funciones del sistema financiero nacional. Ya comienza a surgir un sector financiero

² Los datos publicados no son explícitos por lo menos en torno a cuatro cuestiones: cómo se cubrirán los intereses de la deuda de Fobaproa, qué tratamiento recibiría la banca intervenida, qué fracción de los pagarés se haría negociable y cuáles serían las reglas de equivalencia en el trueque de documentos.

informal con matices usurarios, caracterizado por financiamientos no regulados entre agentes económicos.

En las circunstancias descritas la conclusión central es inescapable: hay que implantar un programa de reconstrucción financiera que no se traduzca simplemente en debilitamiento de la capacidad de crecer de la economía mexicana. Del paquete financiero del Gobierno Federal, apenas se ha abordado uno de sus temas principales con los partidos políticos de oposición y el Poder Legislativo; y faltaría incorporar también con urgencia otros componentes no considerados en el mismo de igual o quizás de mayor jerarquía.

Analizar las opciones abiertas a un programa como el mencionado exceden los alcances de esta presentación. Por eso me limitaré a señalar algunos criterios rectores:

1. La meta central residiría, como se dijo, en reconstruir la función de intermediación financiera de la banca y de sus nexos con el sector productivo del país. El crédito al sector privado ha venido cayendo dramáticamente (sólo en 1997, se redujo 23% en términos nominales y 8% en términos reales), mientras las tasas medias de interés resultan excesivas y con acusadas tendencias recientes a elevar su nivel. Surgen, así, obstáculos serios al desarrollo sostenido y a la difusión pareja de impulsos a la modernización de los diferentes estratos y empresas de la economía nacional. En términos coyunturales, tampoco conviene agravar con disturbios internos e iliquidez de la banca, la inestabilidad contagiosa de los mercados financieros internacionales que ya causan estragos terribles en muchas economías.
2. También importa decidir cuanto antes la suerte de los bancos intervenidos (reestructuración, nacionalización, fusión o liquidación). La

prolongación de esa situación irregular es altamente destructiva de la confianza de clientes y depositantes.

3. Quiérase o no, las medidas de saneamiento del sistema bancario dependen de su armonización con otros instrumentos y parámetros de la acción económica. Aunque tarde, sería imprescindible impulsar con mayor energía una política industrial que facilite la reconversión adaptativa de la pequeña y mediana empresa a un régimen de intensa competencia, capacitándola a la vez para usar y cubrir sus adeudos.

4. En el terreno macroeconómico habría que propiciar la reducción de las tasas de interés, usando menos el tipo de cambio para combatir la inflación o la tasa de interés para atraer capitales volátiles de corto plazo. Incluso, durante un período prudencial podría convenirse políticamente un acrecentamiento limitado (1 a 2% del producto) de los déficit del sector público, con el propósito de que el salvamento de Fobaproa no conduzca a reducir el gasto social o la inversión pública, ingredientes ambos necesarísimos en elevar la productividad nacional, asegurar la estabilidad política y despejar de obstáculos el crecimiento de la economía.

5. A la luz de la resolución de la Suprema Corte de Justicia sobre el anatocismo y como han abundado todos los partidos políticos, urge ofrecer quitas importantes a los deudores pequeños y premiar a los acreditados cumplidos. Además, habría que evitar el ciclo repetitivo de reestructuraciones tipificado por las hipotecas de vivienda de interés social documentados o no en Udis, mientras persista la evolución marcadamente divergente entre la tasa de interés y los sueldos o salarios reales. Por igual, habría que atender los problemas financieros asociados a la cartera agrícola, la de las uniones de crédito y la correspondiente a los organismos de vivienda que configuran pérdidas realizadas, pero todavía no debidamente reconocidas.

6. Sin duda, habría que remodelar la Ley de Liquidaciones y Quiebras que, junto a otros muchos factores, propicia la cultura del no pago, dentro de un paquete políticamente equilibrado de reformas del sector financiero. Y al propio tiempo emprender la remodelación de las estructuras, prácticas y procedimientos de los organismos de supervisión financiera.

7. Por último, es inescapable establecer normas legislativas que eviten en el futuro la gestación de déficits parafiscales que empañan la nitidez de las cuentas públicas y nos sumergen en debates políticos acaso innecesarios.

La celebración de un acuerdo consensual sobre Fobaproa entre los partidos políticos, serviría de piedra de toque al propósito de avanzar en la adaptación del sistema económico al patrón de libertad de mercados y modernización democrática que nos demanda la historia universal. A partir de ahí, con menos escisiones y pugnas ideológicas, las fuerzas políticas del país podrían concentrar energías en finiquitar el proceso de transición y lograr el re acceso a desarrollos verdaderamente sostenidos. Aunque se ha avanzado lentamente, en zig zag, los resultados de las últimas negociaciones políticas son parcialmente alentadores, lo mismo en la materia del Fobaproa, que en el camino más largo y arduo de aprender a debatir, convencer, ceder hasta llegar a acuerdos democráticos incluyentes de corresponsabilidad compartida. Con todo, los tiempos del aprendizaje democrático, no siempre se compadecen de apremios económicos y sociales largamente larvados que nos colocan cerca del punto de crisis. Por eso, gobierno y fuerzas políticas de oposición bien podrían acercar, flexibilizar, posiciones en aras de un acuerdo que demanda con urgencia el país.