

AGENDA 1998: EL FOBAPROA

Fobaproa: un gigante paraestatal

Irma Manrique Campos*

Las responsabilidades

Es un hecho desafortunado pero explicable el que en el ánimo de la población mexicana exista un sentimiento de frustración y desconfianza hacia el sector financiero, particularmente a raíz de que se dieran a conocer las particularidades del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, fideicomiso conocido por sus siglas: Fobaproa. A la vista de las cifras largamente silenciadas o parcialmente exhibidas, queda manifiesta sin lugar a dudas, tanto la responsabilidad gubernamental como la de los bancos.

El primero, al anteponer el interés de los dueños de las instituciones de crédito a los intereses del país al realizar operaciones de rescate mediante pagarés de capitalización, interviniendo bancos y canalizándoles otros apoyos que, hasta donde se sabe, actualmente suman cerca de 600 000 millones

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc.), UNAM.

de pesos de los cuales, un alto porcentaje carece de garantía y/o están vencidos desde 1996.

Los segundos, es decir, los bancos: a) por depender en gran medida del crédito externo, el cual al estallar la crisis de diciembre de 1994 se suspendió bruscamente, ya que los acreedores extranjeros no estuvieron dispuestos a renovar los préstamos otorgados a los bancos mexicanos; b) por exceso de optimismo frente a una tasa de interés muy alta y hartazgo atractiva que despertó la ambición por la ganancia, expandiendo alegremente el crédito que ante la crisis acrecentó a niveles insospechados la cartera vencida; c) por mala administración, pues sabiéndose "prioritarios" en las decisiones de política económica, algunos banqueros pidieron ayuda al Fobaproa, pero el uso de los recursos fue para realizar operaciones irregulares a subsidiarias de grupos a los que pertenecen los Bancos, créditos a empresas fantasma, autopréstamos sin garantía o para proyectos inviables, lo que simplemente significa abuso, falta de ética, escaso profesionalismo e incluso corrupción, provocando cuantiosos quebrantos a las instituciones.

¿Por qué existe el Fondo Bancario de Protección al Ahorro?

Puede decirse que en México, desde que quedó estructurado el sistema bancario, existió una tácita protección estatal hacia el sistema bancario y el ahorro público. Sin embargo, desde 1986 esta protección se institucionalizó y reglamentó, denominándosele Fondo de Apoyo Preventivo de la Banca Múltiple, mismo que en 1990, con la renovada Ley de Instituciones de Crédito que regularía a la banca reprivatizada, se convirtió en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

Este nuevo Fondo se conformó con aportaciones de los propios bancos,¹ que por entonces eran propiedad del Estado, y cuyo objetivo era el de "realizar 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,

¹ Tres pesos por cada mil de captación en cada banco.

objeto de protección expresa del Fondo".² De hecho se trata de garantizar los depósitos de los ahorradores mediante acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida.³ Se determina también que el fiduciario es el Banco de México, los fideicomitentes son por supuesto, los bancos.

Así, en su concepción original, los bancos comerciales deben hacer aportaciones periódicas al fideicomiso y el Fobaproa otorgar el seguro que cubre totalmente a inversionistas y ahorradores. La ley establece que el seguro se hace efectivo en caso de insolvencia de una institución de crédito y que, en todos los casos, los accionistas de los bancos responden hasta por el 100% del capital de la institución.

La ascensión hacia la crisis

El desarrollo de la economía mexicana en particular a partir de los años setenta, ha llevado implícitos los elementos de la crisis, ya que en principio, en la base de la estrategia económica general ha prevalecido la tendencia de corte típicamente monetarista que propició que las empresas del sector productivo prefirieran el financiamiento externo, pues ha resultado más barato; y que las del sector financiero obtuvieran el grueso de las ganancias de la especulación con moneda extranjera, ya que el ahorro interno no ha aumentado, sino, por el contrario, ha sido desplazado por el ahorro externo.

Además, el fenómeno de la concentración del capital financiero se ha intensificado aún más y resulta evidente la diversificación de las inversiones de los grandes capitales en varias esferas de la actividad económica, fundamentalmente en la

² Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Ley de Instituciones de Crédito*, Artículo 122, Título Sexto, pp. 95 y 96.

³ Se especifica en el mismo artículo 122, que las acciones deberán traspasarse a una cuenta a favor del Fondo en la institución para el depósito de valores en que se encuentran depositadas, correspondiendo a dicho Fondo el ejercicio de los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a tales acciones, quedando el derecho de productos patrimoniales afectos a garantía a favor del Fondo.

financiera, dando lugar a la globalización de las ganancias por la vía de la integración entre las esferas productiva y financiera que conforman desde esos años una nueva oligarquía financiera, más fuerte y aparentemente mejor estructurada que nunca, pues durante tres años de expansión bancaria (de 1992 a 1994) los indicadores financieros expresaron prosperidad, aunque también evidenciaron exceso de confiabilidad, débiles garantías crediticias y apalancamiento excesivo, particularmente externo. No obstante todo ello, hasta septiembre de 1994 el acelerado crecimiento de los activos daba como resultado un alto margen financiero, holgadas ganancias y un rendimiento de capital de 24.77%, mayor incluso que el de los bancos estadounidenses.⁴

Crece la cartera vencida y se establecen... ¿soluciones?

Al tiempo que los rendimientos del capital crecen, la cartera vencida en 1994 se va engrosando de manera exagerada, conforme la tasa de interés se incrementa hasta representar el 98% del capital contable, y el endeudamiento del sector con capital externo básicamente especulativo se multiplica. La crisis financiera desatada en diciembre de 1994, en principio atribuida a un mero problema de liquidez, debió ser reconocida como una muy profunda y de gran complejidad al agudizarse y prolongarse hasta nuestros días. Las crecientes y acumulativas distorsiones del aparato productivo interno y su impacto en el empleo, la demanda y el mercado tuvieron natural correspondencia hacia fines de 1994 con el abultado déficit en la cuenta corriente, la baja espectacular de las reservas internacionales y la devaluación incontrolada de la moneda hasta más del 100% entre diciembre de 1994 y principios de 1995, los cuales se constituyeron en los principales detonadores de una recesión sin precedente que colocó en situación de insolvencia a una buena cantidad de deudores de los bancos. El corolario: la cartera vencida se convierte en un temible indicador.

4 Véase Manrique, Irma *et al.*, "El caso de las empresas públicas del sector financiero mexicano" en *Crisis económica: ¿Fin del intervencionismo estatal?*, México, IIEC-UNAM/Ediciones El Caballito, 1996.

El saldo nominal de la cartera vencida, incluidos los intereses sufrió un fuerte aumento: 56% de 1992 a 1993, pero a partir de este último año su crecimiento se volvió exponencial hacia los siguientes años, en los que, según los datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores llegó a 133 millones de pesos en 1997, sin embargo, este monto no abarca la parte absorbida por el Programa de Venta de Cartera al Fobaproa puesto en práctica a partir de julio de 1995, cuando de hecho se queda sin recursos propios y el gobierno federal intervino para subsanar los fraudes cometidos por el propietario de los bancos Cremi y Unión, Carlos Cabal Peniche.⁵ Con la devaluación de diciembre de 1994 y el disparo de las tasas de interés, se volvieron prácticamente impagables los créditos hipotecarios, de tarjetas de crédito y de los llamados planauto. Y, para dar una idea de la desproporción que se produjo, los Certificados de la Tesorería (Cetes) a 28 días, la tasa líder por ser referencia para los créditos que otorga la banca, pagaban un rendimiento de 8.81% en marzo de 1994 y 76.5% en marzo de 1995.⁶

Como resultado del aumento de las tasas de interés, miles de deudores no pudieron pagar sus créditos, los índices de morosidad aumentaron de 7.26 en 1993 a 14.21 en 1995, y aunque descendió a 13.00 en 1996 y a 12.80 en 1997, que es aún suficientemente alto. Este aumento de la cartera vencida, en particular desde 1995 provocó una drástica caída en los niveles de capitalización enfrentado riesgos de insolvencia cada vez mayores y la posibilidad real de una "corrida bancaria". A partir de entonces, Fobaproa decide apoyar a las instituciones invirtiendo en unas 16 millones de cuentas y desplegando diversos programas de apoyo al instrumentar diversos mecanismos de compraventa de cartera vencida para trasladarla a fideicomisos especializados y a los programas de apoyo a deudores,⁷ después de todo su objetivo es garantizar el ahorro de los depositantes. Pero como el Fondo había agotado sus recursos con Cremi y Unión, el gobierno decidió emplear recursos fiscales y así avalar el rescate financiero. El compromiso de Fobaproa fue el de asumir dos pesos de cartera de crédito de los bancos por cada

5 Se calcula en 3 200 millones de dólares el monto del fraude en estos bancos, adicionándole el Banpaís.

6 La TIR pasó de 10.01 a 88.6%, la de los créditos al consumo llegó hasta 130% y, la de créditos hipotecarios a 120%, en marzo de 1995.

7 El índice de capitalización se elevó en promedio casi el 50% y se duplicó la provisión de reservas contra riesgos crediticios a partir de 1995.

peso que los accionistas de las instituciones reinvirtieron con fines de capitalización.

El programa de rescate en 1995 fue muy amplio: 1) recursos inmediatos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y de los Programas de Capitalización Temporal (Procapte); 2) medidas directas y específicas del banco central: con reformas al sistema de pagos;⁸ 3) autorizaciones de operaciones a futuros y opciones del dólar, como servicio de protección cambiaria; 4) la creación de las unidades de inversión (Udis) que opera con base en el componente inflacionario; 5) una tasa de interés de equilibrio, con un cálculo parecido a la THIP, pero considerando las tasas que se encuentran en el centro de la muestra; 6) cobro de Tesobonos en dólares, para recuperar la confianza de los inversionistas, y 7) emisión de deuda gubernamental a plazo de 14 días.

Aparentemente algunos deudores encontraron un paliativo pasajero, en particular los que se acogieron a los programas de Udis, pues al estar indexado con la inflación, pronto perdió sus efectos y los deudores se han visto presionados frente a pagos imposibles de solventar, incidiendo de nuevo en la cartera vencida. Muchos más, que se acogieron a asociaciones o clubes de deudores dispuestos a llevar al terreno legal sus contratos de crédito cuyas características son las que señala el Código Civil como ilegales por estar capitalizando los intereses, tuvieron un *impasse* que ha terminado, justamente cuando la controversia fue absuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al decidir que dichos contratos realizados con los bancos no son ilegales, esto es que no significan *anatocismo*.

Lo cierto es que la crisis del sector financiero lejos de desaparecer se profundiza y actualmente representa un grave expediente en el contexto de la crisis general y exige por supuesto atención especial, en la medida en que sus problemas impactan de manera ampliada el resto de los sectores. Por ello, la tendencia alcista de las tasas de interés disminuye considerablemente los márgenes de operación, y el avance incontenible de las carteras vencidas impide que las reservas contra riesgos crediticios, con todo lo que han aumentado resultan

⁸ Reformas a los esquemas de compensación con un sistema electrónico de uso ampliado que sustituye al cheque.

insuficientes, y la credibilidad y confianza de los inversionistas que poseían acciones de estas instituciones se ha desvanecido lo que ha significado, por una parte, sobrepeso en las razones de desplome en la bolsa de valores mexicana y, por otra, baja en la tasa de rentabilidad y de utilidades en los grupos financieros que aún cotizan en la misma.

El hecho es que hoy gobierno y bancos se encuentran ante la disyuntiva de convertir alrededor de 600 000 millones de pesos del Fobaproa en deuda pública titulada y pagar intereses por unos 15 000 millones de pesos cada año. La polémica en el Congreso se recrudece ante evidencias de millonarios autopréstamos, financiamientos "cruzados" y otras irregularidades que son consideradas por varios legisladores como inaceptables para ser consideradas en el futuro como carga para todos los contribuyentes. La justificación estatal es la de "asegurar la estabilidad y la confianza en los mercados", en aras de lo cual Fobaproa se convierte en el instrumento clave de sobrevivencia de la mayoría de las instituciones crediticias y al mismo tiempo, como una inmensa y *sui generis* paraestatal en el contexto nacional y hasta latinoamericano.

La politización del caso Fobaproa en el seno del Congreso y su debatida solución en torno a si todos los recursos que maneja o parte de ellos serán finalmente convertidos en deuda pública ha dejado de ser una esperanza de justicia para los contribuyentes ante la solución, a favor de los bancos, que la Suprema Corte de Justicia dio a los casos de anatocismo hacia millones de deudores.