

LIQUIDACIÓN DE LA BANCA DE FOMENTO

El Ejecutivo decidió liquidar la Banca de Fomento cuando afrontaba una situación financiera bastante deteriorada. En primer lugar, había perdido noción de sus objetivos y atendía a un sector que no había sido originalmente seleccionado. Así, se estaba frente a un sistema que no estaba cumpliendo con su finalidad y que afrontaba distintos tipos de ineficiencias. La liquidación de la Banca de Fomento se realizó asumiendo que la banca privada supliría el vacío dejado. Sin embargo, la banca privada no logró satisfacer la demanda por servicios financieros del segmento de la población que debía atender la Banca de Fomento.

El supuesto era que la atención a este segmento de la población sería a través de los siguientes dos procesos:

- (a) que la banca privada, mediante un proceso de “Downscaling”, aproveche su tamaño para atender a los segmentos de menores ingresos; o
- (b) que las instituciones microfinancieras (IMFs - Cajas Municipales y Rurales, EDPYMES, o Cooperativas de Ahorro y Crédito), vía un proceso de “Upgrading” adquiriendo una mayor escala y ampliando su mercado. Estas han sido el tipo de iniciativas apoyadas por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la CAF y agencias de cooperación internacional.

Sin embargo, ni la Banca Múltiple ni las Instituciones Microfinancieras lograron llegar a los segmentos de menores ingresos. En el caso de la Banca Múltiple, el problema radica en que es inviable atender microcréditos con la tecnología que utilizan los grandes bancos por tratarse de distintos tipos de riesgos que requieren de análisis del riesgo crediticio distinto. Para atender a este segmento de mercado se requiere de una tecnología especializada con la que aún no cuenta la Banca Privada.

Las Instituciones Microfinancieras (IMFs) afrontan diversos problemas para satisfacer la atención de la población objetivo. Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMACs), pese a contar con experiencias interesantes, encontraron límites a su capacidad de expansión en el mercado, derivados del diseño mismo de las instituciones. Las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRACs) fueron las que mostraron peores niveles de eficiencia, administrando carteras chicas y atomizadas con grandes estructuras de gestión (similares a las del Ex Banco Agrario), y donde las carteras fueron continuamente defraudadas en desmedro de COFIDE (que les otorgaba financiamiento de segundo piso). Finalmente, las EDPYMEs tuvieron un impacto reducido que se circunscribió básicamente al segmento productivo urbano.

Es importante dejar en claro el segmento de la población que los intermediarios financieros privado fallaron en atender, en realidad ya había dejado de ser atendida por la Banca de Fomento al momento que se determinó su liquidación.

La investigación realizada por ésta Comisión comprende la gestión de las siguientes entidades que tuvieron a cargo la liquidación de la Banca de Fomento: a) las comisiones Liquidadoras en el período 1992-1995; la Comisión Administradora de Carteras entre 1995 y 2002; y la CEPRI de Carteras entre el 2000 y el 2001. Se estableció como objetivo de la investigación la evaluación de la gestión de las comisiones antes mencionadas, cuantificando los resultados económicos para el Estado Peruano, estableciendo los inventarios de activos y cartera de créditos. Asimismo, se buscó identificar los posibles delitos económicos y financieros cometidos a lo largo del dilatado proceso de liquidación de la Banca de Estatal.

La principal restricción para el desarrollo de la investigación ha sido la dificultad para disponer o acceder a la información, más aún tomando en cuenta que el proceso de liquidación viene tomando 10 años. En un primer momento se solicitó información que permita evaluar las irregularidades en desembolsos y gastos ejecutados por la Comisión Administradoras de Carteras (1995-2001), por tanto la información solicitada correspondió a ese periodo. A fin de completar la investigación desde el inicio de la liquidación de la Banca de Fomento en 1992, se solicitó a la Comisión Administradora de Carteras información correspondiente al periodo 1992-1995, y en especial la referente al inventario de la cartera de créditos al inicio de la liquidación y la evolución anual de la misma. La Comisión Administradora de Carteras ha informado que no dispone de la información referente a la cartera de créditos en el período inicial de liquidación y menos la evolución anual de la misma y que, para su preparación, requeriría de recursos adicionales y un plazo cercano a un año, por lo que se optó por solicitar los listados de los 100 mayores deudores en los años 1992, 1995, 2000 y 2001. A la fecha, sólo se ha alcanzado el listado de los 100 mayores deudores de los Bancos Industrial, Minero y de la Vivienda al 31.12.01 y del Banco Agrario al 31.12.2000 con sus saldos deudores desagregados en Principal e Intereses, mas no así las garantías correspondientes.

Marco Legal

El Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional en 1992 optó por expedir el Decreto Ley No 25478 del 06.05.92, específico para declarar la disolución y liquidación de la Banca de Fomento en lugar de seguir lo dispuesto por el Decreto Ley 637, Ley General de Instituciones financieras, Bancarias y de Seguros, que disponía que los bancos se declaran en disolución y liquidación por resolución del Superintendente dejando de lado prácticamente desde ese momento la función de supervisión y control de la Superintendencia de Banca y Seguros, no teniendo en cuenta que la SBS estaba facultado a controlar y vigilar tanto a la entidades bancarias de propiedad privada como las de propiedad estatal.

Para ejecutar los procesos de liquidación se constituyeron inicialmente comisiones liquidadoras para cada uno de los bancos. En el mismo año 1992 se constituye una Comisión de Liquidación Unificada para los bancos Agrario, Industrial y Minero. Posteriormente en 1995 se crea la Comisión Administradora de Cartera para que se encargue de la administración de la Cartera de Créditos de los Bancos de Fomento en liquidación Agrario, Minero, Industrial y de la Vivienda que se había dispuesto sea transferida al MEF.

Para viabilizar la cobranza de las carteras de crédito el Ministerio de Economía y Finanzas emite una serie de dispositivos (Decretos Supremos extraordinarios, Decretos de Urgencia y Resoluciones Ministeriales), que disponen, entre otros: (a) la condonación de préstamos menores a US\$ 5,000 o su equivalente en MN (Moneda Nacional) al 31.12.91; (b) el recálculo de las deudas pendientes sobre la base de saldos al 31.12.91, aplicando como tasas de interés de los préstamos las tasas pasivas en MN y ME; y (c) la incorporación de los préstamos de la banca de fomento en liquidación al Régimen de Fraccionamiento Especial Tributario a partir del año 1996.

Es preciso destacar que las medidas dispuestas por los Decretos de Urgencia No 99-94 y No 032-95 para la transferencia de las carteras de crédito al Ministerio de Economía y Finanzas y la transferencia de los bienes muebles e inmuebles a la Superintendencia de Bienes Nacionales no llegaron a implementarse. En vista de que no se cumplieron con ejecutar las medidas arriba comentadas, se tuvo que restituir a la Comisión Administradora de Carteras las facultades de Comisión Liquidadora (Resolución Ministerial No 142-95-EF/10 del

06.09.95). De tal modo que la Comisión Administradora de Carteras es, actualmente, también la Comisión Liquidadora Unificada de los Bancos de Fomento.

Hay que hacer notar que, aunque formalmente no se han transferido al Ministerio de Economía y Finanzas las carteras de crédito de la Banca de Fomento como lo dispusieron los Decretos de Urgencia No 99-94 y No 032-95, el encargo a la COPRI para su transferencia a terceros en propiedad mediante Subasta Pública, se basaría en que los Bancos de Fomento en liquidación son de propiedad del Estado Peruano y por tanto la Cartera de Créditos también es de propiedad del Estado Peruano, representado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Colocaciones y Activos de la Banca de Fomento.

Al 31.12.92, los saldos contables de colocaciones de los cuatro bancos de fomento en liquidación sumaban US\$548.5 Millones, los bienes inmuebles(471) fueron valorizados en US\$108.6 Millones y los bienes muebles en US\$17.6 Millones, haciendo un total de activos de US\$674.7 Millones.

Las recuperaciones por cobranzas de la cartera en el período 1993 a 2001, se estiman en el orden de US\$40 Millones, se vendieron inmuebles (250) por un valor de US\$43.3 Millones y bienes muebles por US\$1.6 Millones, haciendo un total de US\$84.9 Millones entre las cobranzas y la venta de activos de los bancos. En términos relativos sobre el total de activos de US\$674.7 Millones, en el periodo de 10 años sólo se logró una recuperación del 12.5% (US\$84,9Millones).

Costo para el Estado Peruano

Conforme a la conciliación de saldos realizada en 1998 entre la Comisión Administradora de Carteras y el MEF, se estableció que el MEF había transferido a la Comisión la suma de 12 Millones de dólares y que había asumido pasivos y activos de la banca de fomento por 601 Millones de dólares (Líneas BCR, Condonaciones, diferencial de intereses, etc.), habiendo recibido pagos en efectivo y en bienes de sólo US\$59 Millones, lo que significa que a esa fecha el Estado Peruano incurrió en un costo neto de US\$555 Millones de dólares.

Posibles Irregularidades

Es necesario investigar como se emitieron los diversos dispositivos legales del MEF y si hubo alguien gestión directa o indirecta de los grandes prestatarios, especialmente en los 100 mayores prestamos correspondientes al Banco Minero y al Banco Industrial.

Existen casos de sobre valoración de garantías para solicitar el remate de los mismos, luego adjudicarse a un precio alto en el primer remate, posteriormente hacer una nueva vaporización CONATA para su venta, siendo esta muy inferior a la primera valoración, produciéndose una pérdida de valor. Algunos de los casos que llaman la atención en este sentido son: el de PROLACSUR S.A y el de Manufacturas Nylon S.A..

Existen transacciones de pago, en la cual se condonaron sumas elevadas de deuda, como son los casos de: Minas de Cobre Chapi S.A., Textil San Cristóbal S.A., Consorcio Energético Huancavelica S.A. y Cia Minera Colquirrumi S.A.

Se han identificado la venta de carteras a los bancos en la cual se presenta un solo postor, siendo necesario investigar la valorización de dichas colocaciones y la transparencia de dichas ventas, casos Cia Minera Santo Toribio S.A., Cia Agroindustrial Paramonga S.A., Cristal Peruano S.A., Surpack S.A., Fabrica Nacional El Amazonas y Laboratorios Atral S.A.

Cuando el gobierno tomó la decisión de liquidar la Banca de fomento habían diversas opciones en juego que a todas luces resultaban más atractivas. Por ejemplo, si el gobierno se hubiera propuesto arreglar (reestructurar) la Banca de Fomento, probablemente se habrían resuelto algunas de las deficiencias del sistema financiero. La Banca de Fomento era susceptible de ser reestructurada, como lo fue COFIDE, institución que se transformó durante los años 90s modificando la misión que había tenido décadas anteriores. De este modo, la clave es la voluntad política y en este caso resulta evidente que no hubo porque era un sector financiero destinado a promover la pequeña inversión.

En la liquidación de la Banca de Fomento se observa un proceso de desentendimiento de las responsabilidades que dificultan: un saneamiento real de la cartera y una real política de lucha contra la corrupción. Así, se generó un total desorden en las Comisiones Liquidadoras de la Banca de Fomento y la Comisión Administradora de Carteras que habría beneficiado a grandes deudores. La finalización del proceso de la disolución y liquidación de los cuatro bancos de fomento debería ser retomada y encargada a la Superintendencia de Banca y Seguros y ejecutado conforme a lo dispuesto por la Ley General de las Instituciones Financieras, Bancarias y de Seguros, lo que permitiría un proceso ordenado, controlado y supervisado, evitando que se dilate más en el tiempo.

Debería eliminarse la administración de carteras crediticias a cargo del Estado mediante la Comisión Administradora de Carteras. En la práctica el proceso de cobranza implicó la intervención del Estado en el primer piso del sistema bancario, yendo en contra del mismo espíritu privatista de la Ley de Bancos. Se debería optar por alguna de las siguientes alternativas o combinación de ellas: a) vender las carteras de créditos a los bancos privados; b) encargar la cobranza de las carteras de créditos a los bancos privados pero bajo criterios claramente definidos y con encargo a la SBS de realizar una supervisión efectiva al proceso; c) vender los activos que respaldan (o garantizan) los créditos transferidos al Estado; y d) titular las carteras mediante la creación de fideicomisos, emitiendo títulos valores respaldados por los flujos de ingresos que generen dichas carteras. Para la última alternativa, el Estado subastaría los títulos valores en el mercado, donde el mercado pagará por dichos títulos el precio que el mercado considere como más justo. Debe quedar claro que cualquiera que fuera la alternativa escogida, el Estado debería deshacerse de dichas carteras.

El sistema de administración de carteras entró en un proceso poco transparente que habría permitido: a) beneficiar a grandes deudores (como Cobrelsa, Prolacsur) para que se disminuyeran o recalcularan los fondos adeudados; b) ejecutar garantías de deudores, transfiriéndolos a personas vinculadas a los deudores originales; y c) en el caso de los pequeños deudores, utilizarlos como pretexto para condonar o reducir los saldos deudores de los grandes deudores.

La principal lección que dejó la Banca de Fomento y la demanda no satisfecha por los intermediarios privados durante la última década, es la necesidad de cambiar la tecnología crediticia para poder llegar al segmento de la población que no está siendo atendido por el sistema financiero. Esta tecnología debe ampararse en el análisis de los flujos de caja para el diseño de productos financieros estandarizados que puedan ser repetidos a mayor escala. Este esquema debería ser considerado para la implementación del nuevo Banco Agropecuario.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.