

LAS PÉRDIDAS OPERATIVAS DEL BANCO DE GUATEMALA

Msc. José Ramón Lam Ortíz

Coordinador

Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos

Los principales organismos financieros internacionales, el Fondo Monetario Internacional -FMI- y el Banco Mundial -BM- y, en el ámbito continental, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, a finales de la década de los años ochenta, iniciaron una nueva etapa de sus actividades financieras, al adoptar nuevos lineamientos tendientes al apoyo de las corrientes que prevalecían en esa época, que propugnaban por la liberación de la economía global y que las fuerzas del mercado fueran las que determinaran la mejor asignación de los recursos. Esta tendencia significó la limitación en la intervención del Estado en las actividades macroeconómicas.

La concreción de tales lineamientos económicos internacionales, se dio en el llamado “Consenso de Washington” con las ideas básicas sobre las políticas económicas que deberían seguir los países, para superar las crisis originadas en los desequilibrios internos y externos que se habían registrado en la década de los ochenta. Sin embargo, en forma previa, en 1978, a partir de la Segunda Enmienda del Convenio Constitutivo del FMI, se dejó a la discreción de los países escoger el sistema, fijo o flexible para la determinación del tipo de cambio, poniendo paralelamente, esa institución a disposición de los países facilidades crediticias para tal fin.

En 1986 el FMI creó el Servicio Financiero de Ajuste Estructural, destinado a apoyar a los países de bajos ingresos que aplicaron programas de ajuste estructural, orientados a lograr una mayor eficiencia económica. Este servicio financiero fue ampliado en dos oportunidades en vista de la creciente demanda de financiamiento. De allí se derivaron los llamados Programas de Ajuste Estructural -PAE-, cuyo objetivo básico fue eliminar los excesos de demanda, mediante la manipulación de las políticas fiscales y monetarias; en lo fiscal se consideraba importante la eliminación del déficit favoreciendo más la reducción del gasto que el aumento de los ingresos; en las empresas públicas propugnaban por el aumento de las tarifas a niveles suficientes para cubrir los costos y hacerlas rentables, y eliminar los subsidios. En esa etapa (años noventa) tomó auge la política de privatizar las empresas públicas con el doble objetivo de agenciar para el Estado, importantes recursos financieros y eliminar las pérdidas que suponía la ineficiencia de esas empresas. Los PAE también impulsaban la reducción de los gastos estatales por medio de la baja de los gastos corrientes a favor de las inversiones sociales y en infraestructura. Adicionalmente, aconsejaban la renegociación de la deuda externa a fin de aliviar los pagos que su servicio significaba.

Los PAE en Guatemala, suponían que al eliminarse el déficit fiscal se reducía la presión que existía sobre los recursos de la banca central. Superada esa etapa, el sistema económico estaría en capacidad de proceder a la liberación financiera, especialmente de la tasa de interés y del tipo de cambio. El razonamiento consistía en cerrar o reducir la demanda de crédito que el sector público presentaba al banco central a fin de financiar el recurrente déficit fiscal, pues se asumía como principal causante de la elevación generalizada de los precios internos. Fue precisamente esa función, el control de la inflación, la que debía ser encomendada al banco central mediante la aplicación de las

políticas monetarias, cambiarias y crediticias, en un ambiente de desregulación, a fin de que fueran la oferta y la demanda las que determinaran los precios en general tanto en la moneda nacional (tasa de interés) como en particular en la moneda extranjera (tipo de cambio).

Los artículos 132 y 133 de la Constitución Política de la República, en vigencia desde mediados del año 1985, tratan de los asuntos relacionados con la moneda y de la Junta Monetaria de la que depende el Banco de Guatemala, que se define como una entidad autónoma con patrimonio propio, que se regirá por su ley orgánica y la Ley Monetaria. Conviene indicar que las reformas a la Constitución que se aprobaron en enero de 1994 y que entraron en vigencia en abril de ese año, se encuentra la prohibición al Banco de Guatemala para otorgar financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias.

A partir de esa fecha se estableció la política de crédito bruto cero para el Gobierno Central, registrándose un crédito neto negativo, dado por el nivel de los depósitos en el banco central. Desde ese momento quedó sin sentido una de las principales funciones de un banco central, ser el banco del Estado, y como lo establecía el artículo No. 111 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala anterior, cuando le señalaba como función la de ser banquero del Estado, además de su consejero y agente fiscal. En términos generales, no puede concebirse un banco como tal, aunque sea un banco central, que no pueda dar crédito; sin embargo, se mantuvo, aunque limitada como prestamista de última instancia, la función de ser banco de bancos solamente en casos de que éstos tuvieran deficiencias temporales de liquidez (artículo 48 Prestamista de última instancia, Ley Orgánica del Banco de Guatemala).

La principal razón para justificar esa trascendente disposición de índole constitucional es que se cree que una de las causas de la inflación es el financiamiento del déficit fiscal con recursos del banco central, puesto que se trata de "dinero inorgánico" que se inyecta a la economía sin ningún respaldo.

Al recoger ese dinero inorgánico de la economía con operaciones de mercado abierto se originó, para que no generara desequilibrio macroeconómico (inflación o depreciación), el Problema Monetario Estructural, conocido también como déficit cuasifiscal, costo de la política monetaria, pérdidas del banco central o bomba monetaria; estas se remonta a 1983 cuando la escasez de divisas provocó una presa de pagos por parte del sector privado con el exterior, la cual se fue cancelando gradualmente con la emisión de bonos de estabilización por parte del banco central a tasas de interés bastante altas. Al año siguiente se estableció un régimen de tipos de cambio múltiples que significó el aumento en las pérdidas cambiarias al adquirir divisas en el mercado libre y destinadas al mercado oficial para la atención de las importaciones de bienes esenciales a un tipo de cambio bastante depreciado.

Fue durante el año 1989 cuando se cambian las estrategias orientadas a liberalizar los precios macroeconómicos, como una anticipación de la puesta en marcha del Programa de Modernización Financiera; en agosto se liberó la tasa de interés y en noviembre el tipo de cambio, el cual registró un importante aumento de Q2.72 a Q3.42 por dólar a finales de año. La tasa de interés, no obstante su liberación, permaneció inalterada durante todo el año 1989. La Junta Monetaria autorizó aumentos en los cupos para operaciones de mercado abierto, reconociendo diferencias en dichas tasas. Pero no fue sino hasta el año siguiente, en julio de 1990, que se empezó a disparar la tasa de interés en las

operaciones de mercado abierto, la que pasó de 13.7% a 31.0% en diciembre de ese año y se presentó una inusitada inflación que sobrepasó el 60%. Sin embargo, el brote inflacionario fue controlado gradualmente hasta situarse en niveles de un dígito, situación que permanece hasta la fecha. Adicionalmente, los niveles de las reservas monetarias internacionales empezaron a crecer hasta situarse en cifras cercanas a los US\$ 3,500 millones a finales de 2004. Estos volúmenes de ingresos de divisas fueron influidos por las altas tasas de interés pagadas y la relativa estabilidad en el tipo de cambio (de Q. 5.00 a Q 6.00 por un dólar entre 1990 y 1997) pues los altos niveles de reservas monetarias internacionales daban esa confianza. El crecimiento de estas reservas está asociado al aumento de las remesas familiares del exterior y a algún grado de repatriación de capitales.

Por otro lado, el interés del país por obtener “un certificado de buena conducta” por parte del Grupo de Acción Financiera -GAFI- se manifestó a través de la adopción de varias medidas de control en la compraventa de divisas y de la creación de una intendencia específica en la Superintendencia de Bancos. Dicho “certificado” lo obtuvo el país a mediados del año 2004.

Las ganancias de reservas monetarias internacionales registradas durante los últimos años se han debido exclusivamente a movimientos de capital y transferencias corrientes. Los resultados de la balanza comercial representaron un drenaje de divisas en los años noventa, compensados con creces por las remesas familiares, ingresos por la privatización de activos del Estado, donaciones y préstamos en efectivo a mediano plazo.

Resumiendo se puede asegurar que el origen del “Problema Monetario Estructural”, así llamado por las propias autoridades monetarias, estuvo en la política económica deliberada, a raíz de la modernización financiera, de liberar todos los precios, dejando que fueran la oferta y la demanda las que los fijaran. Fue a partir del segundo semestre de 1989 cuando la Junta Monetaria inició una vorágine de decisiones atrevidas que tuvieron su plena repercusión al año siguiente, con índices inflacionarios mayores al 60%, tasas de interés hasta del 33% y el tipo de cambio superior al 45% con respecto al año 1989. Esas decisiones se tomaron precipitadamente sin considerar aspectos de respaldo institucional, técnico y fiscal. Después de la liberación de las tasas de interés y del tipo de cambio, en 1990 se inició un período de reacomodo de las variables macroeconómicas. En 1993 se adoptó el Programa de Modernización Financiera. En 1994 se introdujo el Programa de Modernización del Estado, el cual puso énfasis en los aspectos fiscales mediante la reestructuración del Ministerio de Finanzas Públicas y la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-. Se implantó el Sistema Integrado de Administración Financiera -SIAF- y el Sistema de Auditoría Gubernamental -SAG-.

Conviene indicar que no fue sino hasta el año 2000 cuando se hicieron públicas las cifras del “Costo de Política” en los balances contables del Banco de Guatemala. Se desconocen las razones que tuvo el Banco Central para ocultar sus pérdidas operativas entre los años 1989 y 1999. A raíz de la discusión de los proyectos de las leyes financieras a partir del año 2000.

Al 31 de diciembre de 2004, según el balance general del Banco de Guatemala, el costo de la política monetaria ascendió a Q.18,703,241,877, de los cuales Q.16,834,201,332 fueron asumidos por el gobierno central mediante la suscripción de un bono de largo plazo, con tasa de interés cero. La diferencia de Q.905,322,368 se debía incluir en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de 2004, cantidad que difícilmente podrá ser pagada por causa de las dificultades presupuestarias que se

afrontan en ese año, por lo que el valor del bono indicado debería ser aumentado en esa cifra, lo que implicaría modificar el artículo 83 transitorio de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala lo cual nunca se realizó.

Ante la ausencia de una verdadera Reforma Tributaria que aumente sustancialmente los ingresos fiscales, es previsible que el Ministerio de Finanzas Públicas no esté en capacidad de cubrir esa partida presupuestal para cubrir las pérdidas operacionales del Banco de Guatemala en los próximos años, salvo que se dejen de cubrir gastos prioritarios. Es preciso señalar que esta previsible situación ya era un asunto que preocupaba a los técnicos del banco central desde el año 1993, cuando se empezaron a discutir las posibles soluciones al “Problema Monetario Estructural”. La solución la ven desde el punto de vista fiscal, pues la política monetaria tiene alcances limitados. Argumentan reducir o desaparecer la práctica de remunerar el encaje bancario, pero no apoyan la elevación de la tasa de encaje “puro”, puesto que se incrementaría el margen de intermediación financiera afectando el ahorro y la inversión, sin mencionar que siete años antes el sistema financiero funcionaba sin problemas con márgenes de intermediación de dos y tres puntos porcentuales.

Con la liberación financiera esos márgenes se situaron en diez puntos porcentuales, constituyéndose el sector financiero el más privilegiado de las ramas de la actividad económica del país. La continuación de la política de esterilizar liquidez mediante operaciones de mercado abierto la cuestionan por su incidencia en el aumento de los costos para el banco central, comprometiendo la estabilidad futura del país. Por el lado fiscal, los técnicos también vieron dificultades debido a los seculares déficits fiscales que tienen que ser financiados de alguna forma, menos con créditos de su ex banquero, y por la reducida carga tributaria ya comentada. La solución a medias que se le ha dado al “Problema Monetario Estructural” está esbozado en el Programa de Modernización Financiera, aprobado por la Junta Monetaria en septiembre de 1993. Este programa señala la necesidad de limitar o prohibir que el Banco de Guatemala financie al Gobierno Central, que se asegure que el Ministerio de Finanzas Públicas reconozca el costo del dinero al Banco de Guatemala y sanear el balance de este último.

La mayor parte de los propósitos del Programa de Modernización Financiera quedaron estipulados en la sustitución total de las leyes Monetaria, Orgánica del Banco de Guatemala y de Bancos y Grupos Financieros, y la creación de la Ley de Supervisión Financiera, las cuales fueron aprobadas por el Congreso de la República, sin los análisis que se requería, tratándose de asuntos tan relevantes. Especial importancia adquieren los artículos 9 Asignación de las Deficiencias Netas y 83 Transitorio de la nueva Ley Orgánica del Banco de Guatemala, decreto número 16-2002, las cuales literalmente señalan lo siguiente: “Artículo 9. Asignación de las deficiencias netas. Sí después de cubrir sus gastos de funcionamiento, los ingresos del Banco de Guatemala no son suficientes para cubrir el costo de ejecución de la política monetaria, cambiaria y crediticia, determinada por la Junta Monetaria, la deficiencia resultante será aplicada en el orden siguiente:

a) Con cargo a la cuenta Reserva General; y b) Si el saldo de la cuenta “Reserva General” no dispone de suficientes recursos o activos extraordinarios para cubrir total o parcialmente las deficiencias netas, éstas serán absorbidas por el Estado; la Junta Monetaria en un plazo que no exceda de treinta (30) días de finalizado el ejercicio contable de que se trate, iniciará los trámites correspondientes ante el Organismo Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas para que el monto a que asciendan las deficiencias no cubiertas sean incluidas en el proyecto de Presupuesto

General de Ingresos y Egresos del Estado del ejercicio fiscal siguiente, en cuyo caso el Ministerio de Finanzas Públicas deberá prever que se cubran dichas deficiencias netas con bonos del tesoro u otros instrumentos financieros de que disponga dicho Ministerio, los cuales devengarán tasas de interés de mercado y que podrán ser negociados por el Banco de Guatemala en el mercado secundario nacional o internacional”.

El problema que se pretendía solucionar con la vigencia de la nueva legislación financiera, no ha alcanzado su propósito puesto que únicamente se regularizaron los balances generales del banco central aplicando las nuevas normas legales que obligan al Ministerio de Finanzas Públicas a reconocer la “deuda” que significó el costo de la política monetaria incurrida en los últimos trece años (1989-2001) mediante la suscripción de un bono con tasa de interés cero, a largo plazo. Además, la obligación de incluir en los presupuestos anuales de ingresos y egresos del Estado, a partir del año 2004, las pérdidas del banco central. Los costos contabilizados ascienden a Q.905.3 millones en 2002, a Q963.7 millones en 2003 y a Q.1,159.5 millones en 2004, cantidades que deberá pagar el Gobierno Central. Conviene indicar que de ninguna manera se menciona, en ninguna ley, la forma en que el banco central recuperará los pasivos contabilizados como “Títulos del Banco Central” por valor de Q.16,834.2 millones y que están registrados en su balance general al 31 de diciembre de 2004.

En resumen, el Programa de Modernización Financiera no ha sido exitoso, aún cuando se emitieron cuatro leyes financieras fundamentales que introducen elementos de modernidad al sistema. Por otra parte, se están poniendo en vigencia los reglamentos que harán operativas esas normas, se han creado nuevas figuras bancarias y crediticias, se están modernizando los cuadros técnicos de la Superintendencia de Bancos y se están incorporando los principios bancarios internacionales de Basilea. En lo que se refiere a las regulaciones del mercado de valores y de capitales, no se logró ningún avance. Desde 1996 está vigente el decreto No. 34-96 Ley del Mercado de Valores y Mercancías, la cual es deficiente y poco funcional debido, entre otras cosas, a que los proyectos de ley fueron elaborados por los propios interesados, de manera que ese mercado no ha alcanzado un mayor desarrollo.

En cuanto a los aspectos negativos del Programa de Modernización Financiera, destacan dos: por una parte, el Programa, juntamente con el de Modernización del Estado, se han financiado con recursos externos, préstamos a largo plazo del BIRF y del BID, lo cual compromete los recursos tributarios futuros por muchos años. Por otra parte, el poco éxito del Programa se evidencia por haber dejado crecer el déficit cuasifiscal o pérdidas del banco central a niveles elevados y de difícil manejo, como lo demuestra la imposibilidad del Gobierno Central de pagar las pérdidas operacionales del Banco de Guatemala del año 2002 y que fueron incluidos en el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado de 2004, sin obtener la posterior aprobación del Congreso de la República. Además esto volvió a ocurrir en el periodo 2011-2014 con lo cual las pérdidas acumuladas del Banco de Guatemala ascienden a Q6,219,097,982.33 y si el presupuesto general de la nación para 2015, el cual contempla Q1,523.8 millones de pérdidas operacionales del Banco de Guatemala, no fuera aprobado por el congreso este monto ascendería a Q7,742,864,593.33 con lo cual al adicionarlo en su totalidad al déficit fiscal previsto para 2015 el déficit global ascendería a 4.1% con respecto al Producto Interno Bruto.

Según el criterio del Fondo Monetario Internacional los efectos macroeconómicos del déficit cuasifiscal son similares a los del déficit fiscal, cuya suma se conoce como “déficit

global”. Los análisis económico-financieros que anualmente realiza el FMI para evaluar el desenvolvimiento de los países son estrictos en este sentido. La desaparición del déficit cuasifiscal a costa del aumento del déficit fiscal se deberá calificar como una decisión trascendental, más bien de carácter político, sin solucionar el asunto de fondo.

PERDIDAS OPERATIVAS DEL BANCO DE GUATEMALA									
PERIODO 2002-2015									
AÑO	EN QUETZALES			MILLONES DE QUETZALES				DEFICIT FISCAL	DEFICIT GLOBAL
	MONTO	MONTO	MONTO	DEFICIT	DEFICIT	DEFICIT	PIB	SOBRE	SOBRE
	DEBITO	CREDITO	SALDO	FISCAL	CUASIFISCAL	GLOBAL	CORRIENTE	PIB CORRIENTE	PIB CORRIENTE
								%	%
2002	905,322,368.00		905,322,368.00						
2011	1,017,094,370.00		1,017,094,370.00						
2012	1,401,767,852.00		1,401,767,852.00						
2013	1,493,239,910.33		1,493,239,910.33	9,009.80	4,817.40	13,827.20	422,670.00	2.13	3.27
2014	1,401,767,852.00	94,370.00	1,401,673,482.00	10,566.50	6,219.10	16,785.60	456,576.00	2.31	3.68
2015	1,523,766,611.00		1,523,766,611.00	12,334.10	7,742.90	20,077.00	488,234.00	2.53	4.11
TOTALES	7,742,958,963.33	94,370.00	7,742,864,593.33						
2012-2014	Perdidas operativas acumuladas		6,219,097,982.33						
2012-2015	Perdidas operativas acumuladas		7,742,864,593.33						

Fuente: Banco de Guatemala y Ministerio de Finanzas Públicas