

ESTRATEGIA Y MEDIDAS PARA SUPERAR LA CRISIS FINANCIERA

NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA GLOBAL

Los esfuerzos por superar esta nueva etapa de la crisis financiera sólo podrán rendir los frutos esperados si se enmarcan en una estrategia global y en un cuerpo de medidas coherentes con un programa de estabilización macroeconómica, que permita retomar una senda de crecimiento sano en condiciones de apertura. Es posible avanzar en la reestructuración de la parte del sistema que ha entrado en crisis, evitando peligrosas extensiones al resto de instituciones privadas que se mantienen saludables, continuando con un esquema de intervención que eluda efectos traumáticos y altos costos sociales. En parte de lo que se trata es de evitar que los bancos en dificultades desplacen a los bancos que mantienen buenos parámetros. Cuando ya la crisis ha terminado por afectar a un grupo relevante de instituciones en sus diversas etapas, el resto del sistema aún no está a salvo de la lógica del pánico, de acuerdo a la cual, incluso instituciones viables podrían ser víctimas de olas de rumores no fundamentados.

En las condiciones actuales cualquier perturbación puede dar lugar a profecías autocumplidas, estimulando una secuencia desestabilizante, definida por rumores, acoso de depositantes, incremento de la preferencia por la liquidez, caída de valor de los activos de los bancos acosados, lo cual fuerza liquidaciones de estos activos que tienden a producir nuevas caídas, comprometiendo la solvencia. De esta forma la dinámica de una crisis financiera puede no tener fin, difundándose hasta todo el sistema.

La traumática experiencia de 1994 debe servir para no reproducir modelos ineficaces de intervención. El mensaje que queda es que el rescate de la confianza y la normalización del sistema financiero es posible si se plantea una clara estrategia y se logran compromisos de cooperación entre el sector privado y las autoridades sobre la base de un cuadro de reglas precisas.

De ahora en adelante no se puede per-

der de vista que la salida definitiva de la crisis y la posibilidad de evitar nuevos episodios traumáticos depende mucho de la conformación de un entorno macroeconómico que reduzca el nivel de riesgo de la actividad financiera. Ambos factores van de la mano para producir una rebaja eficiente de las tasas de interés y de las expectativas de inflación. Esa es la única forma de evitar un desenlace aún peor. A fin de cuentas no puede existir una verdadera banca sana cuando los clientes de ésta están pasando por agudas dificultades.

La necesidad de definir una estrategia global y un plan de acción preciso, se hace patente en estos momentos en que la inercia de los hechos puede abrir paso a tesis extremas y sin fundamento como la estatificación total del sistema bancario.

LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LA ESTATIFICACIÓN

Una lectura precipitada del último episodio del Grupo Latinoamericana-Progreso puede hacer pensar en la necesidad, por parte del Gobierno, de buscar una solución "drástica y definitiva" a la crisis. La imagen de las autoridades se ha visto seriamente afectada y se puede estar creando la sensación de que "hace falta un golpe de efecto" o bien que "el sistema financiero es una caja negra". En tal sentido se plantearía la estatificación como la "última opción a la que no se quería llegar, pero no hubo más remedio" ¿Cuáles son los pro y los contra de esta medida? Quienes argumentan a favor pueden sostener que:

1. Es la única forma de evitar nuevos fraudes bancarios y hacer "cirugía mayor".
2. Se acabaría el pánico y las consecuencias corridas y migraciones de depósitos.
3. Sería la única forma segura de contar con una auditoría real del sistema, dadas las debilidades de los entes reguladores.
4. Se evitaría un deterioro mayor en el valor de los activos (valor de la franquicia) de los bancos que hoy están

Tobías Nóbrega



en manos del Estado.

5. Sería, en suma, la salida menos costosa en términos sociales. Antes de contestar estos argumentos se debe precisar algunas características naturales de un proceso de estatificación bancaria. En primer lugar, jamás sería un proceso de corta duración. En el caso mexicano se extendió por más de una década sin lograr una solución de fondo para el sistema. En segundo lugar, el Estado requeriría de un elevado número de expertos y administradores para la gestión de los Grupos Financieros. Por último, no resultaría congruente con un proceso de apertura económica, aun cuando éste se plantee de forma gradual:

Teniendo lo anterior en cuenta, la réplica a los argumentos se resume en:

1. Dados los problemas de capacidad efectiva de supervisión y la limitación de recursos humanos idóneos, los problemas de fraude podrían persistir bajo la lógica de empresas públicas. Por otro lado, el proceso de asignación de créditos tendería a politizarse.
2. La eliminación del riesgo de pánicos es factible sin estatificación, mediante el decreto de garantía total transitoria de los depósitos del público.
3. La debilidad de los entes fiscalizados no se subsana con la estatificación. Es posible arbitrar fórmulas para un diagnóstico rápido de todo el sistema manteniendo un esquema donde la banca privada sana continúe funcionando.
4. Con la estatificación el valor de franquicia de los bancos se iguala hacia

abajo, abortando las condiciones para una reprivatización en tiempo razonable. El mensaje a los mercados internacionales sería muy negativo.

5. No hay estatificación gratuita. El Estado tendría que asumir el costo total de saneamiento de las entidades, además de los costos de funcionamiento. También se generarían costos sociales adicionales por retraso tecnológico y deterioro de los servicios. El esquema en última instancia sólo sería compatible con un modelo de cierre total de la economía que tendría efectos negativos sobre la tasa de crecimiento, la asignación de recursos y el bienestar social.

En suma, la opción de estatificación arroja un balance de altos costos y beneficios nulos en términos económicos y sociales. En modo alguno es la única posibilidad para salir de la crisis.

Por el contrario, es posible estructurar un plan de medidas de política financiera que dé respuesta a la situación actual e inicie la recuperación del sistema bancario. El contar con un rápido diagnóstico es el primer elemento en esa dirección.

EL PROBLEMA DEL DIAGNOSTICO: IR UN PASO ADELANTE

Los hechos han puesto de manifiesto la dificultad de instrumentar una de las recomendaciones básicas para superar la crisis, cual es contar con una amplia evaluación de la situación de los Grupos Financieros, que permita actuar sobre la base de un diagnóstico preciso, donde se defina cuántas y cuáles son las entidades

inviables. Hasta ahora las autoridades han procedido a una clasificación genérica de los Grupos Financieros y han consumido buena parte de su tiempo en atender la caída escalonada de instituciones en dificultades, sin mostrar capacidad de anticipación. Han estado siempre un paso atrás de los acontecimientos.

Esto ha ocurrido bien porque la información relevante no se ha tenido a tiempo y en consecuencia no se ha podido actuar con rapidez, o bien porque dicha información no ha sido confiable. En cualquier caso y a pesar de las inspecciones focalizadas de la SBIF, se presenta una situación paradójica: las autoridades tienen abundante información general sobre calidad de cartera y riesgo dentro del balance de las instituciones por separado, pero tienen un déficit en cuanto a la realidad de Grupos Financieros y operaciones fuera de balance.

Ante esta situación se plantea:

- Contratar el servicio de expertos internacionales para la evaluación a profundidad de los Grupos Financieros. Una vía que arrojaría resultados más precisos, aunque puede implicar costos relevantes en tiempo, dada la profundidad del trabajo a realizar.

Un aspecto clave de esta iniciativa es que debe ser organizada de forma tal que se garantice la homogeneidad del grupo de expertos y se mantenga un claro liderazgo conceptual y de procedimientos. En tal sentido se recomienda que esa misión sea coordinada con el FED y la OCC.

- En base a la experiencia acumulada con los bancos que han sido intervenidos o estatificados y tomando en cuenta la correlación de esos episodios con los indicadores de solvencia de la SBIF, establecer una clasificación definitiva y actuar en consecuencia. Esto último permitiría despejar de forma rápida la incertidumbre, mejorando la confianza del público, al cerrarse el número total de bancos inviables, establecerse un esquema preciso para aquellos con problemas superables y permitiendo la consolidación de los grupos solventes.

ELIMINAR EL PANICO: GARANTIA TOTAL DE DEPOSITOS

La dificultad para contar con un diagnóstico de base ha contribuido a debilitar la imagen institucional de los organismos de fiscalización y control. Bajo esas condiciones no se puede dar una respuesta de conjunto que evite un agravamiento de la pérdida de confianza y la propagación de la inestabilidad al resto del sistema. En ausencia de una estrategia general para enfrentar la crisis, la opción de asistir a bancos en dificultades, aun a cambio de garantías e imponiendo vedores en la Junta Directiva, no ha sido ni será suficiente para evitar una corrida generalizada.

En tal sentido, una vez dado "el paso adelante" en el diagnóstico definitivo de las instituciones, el anuncio de las acciones consecuentes debe ser acompañado de la fijación de un esquema de garantía global de los depósitos por un plazo predeterminado, que sea lo suficientemente

corto como para disminuir los efectos negativos de un proteccionismo total sobre la disciplina del mercado, pero con la extensión necesaria como para que se desarrollen los planes de consolidación de la banca viable y se avance en la reprivatización de los bancos que queden en manos del Estado. Un período de 18 a 24 meses podría ser la medida adecuada.

Lo importante es que la extensión de la garantía total y la puesta en marcha del Plan de acciones para la recuperación del sistema financiero deben ser anuncios simultáneos para mantener la estabilización del mercado de depósitos.

PLAN DE ACCION

Una vez consolidado el diagnóstico y decretada la garantía total para los ahorristas, el Estado estaría en condiciones de adelantar las medidas de saneamiento, recuperación o liquidación de las entidades financieras de acuerdo con las condiciones en que estas se encuentren,

sin correr con el riesgo de un mayor deterioro de la situación.

El plan de acción debe partir de una sencilla clasificación de los bancos que de forma objetiva demarque las alternativas de política para cada tipo de institución.

Se parte del principio de que un programa de recuperación del sistema financiero depende del fortalecimiento patrimonial de las entidades financieras. En tal sentido es deber del sector seguir el programa de

Una vez dado "el paso adelante" en el diagnóstico definitivo de las instituciones, el anuncio de las acciones consecuentes debe ser acompañado de la fijación de un esquema de garantía global de los depósitos por un plazo predeterminado, que sea lo suficientemente corto como para disminuir los efectos negativos de un proteccionismo total sobre la disciplina del mercado, pero con la extensión necesaria como para que se desarrollen los planes de consolidación de la banca viable y se avance en la reprivatización de los bancos que queden en manos del Estado. Un período de 18 a 24 meses podría ser la medida adecuada

capitalización que fijen las autoridades en particular para los Bancos que presentan indicadores del solvencia adecuados y que estarán sometidos al esquema normal de supervisión.

Pero es claro que mientras existan condiciones que deterioran de forma extrema la rentabilidad del negocio bancario, en particular la función de intermediación, será mucho más difícil que fluyan capitales autónomos al mercado de empresas financieras, incluso aquellos que provengan de inversión extranjera dentro del necesario proceso de apertura externa del mercado financiero. Por tanto el proceso de adecuación patrimonial debe ajustarse a pautas temporales consistentes con los cambios en el entorno, así como en relación a la definición de un marco normativo conveniente para el proceso de creación de Bancos Universales.

En el caso de los Bancos que presentan debilidades de índole transitoria y superables, se fijara por parte de las autoridades un esquema abierto de regulación, por medio del cual estas instituciones que estarán sometidas a un programa estricto de recuperación.

A estas entidades se les establecería un seguimiento estrecho mediante la presencia interna de las autoridades en las áreas de control, operaciones, tesorería y crédito. A partir de allí se completaría el diagnóstico, y se tomarían las acciones pertinentes. Sólo en el caso de que las pér-



En las actuales circunstancias la crisis no puede tener salida si no se cuenta con una instancia central que marque las directrices estratégicas, cosa que no ha hecho la JEF, y que además cuente con un equipo técnico unificado capaz de aplicar las medidas necesarias en el momento oportuno

didadas se mantuvieran dentro de un parámetro razonable, se daría pie a la recuperación, la cual descansaría fundamentalmente en los accionistas originales o de nuevos socios.

El tratamiento de bancos en dificultades pero que pueden ser recuperables, pasa por hacer explícita la capitalización de la institución por parte de los accionistas. No se pueden resolver problemas de solvencia con mecanismos propios a los problemas de liquidez. Pero siguiendo los casos que informa la experiencia internacional y la propia resolución de crisis en el pasado, es fundamental considerar opciones que hagan flexibles el proceso de reposición de capital, mediante mecanismos de amortización de pérdidas.

En el caso de instituciones abiertamente insolventes, estas serían estatificadas y sometidos a un esquema especial de tratamiento que comenzaría por la separación de los activos productivos y la cartera sana por una parte, y por otra de los activos improductivos y cartera insolvente. La parte "mala" de los activos pasaría a formar parte de una Compañía de Administración de Activos. Esta Compañía se encargaría del control y administración de los activos, así como de la venta paulatina de los mismos de forma tal que se maximice el retorno al Estado. La institución finalmente al quedar con los buenos activos sería posteriormente fusionada y/o privatizado.

ESQUEMA INSTITUCIONAL DE TRANSICIÓN Y ADECUACIÓN DEL MARCO LEGAL

Se ha hecho persistente en las distintas etapas de la crisis la ausencia de una estrecha coordinación y la superposición de funciones entre las instancias públicas que les ha tocado intervenir en el proceso. En esta altura del proceso se hace evidente la atenuación de la responsabilidad institucional y la falta de un mando unificado para gerenciar la crisis, lo cual ha entorpecido la capacidad de respuesta rápida de los organismos de control financiero.

Ha sido tema de discusión la condición de independencia funcional y auto-

nomía de gestión de organismos como FOGADE y la SBIF, que fue establecida bajo el principio de que un sano equilibrio de poderes y una clara definición de roles en las distintas etapas de una crisis eventual, haría posible una respuesta institucional eficiente. Sin embargo, este esquema asumía como premisa implícita que tales organismos debían contar con un buen nivel de desarrollo administrativo, con recursos técnicos y financieros adecuados.

Ese proceso de construcción institucional se inscribe en el largo plazo, y se debe avanzar en esa dirección sin pausa. Pero en las actuales circunstancias la crisis no puede tener salida si no se cuenta con una instancia central que marque las directrices estratégicas, cosa que no ha hecho la JEF, y que además cuente con un equipo técnico unificado capaz de aplicar las medidas necesarias en el momento oportuno.

La gerencia eficiente de la crisis requiere adoptar un esquema de transición que sirva tanto para aprovechar mejor los recursos humanos escasos de BCV - Fogade - SBIF y que restablezca la credibilidad del Estado como regulador del proceso de recuperación. Varias opciones se plantean al respecto, pero lo importante es que se defina un esquema de transición claro para los próximos dos años. Este es un elemento central para la viabilidad del Plan (¿Cómo se ejecuta?). Dentro de ese nuevo esquema de transición es necesario liberar a Fogade de la responsabilidad de liquidación de activos y anunciar detalles de programa de fortalecimiento de la SBIF (o de la nueva instancia que se cree)

LA CUOTA DEL SECTOR PRIVADO

En este nuevo esquema para superar la crisis, el sector bancario privado sin problemas asumiría un conjunto de compromisos en cuatro áreas fundamentales:

1. Recursos Humanos: Cesión de eje-

cutivos y personal técnico para el manejo y recuperación de los bancos que presenten dificultades superables, así como de aquellos que deben ser reprivatizados y/o liquidados.

2. Asistencia Financiera: Participar con Fogade en los procesos de recuperación de los Bancos con dificultades superables, hasta un límite determinado del patrimonio del Banco a rehabilitar. Este apoyo debe estar sujeto a garantías adecuadas y en condiciones de tasas concesionales y se plantearía en un esquema de opciones que incluya la posibilidad de aportes patrimoniales mediante instrumentos de capitalización como la emisión de deuda subordinada.

3. Apoyo a Deudores: En aquellos casos que resulte conveniente mantener el financiamiento de proyectos viables y que presenten garantías suficientes, se continuaría el financiamiento de clientes buenos de Bancos en dificultades.

4. Racionalización de los costos de transformación: El compromiso por una gestión eficiente de los costos de funcionamiento debe ser un aporte fundamental de la gerencia financiera privada para superar la crisis. En tal sentido, también para este caso, deben abordarse de forma concertada entre el Estado y el sector privado los cambios institucionales requeridos para facilitar procesos eficientes de fusión y de creación de Bancos Universales.

La consolidación de los equilibrios macroeconómicos y el éxito en abatir la inflación deben formar parte de un programa de metas compartidas por el Gobierno y el sector bancario privado en el logro del objetivo de reducción del margen de intermediación. En ese proceso, definido en un adecuado horizonte temporal, los ajustes de las medidas de corte institucional que afectan la estructura de costos bancarios están llamados a jugar un papel relevante. ■

Tobías Nóbrega es economista, profesor de Postgrado en la UCAB.