

LECCIONES DE LA CRISIS FINANCIERA

Amargas son las lecciones que nos ha legado la crisis financiera. Hemos debido constatar que tenemos un Estado débil y precario, que no fue capaz de prevenir la crisis, ni tampoco de manejarla cuando estalló. Un área tan vital, como es el sistema financiero, fue dejada actuar durante muchos años sin ley, ni control. La acción pública durante este primer año de la crisis ha estado signada por la omisión y por la carencia de estrategias. En cierto modo, el billón y medio de bolívares que hasta ahora se han desembolsado en asistencia financiera es el costo que la sociedad venezolana ha tenido que asumir por el incumplimiento de su deber por parte del Estado. Que nos sirva la experiencia para no cometer los mismos errores en el futuro.

Miguel Ignacio Purroy

Normalmente, cuando uno se aboca a la tarea de extraer lecciones, es porque el evento ya pasó. No me atrevería a decir eso de la crisis bancaria, pero al menos estamos hoy dentro de una fase de tranquilidad, que nos permite mirar hacia atrás sin tanta angustia. "Agua pasada no mueve molino", diría alguno, pero lamentablemente queda todavía un buen trecho por recorrer y hay mucho que aprender para no cometer los mismos errores. En esta materia, los errores son muy costosos y recaen sobre los hombros de toda la sociedad. Estoy convencido de que un buen porcentaje de los costos que los venezolanos hemos tenido que asumir hubiera sido evitable con un manejo más adecuado de la crisis.

UN ESTADO DÉBIL E INEFICIENTE

La primera y principal lección de la crisis financiera es que el Estado venezolano ha demostrado ser débil e ineficiente. O, como decía recientemente Ramón Escovar, hemos tenido una "caricatura de Estado". Ha quedado en evidencia la precariedad de las instituciones públicas, no sólo de las que tenían la responsabilidad directa de supervisar y controlar el sistema financiero, como Fogade y la Superintendencia de Bancos (SB), sino también del Ministerio de Hacienda, que es su ente de adscripción. La autonomía funcional de Fogade y de la SB no invalida el hecho de que Hacienda es el órgano rector del área financiera y de que su ministro presidía el Consejo Superior de Bancos y posteriormente la Junta de Emergencia Financiera. En ninguna de las instituciones existía la infraestructura técnica y humana necesaria para ejercer sus funciones. Hasta mediados de 1994, Fogade y la SB eran prácticamente unos "cascarones vacíos", con el agravante de que sus jefes no eran del agrado del Ejecutivo.

Otras instituciones, como el Banco Central de Venezuela, que hubieran tenido la capacidad técnica y gerencial para aportar mucho más, no lo hicieron porque el marco legal no les asignaba esa responsabilidad directa. Ninguna dispo-

sición legal faculta al BCV para inspeccionar, supervisar, controlar o sancionar a los bancos. Tampoco contempla la ley que el Banco Central decida la intervención de un banco, establezca programas de rehabilitación o vigile su cumplimiento. Su papel se limita a ser el "prestamista de última instancia" y a emitir su opinión técnica cuando Fogade, SB o Hacienda se la solicitan.

Adicionalmente se hizo patente un patrón de comportamiento institucional, que es frecuente en situaciones de crisis. Cada institución se atrinchera en el campo estricto de sus atribuciones y, si no hay un liderazgo enérgico por parte del órgano rector respectivo, como efectivamente no lo hubo, las decisiones no se toman, las acciones no se coordinan y el enfermo se termina muriendo. Todos terminan culpándose mutuamente.

En el caso del BCV, su actuación estuvo estrictamente apegada a la legalidad. Sin embargo, reflexionando sobre el proceso a posteriori, pienso que el instituto debería haber dado un paso al frente y haberse ofrecido para liderizar y coordinar el rescate del sistema financiero. Ello implicaba serios riesgos para la imagen y para la autonomía del instituto, sin duda. También la estabilidad monetaria corría peligro, ya que no era previsible que la República reconociera y asumiera como un compromiso fiscal el costo del auxilio. Si ahora le está costando tanto al BCV recuperar los anticipos dados a Fogade, mucho más difícil le hubiera resultado hacerlo en caso de haber estado ese organismo adscrito al Banco Central. Pero observando los hechos y los números a posteriori y viendo sobre todo el grave lastre que ahora pesa sobre la sociedad venezolana, creo que un involucramiento directo del ente emisor hubiera representado un sacrificio justificado. Pero reconozco que "a posteriori" todos somos sabios.

SIN LEY NI CONTROL

La segunda lección que se deriva de la crisis es que los procesos de modernización y de desregulación de la economía deben ir acompañados por reformas

En ningún momento durante el primer año ha habido una estrategia por parte del alto gobierno respecto al tratamiento de la crisis. En el más alto nivel del Estado ha predominado la inhibición. La tónica ha sido dejar pasar el tiempo, esperar a los acontecimientos, reaccionar frente a los estallidos, no saber qué se iba a hacer mañana y mucho menos pasado mañana

en el marco legal y político. De lo contrario, el desenlace suele ser desastroso. Por eso resulta simplista afirmar que la crisis del sistema financiero venezolano fue culpa del "neoliberalismo" del quinquenio anterior. Similar nexo causal se ha pretendido establecer respecto a la crisis económica general. Lo primero que debería analizarse es si se hicieron las cosas bien, y completas. Al menos en lo que se refiere al sistema financiero, es evidente que hubo graves omisiones en el marco legal-institucional. Cuatro años tardó la aprobación de la reforma de la Ley de Bancos, que vino a entrar en vigencia el 1° de enero de 1994, cuando ya el cáncer había hecho metástasis.

De haberse aplicado esa ley dos años antes, los bancos hubieran estado más capitalizados, no hubiera habido tal concentración de créditos a compañías afiliadas, no hubiera habido tanta inversión especulativa, la Superintendencia de Bancos hubiera asumido su papel sustancial, etc., etc. No quiero decir con esto que la crisis no se hubiera presentado, pero se hubiera limitado al impacto estrictamente económico, que se deriva fundamentalmente del empeoramiento de la salud de la cartera de créditos en un contexto económico de recesión e incertidumbre. A fin de cuentas, los bancos son un reflejo de la salud de la economía nacional. No hubiera tenido la crisis el costosísimo ingrediente de mala administración y de fraude descarado. Hubiéramos tenido una Superintendencia y un Fogade mejor preparados y más informados.

Algunos han pretendido ver en ese retraso la "mano peluda" de los poderosos banqueros; otros lo interpretan simplemente como ineficacia parlamentaria o falta de interés político del gobierno entonces reinante. La realidad es que, mientras el resto de los sectores económicos estaban siendo sometidos al rigor de la apertura, la banca venezolana no se adaptó a los estándares internacionales de productividad, solvencia y transparencia. Tampoco disponía el Estado de instituciones adecuadas para supervisar su desempeño.

EL PECADO DE OMISION

Una tercera lección se refiere al hecho de que el pecado de omisión puede ser tan malo o peor que el de acción. En ningún momento durante el primer año ha habido una estrategia por parte del alto gobierno respecto al tratamiento de la crisis. En el más alto nivel del Estado ha predominado la inhibición. La tónica ha sido dejar pasar el tiempo, esperar a los acontecimientos, reaccionar frente a los estallidos, no saber qué se iba a hacer mañana y mucho menos pasado mañana. Y, lo que es peor, el estilo reactivo ha estado fundamentalmente guiado por consideraciones de opinión pública y no por razones técnicas. En otras áreas de la esfera económica, éste ha sido también el estilo.

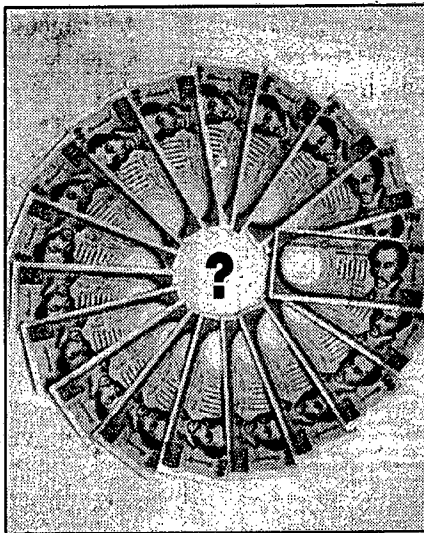
No debe extrañar, por consiguiente, que la actuación estatal haya estado signada por las contradicciones y los vaivenes. No se sabía si el propósito final era estatizar la banca o preservarla en manos privadas, cerrar las instituciones insolventes o mantenerlas abiertas, limitar la responsabilidad estatal al monto

garantizado por Fogade o garantizar totalmente los depósitos del público. Sobre todo en este último aspecto ha habido giros de ciento ochenta grados. Con el cierre del Banco Latino en enero parecía que el Estado no estaba dispuesto a asumir el riesgo de los depositantes. Posteriormente, y en vista de la conflictividad social generada por el cierre del Latino, la estrategia pareció dirigirse hacia una garantía total de los depósitos. Con ese ánimo se procedió a la costosísima reapertura del Latino y a la no menos costosa política de auxilios al resto de los bancos con problemas, la cual política, dicho sea de paso, fue plenamente compartida por el gobierno, aunque ahora se pretenda hacer ver que se trató de una decisión autónoma de Fogade y del BCV.

Con la intervención y cierre de ocho instituciones a mediados de Junio se produjo un nuevo viraje. Cuando ya se hizo evidente que esas instituciones estaban quebradas, se propuso migrar todos los depósitos hacia los bancos Latino e Industrial para evitar traumas en el público. En el último momento, por simple ineptitud para instrumentar la migración, se adoptó la decisión de la intervención. Cuando en agosto se agudizó la crisis del Consolidado, del Venezuela y del Progreso, nuevamente se adopta la tesis de la garantía total de facto, la cual adopta en ese momento la forma de la estatización de esos institutos. Pero en el caso del Progreso, que estaba en condiciones tan malas como los otros, se le da una nueva oportunidad por el simple hecho de que su dueño estaba dando la cara(dura). Se produce finalmente en Diciembre la caída del Progreso, junto con otros cuatro bancos más, y esta vez se procede de nuevo a la estatización, pero con posterior cierre y migración de depósitos hacia los bancos estatales.

LOS AUXILIOS FINANCIEROS: EL COSTO DE LA IRRESPONSABILIDAD ESTATAL

Respecto al tema de los auxilios financieros se ha estado produciendo en el país un intenso debate sobre su justificación.



Los auxilios financieros han sido el costo que el Estado venezolano ha debido asumir por no haber cumplido con su responsabilidad

Es perfectamente comprensible que, después de tanto vaivén y de tanto fracaso, se haya configurado una matriz de opinión altamente negativa alrededor del tema. Lo que no es tan comprensible es que el alto gobierno pretenda ahora lavarse las manos al respecto. Y menos comprensible es aún que una figura institucional tan importante, como es el Contralor General de la República, esté manejando públicamente el asunto de la forma como lo está haciendo. La Contraloría ha abierto una averiguación administrativa sobre la legalidad del otorgamiento de los auxilios, lo cual es absolutamente normal. Lo inconcebible es que un Contralor afirme en público y repetidas veces, si es cierto lo reflejado por la prensa, que existen indicios de responsabilidad administrativa por parte de Fogade y del BCV, cuando la averiguación todavía está en curso y ni siquiera han sido llamados a declarar los supuestos indiciados. Me imagino las consecuencias que tal actuación tendría en otro país.

Pero no quiero referirme aquí al aspecto formal de la legalidad de los auxilios, que no pongo en duda, sino al debate sobre su justificación social y económica. Desde el punto de vista social, el público tenía perfecto derecho a reclamarle al Estado la garantía de sus depósitos. Las instituciones financieras son de alguna forma entes públicos. El Estado otorga licencias para su funcionamiento y tiene la responsabilidad de establecer un marco legal que salvaguarde la sana administración de los ahorros de los ciudadanos. Tiene asimismo la obligación de vigilar el cumplimiento de las normas y de sancionar a los infractores. Cuando un ciudadano confía su dinero a un banco, presume que los organismos competentes están cumpliendo su función de vigilancia.

Ello no excluye la posibilidad de que un banco pueda quebrar, a pesar de haber cumplido la normativa. En ese caso no procede el reclamo al Estado más allá del límite legal de la garantía. Pero cuando la quiebra se produce porque el Estado ha incumplido gravemente su respon-

sabilidad de dictar normas y de vigilar su aplicación, entonces es perfectamente legítimo exigirle al Estado que se responsabilice por el desastre ocurrido. En este sentido, los auxilios financieros han sido el costo que el Estado venezolano ha debido asumir por no haber cumplido con su responsabilidad.

¿CUAL ERA LA ALTERNATIVA?

Los que ahora —a posteriori— critican los auxilios del primer semestre del año pasado, no dicen cuáles hubieran sido las alternativas y qué costos hubieran tenido. Si a fines de enero, cuando no había gobierno en el país, no se hubieran otorgado auxilios, cuatro bancos hubieran tenido que cerrar sus puertas. El pánico del público hubiera sido tal que en muy poco tiempo hubieran sucumbido también el resto de las instituciones financieras percibidas como débiles. Un derrumbe de la mitad del sistema financiero del país en pocas semanas hubiera conducido al colapso del sistema de pagos. De haber ocurrido ese colapso, la economía se hubiera paralizado, ya que ninguna economía funciona sin un sistema de pagos fluido y confiable. Puede el lector imaginarse el costo —económico, social y político— que esta paralización hubiera tenido en un momento tan delicado de la historia de Venezuela. Precisamente por ello, la Ley obliga expresamente al Banco Central a salvaguardar en todo momento la estabilidad del sistema de pagos. En función, precisamente, de este mandato, el BCV otorgó los anticipos a Fogade.

Aparte del costo incalculable del colapso del sistema de pagos, los críticos olvidan que una intervención y cierre de los quince bancos con problemas hubiera exigido la erogación de enormes sumas de dinero por concepto de garantías de depósitos. Es iluso pensar que la garantía estatal se hubiera limitado al millón de bolívares vigente a principios del año pasado. La presión social hubiera obligado a elevar ese monto, probablemente muy por encima del límite de cuatro millones aprobado en marzo por el Congreso en la Ley de Emergencia. Un

análisis de la estructura de depósitos de esos bancos indica que el monto se hubiera acercado bastante a lo otorgado por los auxilios.

Otro grave error de apreciación cometido por los críticos de los auxilios es creer que la segunda fase de la crisis financiera —la fase de las estatizaciones después de agosto— no ha tenido costo. Para reponer pérdidas y capitalizar los bancos estatizados, Fogade se ha gastado íntegramente los 400 mil millones autorizados por la Ley de Emergencia. Tiene que desembolsar todavía otros 300 mil millones para compensar la migración de depósitos de los bancos estatizados en el pasado diciembre. Son 700 mil millones en total, frente a los 500 mil millones de auxilios otorgados a los ocho bancos intervenidos en Junio pasado, excluido el Banco Latino.

Todos estamos indignados por la forma tan nefasta como el Estado dejó primero que se gestara y luego manejó la crisis financiera, pero no caigamos en simplismos ni en demagogias. El hecho de que *posteriormente* no se hubieran hecho las cosas bien —como, por ejemplo, nombrar nuevos administradores en los bancos auxiliados— no le quita validez a la decisión adoptada en aquel momento y con aquellos elementos de juicio. No hay duda de que con una mejor gerencia los costos hubieran sido menores, pero ninguna crisis financiera del calibre de la venezolana pasa sin un grave costo para la sociedad.

De esta reflexión se deriva la cuarta lección de la crisis. El mejor servicio que se le puede hacer a la causa social es dotarle al Estado de suficiente capacidad técnica y humana para cumplir sus obligaciones básicas. Un Estado eficiente con una clara conducción estratégica es indispensable para el logro del bienestar de su gente. Lamentablemente, los gobiernos que más pregonan su vocación popular son los que más fácilmente se suelen olvidar de esta verdad. ■

Miguel Ignacio Purroy es economista, hasta hace unas semanas Director del Banco Central.