

CRISIS FINANCIERAS EN MERCADOS EMERGENTES

Lecciones de una crisis bancaria.

El caso de Venezuela.

III Conferencia sobre Supervisión Financiera
auspiciada por la
Superintendencia de Bancos de Guatemala

Presentación por
Dra. Ruth de Krivoy *
en la

III CONFERENCIA SOBRE SUPERVISION FINANCIERA

Guatemala
28 de Agosto de 1998

1. Resumen.

La crisis que estalló en Venezuela en enero de 1994 tuvo su origen dentro y fuera de la banca. Derivó, por una parte, de las deficiencias del régimen de regulación y supervisión,

* Presidente de Síntesis Financiera, C.A. Caracas, Venezuela.
Teléfono: (582) 261-0710.
E-mail: rkrivoy@compuserve.com

caracterizado por la sobre-regulación de las actividades de intermediación financiera, bajos requisitos de capitalización, y normas laxas, en un ambiente signado por la debilidad de la gestión de supervisión bancaria. Dicho marco regulatorio establecía incentivos a la mala gerencia en las instituciones financieras, pues permitía un excesivo apalancamiento, el desarrollo de los créditos relacionados y operaciones fuera de balance y, en general, un manejo imprudente del riesgo. Estas prácticas fueron estimuladas, además, por prolongados períodos de tasas de interés reales negativas que alimentaron el proceso de desintermediación financiera y racionamiento del crédito hasta finales de los 80.

Por otra parte, desde mediados de los 70 la economía venezolana experimentó desajustes macroeconómicos sucesivos que afectaron su desempeño macroeconómico y, por ende, a los deudores de los bancos. La economía, altamente dependiente del petróleo, se tornó inestable e impredecible, reflejando las consecuencias de frecuentes y abruptos cambios de política, inestabilidad cambiaria e inflación. La debilidad de las cuentas fiscales se convirtió en un foco de persistente desestabilización.

A raíz del proceso de reformas iniciado en 1989, se produjeron importantes cambios en la economía, pero lamentablemente se omitió actuar efectivamente a nivel de la reforma fiscal, destinada a robustecer las cuentas públicas, y la reforma financiera, necesaria para promover el fortalecimiento de la banca y del régimen de regulación y supervisión. A los efectos de la apertura económica se aunaron las consecuencias de un período de bonanza financiera en 1990-1991, haciendo aumentar progresivamente el nivel de riesgo sistémico.

En 1992 se inició un lapso de 24 meses continuos de turbulencia política y volatilidad en los flujos de capital, el cual coincidió con una declinación en el precio del petróleo e hizo aflorar de manera intensa la fragilidad de las cuentas fiscales y las debilidades del sistema bancario.

La caída del segundo banco del país en enero de 1994 desencadenó la fase abierta de la crisis, la cual afectó a 75 instituciones que representaban más del 60% del sistema financiero; más de siete millones de depositantes se vieron amenazados. El costo directo de la crisis se estima en \$10.300 millones (15.4% del PIB) sin contar los ingresos que el Estado venezolano está percibiendo por la venta de los activos recibidos en este proceso.

La crisis bancaria venezolana contiene lecciones en materia de política macroeconómica, regulación y supervisión bancaria, y manejo de crisis.

2. Causas de la crisis.

La crisis bancaria venezolana tiene un origen pluri-causal, en el cual coincidieron todos los factores que clásicamente se encuentran en este tipo de procesos: malas políticas, mala gerencia y mala suerte (o imprevisión!). Tuvo su origen dentro y fuera de la banca: débil regulación y supervisión, que establecía incentivos a la mala gerencia bancaria; una

economía débil – vulnerable a shocks petroleros, aquejada por persistentes desajustes macroeconómicos; y, finalmente, un período de fuerte turbulencia política que coincidió con un fuerte shock externo y desencadenó la fase abierta de la crisis.

2.1. La economía venezolana.

La economía venezolana es fuertemente dependiente del petróleo y, por ende, altamente sensible a los cambios en el precio mundial del mismo: más del 50% de los ingresos fiscales y 75% de las exportaciones se derivan del petróleo. De allí que los avatares petroleros tengan una marcada influencia sobre las expectativas de los agentes económicos y el sistema político.

Largas décadas de abundantes ingresos hicieron que la sociedad venezolana desarrollara un marcado patrón rentista, habituada a disfrutar de la renta petrolera a través de tasas de interés reales negativas, subsidios amplios y generalizados y una baja tributación. El gasto público creció sostenidamente, financiando una burocracia vasta e ineficiente, transferencias de variada índole y una amplia gama de empresas e instituciones estatales creadas para redistribuir la renta petrolera.

Los shocks petroleros, tanto positivos como negativos, han afectado rápidamente a la economía debido a la carencia de políticas estabilizadoras. Los aumentos en los precios del petróleo invariablemente se han traducido en un mayor gasto público y un auge económico casi inmediato. Sin embargo, ante caídas de precios usualmente se recurrió a controles administrativos en lugar de ajustar la economía, de modo que el desequilibrio afloraba en un fuerte déficit fiscal y de balanza de pagos, y en ajustes que – por postergados – resultaron más traumáticos. Tanto los auges inducidos por el aumento en el gasto público como el efecto anestésico de los controles se hicieron cada vez más efímeros, y la economía se tornó más volátil, reflejando fundamentalmente la falta de consenso político en torno a la necesidad de reducir la dependencia del petróleo, fortalecer las cuentas fiscales y aplicar políticas económicas orientadas a reforzar el rol del mercado.

A la par que se agotaba el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y el proteccionismo, los precios del petróleo comenzaron a declinar a partir de mediados de la década de los 70. Hubo caídas especialmente intensas en 1982-83, 1986-88 y 1992-94. El liderazgo político del país asumió todas ellas como un fenómeno transitorio, esperando una pronta mejoría y tratando, por ende, de superar la transición con el menor costo político posible.

La economía venezolana también se caracteriza por ser una economía dual. El sector petrolero es altamente competitivo, y se ha desarrollado de manera estable y sostenida en virtud de estrategias de largo plazo, implementadas consistentemente. El sector no petrolero es poco competitivo, en virtud de que en él se han concentrado los efectos de todas las políticas redistributivas de corte populista: controles de precios y tasas de interés, aumentos salariales compulsivos, normas de crédito obligatorio a sectores privilegiados por las políticas públicas, proteccionismo (con altas barreras arancelarias y

no arancelarias), control de cambios y una tasa de cambio real marcadamente volátil. Todo ello afectó notablemente a la inversión privada, a un tanto que la inversión pública declinó a consecuencia del incontenible ascenso en los gastos corrientes del gobierno. El sector no petrolero también ha sido fuertemente afectado por las deficiencias en el marco legal e institucional, el cual ha sufrido un persistente deterioro en recientes décadas.

La política monetaria tradicionalmente estuvo subordinada a los objetivos de mantener tasas de interés bajas y estables, y a canalizar fondos prestables a los sectores agrícola y de construcción, y al gobierno. Las tasas de interés se hicieron fuertemente negativas en términos reales, especialmente en la década de los 80, estimulando la desintermediación financiera y las salidas de capitales. Si bien la economía venezolana no se dolarizó de manera significativa, los residentes transfirieron una fuerte proporción de sus activos al sistema financiero off-shore.

Este conjunto de políticas se tradujo en un pobre desempeño. En la década de los 80, el Producto Interno Bruto (PIB) no petrolero creció 1% anual en promedio en el período 1980-88 (habiendo crecido más de 4% en la década anterior), mientras la tasa de inflación subió de 6% a 24% anual. El desempleo subió de 5% en los años del boom petrolero de los 70 a más de 13% a mediados de los 80, aunque parcialmente encubierto por la fuerte expansión de la economía informal. La inversión privada declinó sostenidamente y aumentaron los niveles de pobreza.

Como consecuencia del elevado déficit fiscal y de balanza de pagos, y el virtual agotamiento de las reservas internacionales del país, a finales de 1988 la situación se tornó insostenible. El paso siguiente había de ser el inicio del proceso de ajuste macroeconómico y reformas económicas.

2.2. El sector financiero.

El sistema financiero venezolano es relativamente pequeño, con activos totales del orden de \$15.000 millones (67% del PIB). Su rol ha estado confinado a canalizar el ahorro privado doméstico a la inversión privada no petrolera, lo cual contribuye a explicar el escaso grado de profundidad financiera de la economía venezolana, con relaciones M2/PIB y Préstamos Bancarios/PIB inferiores a 40% y 20%, respectivamente.

Diversas instituciones financieras fueron establecidas por el Estado en los años 30 y 40 como mecanismo de redistribución de la renta petrolera al sector no petrolero, principalmente a través de préstamos a tasas de interés subsidiadas. Sin embargo, estas instituciones fueron quebrando a lo largo del tiempo y para diciembre de 1988 representaban apenas el 6,2% de los depósitos totales. Las instituciones financieras oficiales frecuentemente recibieron un tratamiento especial por parte de las autoridades reguladoras, y fueron utilizadas para influenciar las condiciones del mercado financiero, distorsionando el ambiente competitivo. Es menester destacar, sin embargo, que las

deficiencias de las instituciones financieras del Estado no influyeron directamente en la gestación ni el ulterior desarrollo de la crisis financiera de 1994-95.

El sistema bancario venezolano privado es moderno y sofisticado. Tiene como núcleo a la banca comercial, la cual concentra más de 70% de los activos totales del sistema, con más de 2.000 sucursales y agencias. Se desarrolló en base a la figura de instituciones especializadas, cuyo ámbito de negocios era minuciosamente definido por la Ley de Bancos. A diciembre de 1993, a la víspera de la crisis, había en Venezuela más de 150 instituciones financieras: 37 bancos comerciales nacionales y 4 extranjeros, y unas 110 instituciones regidas también por la Ley de Bancos, tales como bancos hipotecarios, sociedades financieras, arrendadoras financieras, sociedades de capitalización, fondos del mercado monetario.

En la banca venezolana ha habido libre competencia, pero también un alto grado de concentración. Seis bancos dominaban la escena, con 69% de los depósitos totales a finales de 1988; el 31% restante se repartía entre 35 bancos comerciales, muchos de ellos con cuotas de mercado inferiores a 1%. La competencia no se desarrolló en base a tasas de interés, reguladas por las autoridades la mayor parte del tiempo, sino a servicios, con lo cual se inflaron progresivamente los costos operativos de los bancos. Los depósitos del gobierno y otras entidades oficiales han sido una importante fuente de negocios.

La propiedad de la banca también ha estado fuertemente concentrada, usualmente controlada por pequeños grupos de individuos o familias. Catorce bancos han estado registrados en la Bolsa de Valores de Caracas y la proporción de acciones negociadas ha sido ínfima. Uno solo llegó a calificar como Sociedad Anónima Inscrita de Capital Abierto (SAICA); fue registrado como tal en 1987 y cinco años más tarde su situación revirtió a consecuencia de un take-over hostil liderizado por los accionistas de otro banco, debilitando tanto al adquirente como al adquirido.

En ese ambiente, se formaron los llamados “grupos” financieros: conjuntos de instituciones especializadas, legalmente independientes, vinculadas por propiedad accionaria común. Un banco comercial ha sido usualmente el núcleo del grupo, el cual ha incluido bancos hipotecarios, sociedades financieras, arrendadoras, empresas de seguros, casas de bolsa, fideicomisos, fondos de activos líquidos y servicios bancarios off-shore. De esa manera, el grupo podía ofrecer a sus clientes una amplia gama de servicios y al mismo tiempo diversificar sus riesgos, en un arreglo similar a la banca universal pero menos eficiente y transparente.

Los controles corporativos han sido poco efectivos. La propiedad accionaria concentrada a menudo se tradujo en juntas directivas y gerencia dóciles, y controles internos deficientes. Las auditorías externas (obligatorias desde 1985) han sido poco útiles e, incluso, falaces.

La banca venezolana ha estado ligada a empresas no financieras a través de accionistas comunes, y las operaciones (créditos e inversiones) con empresas relacionadas fueron adquiriendo importancia creciente con el tiempo. La profundización del problema de la

represión financiera en la década de los 80 creó fuertes incentivos a este tipo de operaciones, las cuales agravaron el problema de racionamiento del crédito para el universo de prestatarios no relacionados. Los vínculos con la banca se convirtieron en un elemento de competitividad para la industria, cuya dependencia respecto a la banca fue acentuada por la carencia de un mercado de capitales desarrollado.

En la década de los 70, la banca venezolana comenzó a establecer operaciones off-shore bajo la forma de instituciones afiliadas o subsidiarias, o como empresas asociadas a los bancos por la vía accionaria. Dicha tendencia se produjo en parte como reacción a los controles de cambio, normas de crédito obligatorio, regulaciones a las tasas de interés y altos requisitos de encaje legal, permitiendo a la banca venezolana captar buena parte de los negocios financieros de residentes que se trasladaron a los mercados off-shore. Sin embargo, con el tiempo fueron utilizados también por algunos bancos para desviar a ellos sus activos malos, al margen de cualquier tipo de supervisión. Las operaciones off-shore resultaron ser fuente de grandes pérdidas, las cuales afloraron en los momentos más agudos de la crisis bancaria.

También se desarrolló la captación y colocación de fondos por mecanismos fuera de balance (fondos de activos líquidos y mesas de dinero), los cuales permitieron eludir las regulaciones en materia de capitalización, tasas de interés y encajes, emitiendo instrumentos similares a los depósitos y prestando directamente los fondos bajo una normativa difusa.

Otra característica de la banca venezolana ha sido sus bajos niveles de capitalización, los cuales declinaron sistemáticamente desde la década de los 70. Hasta 1994, la Ley de Bancos fijaba el límite de endeudamiento en base a una relación pasivo/capital máxima, la cual fue elevada de 6/1 a 8/1 a finales de los 60, y luego a 20/1 en 1974, cuando Venezuela entraba en un boom petrolero de singulares proporciones. La Ley facultaba al gobierno para excluir determinadas operaciones del cómputo de dicha relación, con lo cual el impacto efectivo de la misma se diluyó más aún; la penalidad por excederse del límite era un encaje especial cuyo efecto también podía atenuarse por diversas vías. En consecuencia, la capitalización de la banca medida a través de la relación patrimonio/activo (no ponderada por riesgo) declinó de 13% en 1970 a un nivel del orden del 5% a partir de 1983. La sobre-valuación de los activos bancarios, debido a normas contables laxas y bajos requisitos de provisionamiento, permiten suponer que la capitalización efectiva de la banca fue aun menor.

El sistema financiero venezolano se fue haciendo más complejo y sofisticado, mientras el marco regulatorio se tornaba obsoleto e inefectivo, y la capacidad de supervisión se erosionaba.

El Ministro de Hacienda ha sido la máxima autoridad de regulación y supervisión bancaria; la Superintendencia de Bancos es la agencia directamente encargada de ejercer la supervisión, bajo la autoridad del Ministro, tradicionalmente con escasos recursos y fuerte subordinación a la política. La Comisión Nacional de Valores ejerce supervisión sobre los bancos registrados en la Bolsa. El seguro de depósito ha estado a cargo del

Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), establecido en 1985; tiene carácter obligatorio, fondeado mediante contribuciones de la banca. El Banco Central de Venezuela ha tenido a su cargo la política monetaria, la función de prestamista de última instancia, la administración de las reservas internacionales, la supervisión del sistema de pagos y la ejecución directa de la compensación diaria de cheques.

Las normas contables eran laxas, dejando a los bancos un alto grado de discrecionalidad en el registro de ingresos, la valoración y clasificación de los activos y la constitución de provisiones. El marco regulatorio no reconocía formalmente la existencia de los “grupos” financieros ni permitía la supervisión consolidada. Si bien la Ley de Bancos establecía la obligatoriedad de efectuar inspecciones a la banca por lo menos una vez al año, hacerlo era materialmente imposible. La Superintendencia contaba con un presupuesto anual equivalente a \$ 7.000 por institución supervisada, 60 funcionarios y una computadora personal (entregado en comodato por el banco central). Además, el estilo predominante de supervisión era un ritual destinado a verificar el cumplimiento de las normas más que a calibrar los riesgos asumidos. Por consiguiente, muchos bancos no eran inspeccionados y en general, la información disponible era irrelevante y tardía. Las multas contempladas en la ley con el tiempo se tornaron ridículamente bajas, y la sanción moral asociada a la publicación de las mismas se debilitó con el tiempo.

El régimen de autorización de nuevas instituciones financieras era altamente discrecional y casuístico, teñido a menudo por circunstancias de orden político. La calidad de los promotores, gerentes y planes de negocios no tenía la importancia que merecía, y era igualmente ineficaz la supervisión de los cambios de propiedad accionaria de los bancos e instituciones financieras. El valor de las licencias bancarias fue inflado artificialmente por el casuismo de la política de autorización de nuevos bancos y la laxitud de las normas, y castigado periódicamente por la intensidad de los shocks macroeconómicos.

A partir de 1972, quedó prohibida la entrada de bancos extranjeros al mercado venezolano y quedaron fuertemente restringidas las operaciones de los bancos en los cuales hubiese accionistas extranjeros en más del 20%. La presencia de la banca extranjera se redujo sustancialmente y, durante mucho tiempo, los bancos extranjeros operaron en Venezuela a través de más de 70 oficinas de representación.

Las reglas para el manejo de insolvencias bancarias eran difusas y altamente discrecionales, dejando en manos del Ministro de Hacienda la decisión de intervenir a un banco. El problema de riesgo moral se profundizó tras cada episodio de quiebras bancarias en la Venezuela contemporánea. Desde la década de los 60 hubo quiebras de bancos individuales, a veces desencadenados por shocks económicos/políticos; en todos ellos hubo graves problemas de créditos a empresas relacionadas y malas prácticas bancarias. La intervención oficial siempre se produjo tardíamente, cuando el capital del banco se había perdido ya con creces, pero nunca se produjeron efectos sistémicos. El Banco Central de Venezuela tenía amplias facultades para auxiliar a la banca y los problemas casi siempre fueron atendidos por su intermedio. Si bien los accionistas perdieron el capital, ello resultaba poco relevante pues las utilidades habían sido

realizadas en los negocios paralelos. Los depositantes en todos los casos recuperaron la totalidad de sus fondos, aunque con considerable retraso. La liquidación de los bancos fue lenta y dificultosa (en algunos casos duró más de 20 años) y el Estado asumió el costo a través de mecanismos poco transparentes.

El seguro de depósito establecido en 1985 (a raíz de la quiebra de un banco importante) contemplaba una cobertura de Bs. 250.000 por depositante, para depósitos nominativos denominados en bolívares colocados en las instituciones reguladas por la Ley de Bancos; el seguro de depósito era pagadero a la liquidación de la institución financiera. Al momento de su creación, el seguro de depósito equivalía a \$ 18.000; a finales de 1993, había caído a \$ 2.743 y su valor real había caído a menos del 9%. Sin embargo, el mercado operó siempre bajo el supuesto de un seguro implícito total; poco importó que la cobertura oficial declinara y que FOGADE fuese, desde su creación, un ente sub-capitalizado.

A finales de 1988 eran evidentes los signos de debilidad de la banca venezolana: baja capitalización, baja rentabilidad, fuerte incidencia de los costos de transformación y dudosa calidad de los activos.

2.3. Las reformas económicas en 1989.

El programa de reformas implantado en Venezuela en 1989 abrió y liberalizó a la economía en línea con las tendencias generales en América Latina. Se eliminaron el control de cambios y el sistema de tipo de cambio diferencial, dando lugar a un sistema de tipo de cambio único y fluctuante (aunque siempre administrado por el banco central). Se eliminaron los controles de precios a la mayoría de los productos. Se abolieron las restricciones a la inversión extranjera, excepto en aquellas áreas en las cuales había limitaciones legales (banca, seguros, medios de comunicación). Se redujeron drásticamente los aranceles y las barreras para-arancelarias, y se aceleró el proceso de integración con los países del Pacto Andino. Además, se liberalizó el régimen de tasas de interés, permitiendo alcanzar niveles reales positivos, y el banco central comenzó a enfatizar el uso de instrumentos de control indirecto de la liquidez monetaria.

El proceso afectó a los deudores de los bancos, quienes debieron afrontar las consecuencias de la fuerte recesión y devaluación a inicios del programa, la liberación comercial y el alza de las tasas de interés, a todo lo cual se sumó el impacto de una reforma anacrónica de la Ley del Trabajo aprobada en 1991 que rigidizó el mercado laboral e incrementó los costos, en momentos en los cuales la industria venezolana debía mejorar radicalmente sus niveles de competitividad. Todo ello se tradujo rápidamente en un deterioro de la calidad de la cartera de créditos de la banca, haciendo evidente la necesidad de mayores reservas, aumentos de capital y, eventualmente, fusiones y adquisiciones. Sin embargo, la opción escogida por las autoridades fue la de permitir que la banca se fortaleciera “a través de los negocios”, es decir, reinvertiendo las utilidades que generaría el período de bonanza que se avecinaba. El mercado bancario se mantuvo cerrado a la competencia extranjera y el marco regulatorio no se modificó, en tanto que la

liberalización de las tasas de interés permitió a la banca competir agresivamente por cuotas de mercado.

En el primer año del programa, hubo una fuerte contracción del PIB (8,6%) y una inflación sin precedentes (81%). Sin embargo, la economía se recuperó rápidamente y alcanzó fuertes tasas de crecimiento real en los años 1990-1991, a un tanto que la inflación caía a niveles del 30%. Ingresos petroleros extraordinarios en el orden de \$4.500 millones a consecuencia de la Guerra del Golfo Pérsico en 1990 e ingresos por privatización en 1991, aunados al efecto de apreciables ingresos de capitales y política monetaria y fiscal expansiva, se tradujeron en un acelerado crecimiento petrolero y no petrolero y una burbuja especulativa que duró dos años (1990-1991). Subieron fuertemente los precios de las acciones (440% en términos reales) y los bienes inmuebles, generando apreciables beneficios a nacionales y extranjeros.

El proceso de reformas económicas desafortunadamente omitió dos aspectos: la reforma fiscal y la reforma del sector financiero. La primera era necesaria para diversificar las fuentes de ingresos del gobierno, redimensionar el Estado y permitir un manejo más eficiente del gasto público; fue postergada ante la aparente abundancia de recursos con que contó el gobierno en esos años. La segunda tenía por objeto fortalecer al sistema bancario, promover el manejo prudente del riesgo, hacer más efectiva la supervisión y aumentar los niveles de eficiencia y competencia. Los proyectos de reforma de las leyes financieras fueron elaborados; no avanzaron con la rapidez necesaria, ante la oposición de grupos de intereses. Tampoco se produjeron mejoras significativas en la supervisión que hubiesen sido posibles dentro del marco legal vigente. La única reforma legal aprobada en 1992 por el Congreso fue la de la Ley del Banco Central de Venezuela, la cual estableció la autonomía del Instituto para la formulación e implementación de la política monetaria; facilitó la aplicación de instrumentos de mercado; limitó al muy corto plazo la asistencia crediticia a la banca y prohibió el financiamiento al gobierno. El complemento necesario, la reforma de la ley bancaria, quedó pospuesta.

En 1990-1991 se privatizaron tres bancos que habían pasado a ser propiedad del Banco Central de Venezuela en los 60 y 70 como consecuencia de quiebras bancarias. Dichas privatizaciones se realizaron dentro del defectuoso marco regulatorio de la época. Todos los bancos privatizados fueron adquiridos por grupos financieros venezolanos de tamaño mediano que tenían agresivas estrategias de expansión, los cuales asumieron el compromiso de recapitalizar a los bancos que entonces adquirirían. Sin embargo, la economía rápidamente tomó un giro muy negativo y dichos planes de recapitalización no llegaron a cumplirse. Todos los bancos adquirentes cayeron en la crisis de 1994.

La expansión económica de 1990-1991 trajo consigo el debilitamiento de la banca. En los bancos más débiles del sistema se desarrolló un patrón de respuesta común, signado por el otorgamiento de créditos sin mucho rigor (en un ambiente de alto optimismo, en el cual cualquier crédito lucía bueno); inversiones en acciones, bienes inmuebles, proyectos industriales y turísticos de largo plazo de maduración; y el desarrollo de negocios relacionados.

2.4. 1992-1993: turbulencia política e inestabilidad financiera.

Estudios realizados por el Banco Central de Venezuela en 1992 y 1993 permitieron identificar un conjunto de debilidades en el sistema bancario: bajos índices de solvencia, altos niveles de concentración de riesgo crediticio, fuerte inmovilización de activos, altos costos operativos y una rentabilidad fuertemente dependiente de ingresos extraordinarios; esta situación afectaba a los bancos de manera desigual y, en algunos casos, se evidenció un deterioro en el tiempo. Los resultados de dichos estudios fueron presentados oportuna y exhaustivamente, en forma verbal y escrita, al Ejecutivo Nacional y a los sucesivos funcionarios competentes.

En febrero de 1992 se produjo un intento de golpe de Estado, el primero en más de 35 años de vida democrática, y con él comenzó un período de turbulencia política que duró dos años, durante los cuales hubo dos intentos de golpe de Estado, el enjuiciamiento de un Presidente Constitucional, dos Presidentes en la transición (uno por cuatro semanas y otro por nueve meses), y dos procesos electorarios. La sorpresiva fragilidad del sistema político hizo que estallara la burbuja especulativa. Comenzaron a caer rápidamente los precios de los activos reales y financieros, a la vez que declinaba el ritmo de actividad económica y se frenaba la inversión.

La crisis política de 1992-1993 coincidió con una caída de los precios del petróleo, la cual encontró al país mal preparado. No había ahorros generados en los períodos previos de bonanza petrolera y fuertes ingresos por privatización. Tampoco se había logrado aprobar un régimen fiscal capaz de actuar eficazmente como amortiguador de los shocks a los cuales está inevitablemente expuesta la economía venezolana. En consecuencia, la caída de los precios del petróleo hizo aflorar una vez más -- con toda intensidad -- la debilidad de las cuentas fiscales y la vulnerabilidad de la economía.

La recesión, el debilitamiento del proceso de reformas económicas y la fuerte incertidumbre política aumentaron la volatilidad macroeconómica. Además, Venezuela quedó virtualmente excluida del mercado financiero internacional, obligando al gobierno, la industria petrolera y los demás entes públicos y privados a volcarse al mercado interno, empujando al alza las tasas de interés.

La demanda de dinero se hizo extremadamente inestable, y la economía se vio aquejada por recurrentes fugas de capitales que erosionaron la base de depósitos de la banca. Algunos bancos comenzaron a pagar tasas de interés muy altas para retener los fondos, emitiendo así señales evidentes de dificultades. El plazo de las operaciones de captación de fondos se redujo progresivamente, de 90 a 30 días en promedio, en tanto que el plazo de las operaciones activas forzosamente se extendía. Hubo casos extremos de instituciones que financiaron proyectos de 12-14 años de maduración con fondos a 8 días de plazo; su extrema vulnerabilidad hizo que cayeran en las primeras semanas de la crisis.

El margen financiero declinó mientras los costos de transformación ascendían sostenidamente, llevando a los bancos a recurrir de manera creciente a la generación de ingresos extraordinarios por la vía de venta de activos, frecuentemente a entidades

relacionadas. Las operaciones off-shore se expandieron a través de la emisión de depósitos y otros instrumentos (denominados en bolívares y dólares) destinados a captar fondos en el mercado venezolano y financiar el aumento de una cartera en la cual se fueron concentrando los activos dudosos de los bancos matrices.

Todos los deudores de los bancos fueron afectados por esta situación de incertidumbre política y fiscal, recesión, creciente inflación y altas tasas de interés. Obviamente, para aquellos bancos que tenían mayores problemas de cartera relacionada e inversiones a largo plazo, el efecto fue profundo y rápido pues el mercado reconoció sus mayores niveles de riesgo. Sufrieron intensas caídas de depósitos, las cuales trataron de frenar ofreciendo muy altas tasas de interés, poniendo así ampliamente de manifiesto su creciente debilidad.

A partir de 1990, la Superintendencia de Bancos dictó diversas normas prudenciales con el fin de mejorar progresivamente el marco regulatorio y corregir las debilidades detectadas en la banca. Algunas de ellas eran requeridas para cumplir las condiciones establecidas en el préstamo para la Reforma Estructural del Sector Financiero (FSAL) convenido con el Banco Mundial en ese año. Careciendo de facultades legales para imponerlas, muchas de estas normas hubieron de ser formuladas e implementadas por la Superintendencia de Bancos tras lentos procesos de negociación. El esfuerzo resultó insuficiente para revertir el proceso de deterioro de la salud de las instituciones financieras.

Las normas cubrieron diversas áreas. (1) Normas en materia de valoración de activos, clasificación de créditos y garantías, en 1990. (2) Normas sobre provisiones para bancos hipotecarios, en 1991. (3) Normas en materia de exposición al riesgo cambiario, métodos de consolidación de estados financieros en grupos, reducción gradual de la concentración de riesgo por concepto de créditos relacionados, y requisitos de provisión para contingencias de la cartera de inversión en bonos y acciones privadas, en 1992. (4) Clasificación de créditos y normas sobre provisiones aplicables a bancos comerciales, bancos hipotecarios, sociedades financieras, arrendadoras y sociedades de capitalización, en mayo 1993. (5) Normas relativas a la información a ser requerida a los promotores de nuevas instituciones financieras o adquisición de paquetes accionarios mayores al 10%, en junio 1993. (6) Normas sobre contabilización de ingresos extraordinarios, también en junio 1993. (7) En septiembre 1993, se introdujo una norma de adecuación de capital ponderada por riesgo llamada a elevar progresivamente los niveles de capitalización.

La reforma a la Ley de Bancos, introducida al Congreso en 1991, se comenzó a discutir más activamente a finales de 1992. Fue promulgada en octubre 1993 por el gobierno de transición del Presidente Velásquez, el cual fue dotado de poderes legislativos especiales a tal fin por el Congreso de la República. Los principales cambios que trajo consigo la nueva ley fueron la normativa de Basilea en materia de adecuación de capital, supervisión consolidada, reconocimiento formal de los “grupos financieros”, apertura a la banca extranjera, banca universal y mayores sanciones a directivos y gerentes bancarios. Se estableció la autonomía funcional de la Superintendencia de Bancos y de FOGADE.

También elevó el seguro de depósito de Bs. 250.000 a Bs. 1 millón, aunque sin establecer el financiamiento del mismo. La única norma destinada al manejo de una eventual crisis sistémica fue la que permitía a FOGADE otorgar financiamiento a bancos no intervenidos -- y al Banco Central de Venezuela a otorgar créditos a FOGADE -- en caso de que estuviese en peligro la estabilidad del sistema financiero.

La Ley entraría en vigencia el 1 de enero de 1994: a escasas dos semanas del colapso del Banco Latino, el primero que cayó en la crisis.

3. La crisis bancaria 1994-1995.

La crisis bancaria afloró en enero 1994, después de 24 meses de severa turbulencia política e inestabilidad financiera, y mantuvo en vilo a la sociedad venezolana por casi dos años, durante los cuales se manifestó un intenso efecto de contagio. La política de atención a la crisis fue evolucionando en base a episodios (que el común designó como “olas”), cada uno de los cuales suscitó una respuesta distinta por parte de las autoridades.

El primero fue el del Banco Latino, el cual quedó excluido de la Cámara de Compensación el 13 de enero de 1994 por su definitiva incapacidad de cubrir los saldos adversos de la compensación, en un ambiente agobiado por la incertidumbre y la alta volatilidad de los mercados financieros. El banco fue subsiguientemente intervenido y cerrado; casi inmediatamente fueron suspendidas las operaciones de las instituciones afiliadas, afectando casi dos millones de cuentas que representaban más del 10% de los depósitos del sistema financiero, además de numerosas cuentas de fideicomiso, fondos de pensiones, depósitos de instituciones oficiales y fondos inter-bancarios. Este universo de acreedores quedó sumido en la más absoluta incertidumbre a dos semanas del cambio de Gobierno y a pocos días de la renovación total del Congreso, y permaneció así por 77 días.

El Banco Latino fue reabierto en abril 1994, previa recapitalización por FOGADE. Las pérdidas detectadas por los auditores externos designados después de la intervención resultaron 50 veces más altas que las originalmente estimadas por la Superintendencia de Bancos, dando prueba así de las graves deficiencias de información que aquejaron todo el proceso. La Ley de Emergencia Financiera aprobada por el Congreso de la República en marzo 1994 estableció las bases para la recapitalización del Banco Latino por parte de FOGADE y la atención de los depositantes del Banco Latino, quienes recibieron Bs. 10 millones en efectivo y el resto en bonos a 10 años de plazo devengando tasas de interés inferiores a la tasa de mercado. La misma Ley de Emergencia extendió la cobertura oficial a las obligaciones en bolívares de las instituciones del Grupo Latino que habían captado fondos de depositantes venezolanos en el país y en las operaciones off-shore.

La segunda ola comenzó a raíz de la caída del Banco Latino, la cual desencadenó casi inmediatamente una fuerte salida de capitales y drenaje de depósitos bancarios, especialmente en los bancos que el público percibía asociados al Banco Latino o afectados por debilidades propias. Además, prevalecía la incertidumbre ante el inminente cambio de Gobierno y el anuncio de su política económica, en medio de rumores de control de

cambios, devaluación y nacionalización de los depósitos bancarios. El efecto de contagio, propio de las crisis bancarias, se extendió rápidamente a un grupo de ocho instituciones financieras (todas ellas parte de grupos financieros) que representaban en ese momento más del 30% de los depósitos del público. Era particularmente grave la situación en algunas regiones del país, como por ejemplo el Estado Zulia, donde algunos de los bancos afectados concentraban virtualmente la totalidad de los fondos de la Gobernación del Estado, las cuentas receptoras del situado constitucional, fondos del Municipio, de la industria petrolera y de muchos de sus contratistas y proveedores, y más del 60% de los depósitos del público en la referida región.

Estos bancos vieron agravar rápidamente su problema de iliquidez, como consecuencia de retiros masivos de depósitos del público y también de depósitos oficiales (incluidos los de la industria petrolera) por la desconfianza creada ante la experiencia de los fondos que quedaron congelados en el Banco Latino. También se produjeron fuertes retiros de las mesas de dinero y las unidades off-shore de los bancos venezolanos, que quedaron en entredicho por el siniestro del Latino Curazao N.V. donde se puso de manifiesto una masa oculta de depósitos fuera del balance con muy poco respaldo en el lado de los activos.

El mercado interbancario over-night virtualmente se cerró para ese grupo de bancos, con lo cual éstos tuvieron que recurrir a la práctica inusual de garantizar los préstamos interbancarios mediante fideicomisos *ad-hoc*, haciendo más patentes sus debilidades frente al resto del sistema. Agotaron sus reservas secundarias y comenzaron a utilizar su encaje legal.

A partir del 25 de enero de 1994, una semana antes del cambio de gobierno, los bancos que sufrían agudas corridas fueron apoyados mediante un programa de asistencia financiera implementado por FOGADE, con financiamiento del banco central, destinado a evitar el colapso anárquico de bancos. La comprobada imposibilidad de las autoridades de manejar la intervención del Banco Latino hacía suponer que la intervención de ocho grupos financieros adicionales, a medida que se les hiciera imposible cubrir la compensación, sería catastrófica y conduciría al colapso del sistema de pagos. A los bancos auxiliados se les impusieron normas destinadas a asegurar que los fondos otorgados se dedicaran a la atención de los depositantes. Mientras estuvo vigente el programa de asistencia financiera, no hubo restricciones al retiro de fondos por parte de los depositantes. Una vez que estos bancos fueron intervenidos y cerrados en junio, se aplicó el seguro de depósito, el cual había sido elevado de Bs. 1 millón a Bs. 4 millones en la misma Ley de Emergencia Financiera de marzo 1994.

Cabe señalar que la Ley de Emergencia Financiera de marzo 1994, además de formular la política de atención a los depositantes del Banco Latino, estableció la obligación del Ejecutivo Nacional de asumir el costo de la crisis y definió un programa de capitalización de FOGADE, el cual recién comenzó a ejecutarse en julio, cuando la crisis ya había adquirido proporciones mucho mayores. La suspensión de la política de no cerrar más bancos, enunciada por el gobierno en el primer semestre del año, conjuntamente con la incertidumbre creada a los depositantes de los bancos intervenidos desencadenó una

enorme perturbación en el mercado monetario, la cual explica, en buena medida, la adopción de las medidas extraordinarias que incluyeron la suspensión de las garantías constitucionales y la implantación de controles de cambio y de precios.

En junio 1994, conjuntamente con la suspensión de las garantías constitucionales y la aplicación de controles de cambios y de precios, el gobierno dictó un conjunto de normas para regular la emergencia financiera. La más importante fue la creación de un nuevo cuerpo para el manejo de la crisis, la Junta de Emergencia Financiera (JEF), presidida por el Ministro de Hacienda e integrada además por el Presidente del Banco central, el Presidente de FOGADE y tres representantes de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República. En esencia, la normativa de emergencia se orientó a centralizar los poderes de regulación y supervisión bancaria que la recientemente aprobada Ley de Bancos había dado a la Superintendencia de Bancos y al banco central, y a asegurar los activos de los bancos (y de sus administradores y accionistas mayoritarios). No introdujo cambios que facilitaran sustancialmente el manejo de la crisis.

La tercera ola de la crisis bancaria venezolana incluyó a tres bancos importantes, que representaban el 24% del mercado con más de cuatro millones de cuentas. Uno de ellos (con más de 2,5 millones de depositantes) fue estatizado en agosto, sin que fueran ininterrumpidas sus operaciones normales con el público. En los otros dos, las autoridades acordaron planes especiales de recapitalización con los accionistas; sin embargo, ello no llegó a feliz término y el Estado asumió el control de ambos, en septiembre y diciembre 1994 respectivamente. Mientras tanto, un pequeño banco que operaba a escala regional fue situado bajo la gerencia del Banco Industrial de Venezuela (un banco del Estado) y posteriormente intervenido. Los depositantes de este grupo de bancos no fueron objeto de restricciones para el retiro de fondos.

La cuarta ola afectó a tres bancos de mediana dimensión intervenidos y cerrados en enero 1995 y un cuarto banco que tuvo igual destino en el mes de agosto. Este grupo de bancos representó el 5% del mercado. Los depósitos de estos bancos fueron asumidos por los bancos estatizados en etapas previas, y los depositantes pudieron disponer de sus fondos libremente.

En 1994, el sistema bancario venezolano también fue afectado por la aplicación de un impuesto al débito bancario. La decisión del gobierno de aplicar este impuesto fue dada a conocer a comienzos del año, y el mismo estuvo vigente durante el período mayo-diciembre 1994. Este impuesto contribuyó a alimentar el uso de efectivo, las salidas de capitales, y la huida de los depositantes hacia los bancos más sólidos, particularmente debido a que habían quedado exentas del impuesto las transferencias de fondos entre las diversas cuentas que un depositante mantuviera en un banco.

Complejos problemas legales y operativos tornaron sumamente complejo el manejo de la insolvencia bancaria, la toma de control de los activos de los bancos caídos y su ulterior liquidación.

Desde la crisis, el sistema bancario venezolano ha evolucionado positivamente. Los bancos estatizados en 1994 fueron privatizados en 1996-1997, todos ellos adquiridos por instituciones financieras extranjeras. La calidad de la cartera de créditos mejoró progresivamente en 1995-1996, en un entorno de tasas de interés reales negativas inducidas por el control de cambios y baja demanda de crédito. Mejoró el nivel de provisiones para pérdidas en la cartera de créditos e inversiones, y los criterios de clasificación de créditos se tornaron más claros y estrictos. La información sobre índices de capitalización ponderados por riesgo está disponible a partir de 1996, y muestra una recuperación importante en los niveles de capitalización que alcanzó un pico en 1996. A raíz de la crisis, los depositantes también modificaron sus patrones de decisión respecto a la colocación de fondos en la banca y, al menos por un tiempo, asignaron la mayor importancia a la solidez de los bancos, mientras que antes de la crisis, su escogencia se basaba fundamentalmente en el atractivo de altas tasas de interés y servicios.

En 1996 la economía venezolana entró en una nueva fase de expansión, en la cual la reimplantación de políticas de mercado se combinó con un aumento circunstancial de los precios del petróleo, el cual produjo aproximadamente \$ 7.000 millones de ingresos al Fisco que, una vez más, fueron volcados totalmente a la economía interna. Se produjo un nuevo, aunque efímero, boom financiero. La demanda de crédito aumentó sustancialmente y la banca acompañó este proceso. No habiéndose modificado la estructura básica del sistema financiero se desataron, en algunos casos, esfuerzos por un crecimiento acelerado. Los índices de solvencia comenzaron a declinar lentamente, sin llegar – por supuesto – a los niveles previos a la crisis de 1994-1995.

La caída de los precios del petróleo a partir de enero 1998, como consecuencia de la crisis asiática, trajo un brusco fin a ese proceso. En la actualidad, la economía venezolana se debate una vez más ante el dilema del déficit fiscal, el deterioro de los términos de intercambio, la incertidumbre política frente ante las elecciones de noviembre y diciembre de este año, el fuerte ascenso de las tasas de interés en el contexto de un fuerte aumento en el riesgo-país, y las preocupaciones respecto a la incidencia que todo ello pueda tener sobre el sistema financiero.

4. El rol del banco central en la crisis.

El rol del banco central en la crisis fue delimitado por sus competencias legales. No teniendo la capacidad de supervisar o sancionar a la banca, sus primeros esfuerzos se encaminaron a alertar al gobierno y a los entes competentes acerca de las crecientes debilidades que acusaba un grupo de bancos desde 1992.

Posteriormente, el banco central hizo numerosas gestiones dirigidas a evitar el cierre del Banco Latino, promoviendo esquemas en los cuales participaran los accionistas del banco, la banca y FOGADE. Este esfuerzo no resultó exitoso, principalmente debido a la deficiente información y el alto nivel de las pérdidas detectadas en la inspección realizada una vez que el banco quedó excluido de la Cámara de Compensación. Subsecuentemente,

el banco central promovió una pronta reapertura del banco, pero ello también falló pues requería de decisiones políticas del más alto nivel y la participación activa de todas las entidades oficiales involucradas en la materia bancaria.

Una vez que afloró el efecto de contagio, el banco central actuó para evitar el colapso anárquico de bancos que se habría producido en los más delicados momentos de transición política. El programa de asistencia financiera a la banca a través de FOGADE, con financiamiento del banco central, permitió apoyar temporalmente a los bancos que experimentaban corridas; se aplicaron medidas especiales destinadas a asegurar que los fondos otorgados fuesen utilizados para atender los retiros de los depositantes. Este programa no avanzó debidamente a la fase de atacar las deficiencias de capitalización y gerencia que estaban a la raíz de los problemas, y dificultó notablemente el control de la masa monetaria.

Las funciones que la nueva Ley de Bancos otorgó al Banco Central de Venezuela en materia de regulación bancaria fueron transferidas a la JEF a mediados de 1994.

5. Lecciones de la crisis bancaria venezolana.

La crisis bancaria venezolana contiene lecciones en materia de gerencia macroeconómica, regulación y supervisión bancaria, y manejo de crisis.

5.1. Políticas macroeconómicas.

a) Liberalización financiera. La experiencia del proceso de reformas intentado en Venezuela a partir de 1989 demuestra el alto riesgo que conlleva la liberalización financiera cuando las condiciones macroeconómicas son inestables; los mercados financieros no son competitivos; el nivel de solvencia de la banca es precario y el marco regulatorio no asegura el manejo prudente de riesgos, ni la disponibilidad de información veraz y oportuna.

La liberalización financiera debe ser cuidadosamente planeada e instrumentada, teniendo muy en cuenta la necesidad de contar con un sistema de supervisión eficaz. De lo contrario, el riesgo de fracaso es muy alto.

b) Secuencia del proceso de reformas. Lograr una secuencia apropiada en el proceso de reformas es crucial. La solidez de las cuentas fiscales y la fortaleza del sistema bancario deben ser objetivos prioritarios desde el inicio del proceso. El caso venezolano es un ejemplo evidente del daño que la debilidad financiera del Fisco y de la banca puede infligir al proceso de apertura y modernización de la economía.

Las reformas económicas generan presiones sobre la banca y pueden elevar el riesgo sistémico por diversas vías. La liberalización financiera y la mayor prudencia fiscal y monetaria se traducen necesariamente en tasas de interés reales positivas y mayor competencia. El margen financiero tiende a reducirse y los altos costos de transformación se hacen insostenibles. La calidad de los activos puede deteriorarse en virtud de la volatilidad asociada al proceso de transición.

El mayor grado de apertura y transparencia del mercado financiero doméstico también hace más evidentes las diferencias en el nivel de solvencia de los bancos, que pueden dar lugar a reacciones desestabilizadoras en el mercado. El mercado monetario señala abiertamente a los bancos cuya solvencia es puesta en duda por los agentes económicos, los cuales deben comenzar a pagar tasas de interés exorbitantes u ofrecer garantías especiales, o bien son excluidos del mercado. Tan pronto esta información se generaliza, aumenta sustancialmente el riesgo de corridas.

Los volátiles flujos internacionales de capital a corto plazo añaden una dimensión adicional al problema, pues pueden producirse fuertes salidas de fondos virtualmente de la noche a la mañana que impactan directamente al sistema bancario.

5.2. Supervisión bancaria.

5.2.1. Instituciones y procesos.

Para que el marco institucional contribuya eficazmente a la solidez de la banca y la estabilidad financiera de un país, debe cumplir tres requerimientos básicos: (1) independencia, entendiendo por ello una adecuada protección frente a presiones políticas indebidas; (2) adecuada coordinación entre la política monetaria y la supervisión bancaria; y (3) efectividad, capacitando a los entes responsables de prevenir el riesgo sistémico para poder reaccionar oportuna y eficazmente ante potenciales problemas.

a) Independencia. La base de una supervisión bancaria efectiva radica en la fortaleza e independencia del ente supervisor, el cual debe estar protegido de las presiones políticas del día a día. A estos fines es preciso dotarle de un mandato legal claro, el apoyo político y los recursos necesarios para el cumplimiento de su delicada función, requisitos sustantivos para la efectividad de la supervisión bancaria. Un ente supervisor débil y desguarnecido no podrá cumplir la misión de promover y preservar la solvencia de la banca.

b) ¿Dónde ubicar la función de supervisión bancaria? La búsqueda de un marco institucional que asegure la efectividad de la supervisión bancaria y la coordinación con la política monetaria ha conducido a distintos esquemas; la solución apropiada para cada país deriva de factores históricos, culturales y políticos.

Algunos países otorgan al banco central la responsabilidad de supervisar a la banca, en tanto que otros la mantienen en un ente especializado. Más aún, los esquemas no son estáticos: evolucionan en el tiempo. Así, el Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos – el cual originalmente cumplía una función supervisora muy tenue -- adquiere cada vez mayores responsabilidades en materia de supervisión bancaria, en tanto que el Banco de Inglaterra ha sido privado de ellas. Más aún, hay países (p.e. Dinamarca) que han fundido en un solo ente la supervisión de la banca, los seguros y el mercado de capitales, mientras otros mantienen una multiplicidad de instituciones de supervisión financiera.

En esencia, el objetivo consiste en asegurar que el riesgo sistémico sea prevenido de manera efectiva y, si hay alguna institución para la cual ese objetivo es verdaderamente

crucial, es el banco central. Al banco central le corresponde velar por la estabilidad monetaria, e intervenir en defensa de la estabilidad y continuidad del sistema de pagos como prestamista de última instancia. Por ende, debe tener la certeza de que la solvencia y la estabilidad de la banca son un objetivo prioritario y permanente para el gobierno. No puede haber estabilidad monetaria sin estabilidad financiera, y ésta depende de manera crucial de la salud del sistema bancario.

Obviamente influenciada por mi propia experiencia, pienso que hay argumentos importantes a favor de ubicar la supervisión bancaria en el banco central cuando la supervisión bancaria es débil y se estima que el banco central está en mejores condiciones para impulsar el cambio necesario. Si el país opta por mantener separadas las funciones de política monetaria y supervisión bancaria, debe asegurarse en todo momento una buena comunicación, intercambio de información y coordinación de esfuerzos entre ellas. Y, en cualquier caso, el banco central debe vigilar cuidadosamente la evolución de la banca y demostrar fehacientemente su compromiso con la prevención del riesgo sistémico.

c) Un mandato claro. La agencia de supervisión bancaria debe tener facultades claras e inequívocas para sancionar a los bancos y resolver los problemas de insolvencia bancaria. Las decisiones de un supervisor bancario siempre son políticamente sensibles y pueden comprometer fondos de los contribuyentes, por lo cual están inevitablemente sujetas al escrutinio público. Sin seguridad jurídica, el funcionario estará sometido a grandes riesgos personales y habrá un evidente incentivo a la pasividad.

d) Transparencia. La transparencia de los procesos administrativos y la divulgación de información relevante y oportuna sobre los trámites y autorizaciones, la situación y las operaciones de las instituciones financieras, sirven para reforzar la seguridad jurídica, fortalecer la independencia del ente supervisor y, además, permitir a los agentes económicos monitorear a la banca y medir mejor sus riesgos.

e) Estilo de supervisión. Para ser efectivos, los supervisores bancarios deben alejarse del estilo tradicional de supervisión concentrado en el análisis de escritorio de los estados financieros, y acercarse a la banca para comprender la naturaleza de las operaciones y las tendencias del mercado y los negocios, anticipar mejor los riesgos, y formular regulaciones que sirvan para preservar la solvencia bancaria sin interferir con el dinamismo del mercado.

Además, no basta con evaluar la información que deriva de los estados financieros de los bancos. Es preciso estar alerta a las señales que pueden transmitir los mercados, como es el caso cuando haya bancos que paguen tasas de interés más altas que el mercado o se vuelquen excesivamente al mercado monetario inter-bancario. Una creciente volatilidad o segmentación del mercado monetario inter-bancario también será una manifestación de que hay problemas de insolvencia que el mercado está reconociendo.

Por otra parte es conveniente que los supervisores bancarios incorporen en sus análisis el impacto que los cambios en la economía y sus diversos sectores pueden tener sobre la banca, para poder anticipar mejor sus consecuencias.

f) Los auditores externos. Los auditores externos pueden reforzar el papel de los supervisores bancarios realizando inspecciones *in-situ* a nombre de las autoridades, y asegurando que la información suministrada por los bancos refleje adecuadamente su situación financiera. Sin embargo para que ello sea efectivo, los auditores deben responder por sus actuaciones ante las autoridades de supervisión. Aún así, el aporte de los auditores externos al proceso de supervisión bancaria tiende a ser limitado, especialmente cuando la autoridad del supervisor es débil, tal como sucedió en el caso venezolano.

g) Las agencias de calificación de riesgo. Las agencias independientes de calificación de riesgo pueden jugar un papel importante reforzando el rol del mercado en la supervisión bancaria, y complementando la información suministrada por la banca y la agencia gubernamental de supervisión. Para ello es preciso asegurar su objetividad y evitar que su actuación sea afectada por conflictos de interés.

5.2.2. Areas de regulación.

a) Autorización de nuevas instituciones financieras. La política de autorización de nuevas instituciones financieras contribuye a fortalecer el sistema financiero en la medida en que estimula la competencia y establece incentivos para el manejo prudente de las instituciones financieras. Para ello, las normas deben garantizar que los bancos son adecuadamente capitalizados *ab-initio* por accionistas que ponen sus propios recursos a riesgo, y tienen planes de negocios viables. Las autoridades también deben verificar que los promotores y administradores reúnen las condiciones éticas, habilidad profesional y prudencia requeridas para la actividad financiera; y, si el banco es poseído por empresas, deben conocerse los accionistas individuales pues, en última instancia, son las personas las que responden por sus actos. Iguales requisitos deben aplicarse a los cambios de propiedad accionaria.

El proceso administrativo debe ser transparente, publicando y aplicando uniformemente los requisitos, los trámites cumplidos, la decisión de las autoridades y el campo de actuación de la institución autorizada a operar. La ley debe facultar al supervisor a solicitar información relevante, asignarle la responsabilidad de mantener la confidencialidad y sancionarle fuertemente si ésta es violada. Al mismo tiempo, debe castigar a los solicitantes que suministren información falsa.

El reto consiste en construir un delicado balance entre el rigor que debe tener la política de autorizaciones y la necesidad de mantener la apertura y competitividad del sector financiero, lo cual es particularmente complejo cuando el país presenta síntomas evidentes de un exceso de instituciones financieras y más bien habría que pensar en la forma de tener menos bancos más fuertes.

Las políticas de otorgamiento de licencias bancarias fueron una fuente de debilidad del sistema financiero venezolano. Procedimientos altamente discrecionales y opacos, bajos requisitos de capital, y decisiones frecuentemente influenciadas por el clientelismo político – en las cuales la calidad de los promotores y los planes de negocio no fueron

relevantes a la hora de tomar decisiones – se encuentran a la raíz del proceso que desembocó en la crisis.

b) Capitalización. La baja capitalización de la banca venezolana explica, en buena medida, su alto grado de fragilidad.

En un sistema bancario bien capitalizado tiende a haber un manejo más prudente del riesgo, y mejor capacidad para afrontar eventuales shocks macroeconómicos o desajustes financieros relacionados con procesos de transición económica o turbulencias políticas.

Los requisitos de adecuación de capital (ponderados por riesgo) deben reflejar el grado de volatilidad de la economía y la calidad de los activos de la banca. La regla de Basilea del nivel mínimo de 8% es simplemente un término de referencia, establecido para bancos internacionales que operan en países con economías estables y una larga tradición de fuerte supervisión bancaria. En la generalidad de los países de América Latina, es aconsejable establecer niveles más altos debido a su mayor volatilidad macroeconómica y la dudosa calidad de los activos. Sin embargo, los requisitos de capital no son una panacea y su impacto puede verse anulado si los bancos tienen activos de mala calidad, sobre-valorados y no constituyen las provisiones apropiadas.

c) Créditos relacionados. Cuando la propiedad de la banca está concentrada y, además, existen vínculos entre bancos y empresas industriales o comerciales, es de vital importancia evitar que los créditos relacionados pongan a riesgo al banco. Normas efectivas que definan y limiten claramente este tipo de operaciones, conjuntamente con una apropiada divulgación de la estructura accionaria del banco y de las operaciones que éste realiza con sus accionistas, directores y gerentes, pueden servir para afrontar estos riesgos. La experiencia venezolana demuestra la grave amenaza que las prácticas de créditos e inversiones con entes relacionados representa para la estabilidad del sistema bancario.

d) Concentración de riesgos. Hasta 1994, las regulaciones venezolanas sobre exposición al riesgo por deudor establecían un límite individual del 10% del capital, y un límite del 20% cuando se tratara de deudores relacionados entre sí. Sin embargo, la definición de lo que la norma consideraba “deudores relacionados” hizo absolutamente nugatoria esta disposición. En efecto, para que dos deudores fuesen calificados como relacionados era necesario que uno de ellos poseyese más del 50% del capital del otro y que ambos se dedicaran a la misma actividad económica en el mismo Estado del país; además, se construyeron a menudo arreglos complejos que involucraban a terceros y a operaciones off-shore que permitieron eludir la norma, laxa de por sí.

La normativa que regule la exposición al riesgo de la banca debe ser simple y efectiva, y debe hacerse respetar.

e) Normas contables. La experiencia venezolana permite extraer dos recomendaciones esenciales en esta materia. En primer lugar, las normas contables deben ser claras y aplicadas uniformemente a todas las instituciones financieras; las decisiones sobre principios contables no pueden dejarse en manos de la gerencia. Segundo, cualquiera que

sea el ente encargado de establecer las normas contables, es conveniente que todas las instituciones vinculadas a la regulación y supervisión bancaria (el Ministerio de Hacienda, el banco central, y el ente de seguro de depósito) estén de acuerdo en esta materia, para evitar controversias a la hora de interpretar los estados financieros de los bancos.

f) Supervisión consolidada. Hoy en día parece redundante pretender discutir este tema, el cual es el núcleo de las recomendaciones del Comité de Basilea desde 1992. Sin embargo, la experiencia venezolana lo hace descollante. Las normas vigentes en Venezuela hasta 1994 no facultaban a la Superintendencia de Bancos para efectuar una supervisión consolidada que incorporara a las entidades off-shore ni a los diversos entes financieros y no financieros que formaban parte de los grupos a nivel nacional. Fue precisamente en las operaciones fuera de balance y off-shore donde se materializaron las mayores pérdidas en los bancos que cayeron.

De haber habido supervisión consolidada, las alertas habrían podido producirse antes de que el problema adquiriera tan graves proporciones. Hubo bancos cuya dimensión real, determinada *ex-post*, resultó casi el triple de lo que reflejaban los balances oficiales.

g) Normas de liquidez. Los supervisores bancarios deben vigilar cuidadosamente la evolución de la liquidez de los bancos y, si hay normas específicas al respecto – muy útiles, por cierto – debe exigirse su cumplimiento de manera estricta.

En Venezuela, la mayoría de los bancos que cayeron en la crisis de 1994 presentaron severos problemas de liquidez desde 1993; algunos de ellos no solo agotaron sus reservas secundarias, sino que incluso incumplieron las normas de encaje legal obligatorio y no pudieron cancelar las obligaciones asumidas con el banco central en los críticos meses pre-electorales de fuerte salida de capitales. Si bien el banco central estaba facultado para fijar los requisitos de encaje, carecía de facultades para sancionar a los bancos que incumplieran, y la Superintendencia de Bancos no le asignó al problema la importancia debida. Esta omisión contribuyó a aumentar el costo de la crisis.

h) Manejo de insolvencias. Hasta 1993, las normas en materia de insolvencia en Venezuela eran difusas, configurando un régimen laxo y altamente discrecional que reflejaba el deseo de darle al Ejecutivo la más amplia facultad para decidir el destino de los bancos, y posponer las decisiones para el momento políticamente “apropiado”.

La Ley de Bancos requería que la Superintendencia de Bancos determinara que el banco o institución financiera habría perdido al menos el 25% del capital para desencadenar acciones correctivas, en cuyo caso la institución tendría que ser liquidada a menos que los accionistas prefiriesen recapitalizarla o efectuar una reducción del capital (sujeto al cumplimiento del requisito de capital mínimo – el cual por cierto era sumamente bajo). La Ley no exigía la recapitalización si la pérdida registrada era menor al 25%.

Una regla más general permitía a la Superintendencia de Bancos imponer medidas especiales y/o designar asesores especiales si estimaba que el banco confrontaba problemas graves de liquidez o solvencia, aunque no precisaba el criterio de gravedad, o

bien incurría en violaciones graves y recurrentes. Estas medidas debían ser previamente consultadas con el banco central y FOGADE. El banco podría ser intervenido si no cumplía con las medidas impuestas o remediaba el problema dentro de la fecha establecida. Además de la indefinición de las normas, es fácil deducir que en un ambiente signado por las deficiencias de información, este tipo de regulaciones era inútil.

Más aún, la intervención de un banco debía ser aprobada por el Ministro de Hacienda. Numerosos ejemplos hay en la historia de los fracasos bancarios en Venezuela en los cuales la Superintendencia de Bancos recomendaba la intervención, y la decisión era postergada por el Ministro hasta que se hacía materialmente impostergable.

Si bien la Ley de Bancos de 1994 mejoró algunas de estas normas, no facilitó el manejo y resolución de la crisis. La nueva ley estableció medidas prudenciales graduales, e impuso la obligación de cumplir esa gradación antes de llegar al extremo de la intervención. Ello tenía por objeto asegurar que la Superintendencia de Bancos mantendría a la banca bajo una supervisión continua, dispondría de la información apropiada para pasar de una etapa a la siguiente, y daría a los supervisados una clara noción de sus problemas. *A posteriori* ese régimen demostró que el problema de insolvencias bancarias gestado en Venezuela había sido sub-estimado. Estas normas se convirtieron rápidamente en una camisa de fuerza para la Superintendencia de Bancos en los momentos de crisis, retrasando las decisiones y complicando los procesos legales.

De allí la recomendación de incluir normas de transición cuando se produzcan cambios importantes en el marco legal para el manejo de insolvencias.

i) Seguro de depósito. Para que un sistema de seguro de depósito sirva para aminorar el problema de corridas contra los bancos es esencial que el compromiso del Estado sea creíble, y que el fondo de seguro de depósito esté adecuadamente capitalizado. La experiencia venezolana demostró que el seguro explícito puede ser absolutamente irrelevante, y que será imposible tratar de sujetarse a ese límite si hay una crisis sistémica.

Si un país opta por tener un sistema de seguro de depósito, debe incorporar los incentivos apropiados para minimizar el problema de riesgo moral y asegurar que el mismo será apropiadamente financiado.

j) Privatización de bancos. Cuando el gobierno privatiza un banco, no se trata simplemente de desprenderse de un activo, pues es una decisión que puede tener consecuencias sistémicas. Para que la privatización sea una experiencia exitosa, deben darse varias condiciones previas: buena supervisión bancaria, un ambiente competitivo en la banca y una política de estricta selección de los aspirantes y evaluación de los planes de negocios y sus riesgos. El gobierno debe recapitalizar al banco antes de privatizarlo y hacerse responsable por la calidad de los activos que está entregando, dando a los compradores un derecho claro.

5.3. Manejo de crisis.

La experiencia venezolana prueba que el manejo inapropiado de una crisis bancaria puede aumentar su costo y profundizar sus consecuencias. La carencia de lineamientos claros para la atención de la crisis destruyó la confianza de los depositantes venezolanos durante un prolongado período en el cual hubo fuertes corridas contra la banca, salidas masivas de capitales, fuerte caída en el valor de los activos, ataques cambiarios, un acentuado debilitamiento de las cuentas fiscales y la ampliación de los desequilibrios macroeconómicos, desembocando todo ellos en una profunda crisis económica.

Las lecciones más importantes se resumen en los siguientes aspectos:

- a) Las autoridades deben actuar de manera decisiva ante los primeros indicios de debilitamiento del sistema bancario. La incertidumbre creada por decisiones tardías y reglas confusas profundizan la pérdida de confianza en la banca y la moneda.
- b) La crisis debe ser manejada en forma centralizada. Una autoridad única, con un mandato claro e inequívoco, permite restablecer la confianza de los depositantes con mayor efectividad.
- c) Las autoridades deben determinar rápidamente la forma en que se distribuirá el costo de la crisis entre los accionistas, los depositantes y los contribuyentes. Improvisar a medida que evoluciona la crisis convierte al contribuyente en el mayor perdedor.
- d) Tener buena información es clave para manejar una crisis. La carencia de información veraz y oportuna interfirió notablemente en la toma de decisiones tanto en el período de gestación de la crisis bancaria venezolana como en su manejo, y excluyó definitivamente la posibilidad de que el sector privado participara en el salvamento de bancos.
- e) El cierre de bancos es una decisión sumamente delicada. En condiciones normales, cuando el sistema bancario es fuerte y la caída de un banco en particular no tiene efectos sistémicos, el cierre puede no ser problemático. Sin embargo, cuando el sistema bancario en general es débil y la situación política es volátil, el cierre de un banco puede tener consecuencias muy graves; y si, además, se deja a los depositantes en un vacío de información que agrava la incertidumbre, las consecuencias pueden ser devastadoras.
- f) La independencia del banco central solo es sostenible en un contexto de supervisión bancaria efectiva.
- g) Si se avizora un riesgo sistémico, aun cuando parezca tenue, es conveniente que las autoridades formulen un plan de contingencia. Estarán mejor preparadas para manejar la situación cuando esta se presente.