

El sistema financiero: ¿víctima o victimario?

Klaus Vähröder

Con el presente artículo la Revista SIC quiere dar inicio a una serie de artículos sobre el sistema financiero. Aquí, en un paso introductorio, se describe la función básica del sistema financiero dentro de una economía de mercado. En un segundo paso analizamos las condiciones de un buen funcionamiento del sector financiero como seguridad, control, confianza e información. Veremos cómo se han violado las más mínimas exigencias de una sana gerencia bancaria durante los últimos años en Venezuela. Al final sacamos algunas conclusiones.

LA CULPA ES DEL OTRO

En un comunicado del Consejo Bancario Nacional y la Asociación Bancaria respecto a las medidas tomadas por el Gobierno de Rafael Caldera —controles de cambio y de precio, control bancario— leemos: «Estamos consternados ante la amenaza de estatización contenida en un decreto que suspende las garantías constitucionales para ... desconocer y cercenar la vigencia del derecho de la propiedad consagrada en la Constitución Nacional y en el espíritu del orden jurídico venezolano.» La consternación no es para menos, pues el gobierno suspendió parcialmente los dos principios constitucionales de una economía de mercado libre: el derecho a la propiedad privada y la libre fijación de precios. Independientemente de la sensatez y lógica económica de las medidas gubernamentales, nos preguntamos seriamente: ¿Dónde estaba la 'consternación' de los banqueros cuando ellos o algunos de sus aliados estuvieron arriesgando e incluso perdiendo la propiedad de miles de venezolanos? ¿No lo sabían? ¿O acaso este derecho de propiedad se vuelve menos 'sagrado' cuando es la propiedad de los otros lo que está en peligro?

Si uno lee estas semanas, en los diversos diarios, artículos sobre las causas de la crisis del sistema financiero, escritos por per-

sonas vinculadas al sector bancario, en la mayoría de los casos se encuentra esquemáticamente la siguiente argumentación: un aparato estatal improductivo, el déficit fiscal y una política económica indefinida y equivocada son responsables de todas las distorsiones y desequilibrios graves de la economía: altas tasas de inflación y de interés, crisis cambiaria, expectativas negativas de los agentes económicos, etc. Todo esto lleva a la crisis del sector privado y sobre todo del sector financiero. Se admite que hay algunas «ovejas negras» entre los banqueros, «casos que deben ser tratados de acuerdo a sus características», pero en general el sector financiero es una de las víctimas de la incompetencia de los políticos.

Aquí no se niega la responsabilidad de un entorno económico desfavorable para la crisis financiera y tampoco la del pésimo manejo de este asunto por el Estado y sus instituciones. Pero la conclusión automática de un entorno macroeconómico desfavorable, causante de la crisis bancaria, cuyo tamaño en cifras del PIB supera las crisis financieras de otros países latinoamericanos de la última década, es tan errónea como la conclusión opuesta. En varios países ha habido crisis bancarias sin grandes distorsiones en la economía y ha habido problemas económicos semejantes a los de Venezuela sin que el sector financiero mostrara signos de colapso. Quiere decir que la grave crisis bancaria venezolana tiene una correspondencia estructural dentro del propio sistema financiero, lo que simultáneamente ha reforzado la crisis económica en general.

EL BANCO EN EL SISTEMA FINANCIERO

La función básica del sistema financiero es la intermediación de los recursos financieros. En una economía aparecen oferentes de recursos financieros, personas o empre-

sas que, en un momento dado, disponen de recursos financieros excedentes, y otros que requieren de dinero para sus actividades actuales y cuentan con ingresos futuros que les permitirán pagar los préstamos pedidos. Las instituciones financieras intermedian entre unos y otros. Por ejemplo, los intermediarios financieros aceptan los ahorros de los hogares, las empresas o extranjeros y los prestan a otros hogares para comprar viviendas, a empresas para construir fábricas, o al Estado para hacer inversiones en infraestructura. Si la conexión entre el oferente y el demandante de financiación fuese directa, implicaría una gran ineficiencia. Si yo salgo a la calle a buscar un oferente de Bs. 1.000.000 para la compra de un carro, tengo que conseguir un prestamista por ese monto (o varios de sumas más pequeñas) y por el plazo de vencimiento correspondiente. Es mucho más fácil acudir a un banco. Así, el sistema financiero nace como respuesta eficaz a una demanda de recursos para fines productivos o de consumo, y está constituido por un conjunto de instituciones especializadas, como los bancos comerciales, las cajas de ahorro, las sociedades financieras, los bancos hipotecarios, los fondos de inversión y otros. Para nuestros fines no necesitamos distinguir entre los diferentes tipos de bancos especializados. Los conceptos básicos valen para todos. Por otro lado, los bancos son empresas muy parecidas a las demás. Están organizados para generar beneficios a sus propietarios y lo hacen cobrando por las transferencias de dinero, actuando como inversionistas o prestando dinero a unos tipos de interés más elevados, que los pagan por los depósitos que reciben de sus clientes.

Resumiendo, podemos describir los principales servicios que los bancos ofrecen a sus clientes:

- (1) Como propietarios: la posibilidad de guardar su dinero en un sitio seguro y de obtener intereses por los ahorros depositados;
- (2) Como prestamistas: ofrecen la posibilidad a sus clientes de pedir prestado dinero para financiar sus gastos, tanto de consumo como de inversión;
- (3) Como transferidores de dinero: ofrecen a los clientes la posibilidad de pagar cuentas, de obtener dinero de otros sitios y de enviar dinero de unos individuos a otros.

A pesar de su semejanza a una empresa corriente —en vez de negociar con carros o

arroz se negocia con dinero—, la banca tiene una función tan fundamental para la economía, que no puede ser tratada como cualquier empresa. Por su papel de intermediación y guardián del dinero del público, un sistema financiero debe ser estable y confiable. Es por eso por lo que el deterioro de la confianza en la banca (y en los ahorros en bolívares) lleva a serias distorsiones en los flujos monetarios necesarios para la producción de bienes y servicios y, por tanto, para el bienestar de los ciudadanos. Sin confianza no hay intermediación financiera y tampoco negocio bancario.

CONTROL Y SEGURIDAD

De lo que hemos dicho anteriormente resulta claro que la banca y todo el sistema bancario debe ser sometido a un control eficaz por el Estado. En teoría, esta seguridad está provista por un sistema compuesto. En primer lugar, el Banco Central de Venezuela (BCV), «el prestamista en última instancia o el banco de los bancos», presta fondos a los bancos y, a través de la compensación, garantiza la fluidez del sistema de pagos a nivel nacional. La Superintendencia de los Bancos (SB) vigila que los bancos operen dentro de la ley y lo hacen según principios de la sana gerencia y prudencia. El Fondo de la Garantía de Depósito (FOGADE) funciona como un seguro de los bancos, garantizando a los depositantes la devolución de sus depósitos. Este sistema debe impedir a tiempo que un banco entre en dificultades que afecten a los depositantes. En caso de emergencia, el sistema de control debe restablecer lo más pronto posible la confianza de los agentes económicos en el sistema financiero para el funcionamiento normal de la economía.

La Realidad:

Carencia Total de la Supervisión

El presupuesto de la Superintendencia de Bancos en el año 1993 fue de Bs. 172,6 millones. Esto equivale a menos de una décima parte de lo que recibieron las ocho instituciones financieras el 10 de mayo de 1993 como «auxilio financiero» y no es más que el 3 por ciento del monto total de lo que gastaron los bancos en publicidad en 1993. La planilla de empleados era de medio funcionario por entidad supervisada. Durante los años 1989 a 1993 fueron removidos dos superintendentes: uno por haber recibido un préstamo blando y el otro por manifiesta incompetencia. Sobre un terce-

ro pesa auto de detención. Esta aparente falta de supervisión permitió el establecimiento de muchas empresas financieras y prácticas financieras sin control alguno. La ausencia de control no es un accidente involuntario. Es producto de la inexistencia de mecanismos objetivos y solamente se puede llevar a cabo por la acción conjunta de políticos y ciertos sectores de los banqueros (véase Purroy, SIC mayo 1994).

Irresponsabilidad de FOGADE

Después de la intervención del Banco Latino, cayeron otros siete bancos y una Sociedad Financiera en manos de FOGADE. Con el apoyo del Banco Central de Venezuela y de las otras autoridades, FOGADE comenzó un proceso de ayuda al sistema financiero, transfiriendo dinero a los bancos en dificultades (véanse los montos en el cuadro I). Esto lo hizo sin un estudio previo de la necesidades y sin la remoción de las juntas administrativas de esos bancos, entregando enormes cantidades de dinero a los mismos dirigentes responsables de las grandes pérdidas de sus bancos. La ayuda financiera hasta el día de la intervención fue de Bs. 835.246 millones, y las pérdidas estimadas, que en realidad deben ser mucho más, fueron de Bs. 448.655. Para hacerse una idea de estas cifras: Las ayudas financieras alcanzan el 11 por ciento de la totalidad de la producción del país en 1993 o equivalen a los ingresos calculados por concepto del IVA de 5 años. Para utilizar una comparación de Dr. Oscar García Mendoza, Presidente del Banco Venezolano de Crédito, la capitalización bursátil de to-

das las empresas—sin tomar en cuenta las financieras— para el 4 de mayo de 1994 fue de Bs. 453.000 millones, es decir, la ayuda financiera a algunos bancos fue 46% mayor que la totalidad de la capitalización bursátil de las empresas, o sea, las pérdidas estimadas un poco menos.

GARANTIAS SIN LIMITES

Otro aspecto que hemos destacado en esta revista es el pago sin límites a los depositantes en el caso de una institución financiera intervenida. Bajo criterios de la gerencia financiera, la garantía de los depósitos por parte del Estado, de facto sin límites, introduce efectos perversos en el negocio financiero. El depositante, a la hora de colocar sus fondos, no toma en cuenta el riesgo de un banco, sino que se orienta solamente por los pagos de intereses más altos. Pero resulta que los bancos oferentes de mayores intereses son los más riesgosos, y así los más riesgosos captan la mayoría de los depósitos. Hecho éste, que no facilita la solución de la crisis de dichos bancos. En el fondo el Estado se convierte en el suplente de la banca. Por el sistema de garantías recae sobre él la responsabilidad por todos los depósitos. De eso se podría concluir que el esfuerzo del Estado de vigilar y controlar debe ser aún mayor que en el caso de garantías parciales. ¡Pero nada! En el caso venezolano había la combinación perversa de garantía total sin ningún control.

No hay duda de que FOGADE debe responder por el dinero de los ahorristas pequeños. Pero sí la hay respecto a si FOGADE debía responder por cantidades

CUADRO I

BANCO	PATRIMONIO (MM Bs.)	AUXILIOS RECIBIDOS (MM Bs.)	PERDIDAS SEGÚN SB (MM Bs.)	PERDIDAS PATRIMONIO %	ACTIVOS CEDIDOS* (MM Bs.)
LATINO	10.315 (31/12/93)	310.000	132.000	12,8	
LA GUAIRA	3.500	60.025	45.826	13,1	29.429
AMAZONAS	658	7.735	1.030	1,6	5.580
BANCOR	1.963	36.626	7.917	4,0	26.707
BARINAS	1.252	31.991	15.675	12,5	31.770
CONSTRUCCION	5.127	117.090	69.487	13,6	62.198
FIVECA	796	12.835	10.148	12,8	9.786
MARACAIBO	10.481	132.221	65.109	6,2	153.689
METROPOLITANO	4.598	126.723	101.463	22,1	86.324
TOTAL	38.690	835.246	448.655	11,6	

Fuente: Superintendencia de los Bancos, FOGADE. Situación al 16/06/94
* Títulos Valores, Muebles e Inmuebles, Cartera de crédito

CUADRO II: BALANZA DE UN BANCO

ACTIVO		PASIVOS	
Caja	100		
Préstamos otorgados:	450	950	Préstamos recibidos:
a corto plazo	50		800 a corto plazo
a largo plazo	400		150 a largo plazo
Inversiones:	450	50	Patrimonio y Reservas:
a corto plazo	50		
a largo plazo	400		
TOTAL ACTIVO	1.000	1.000	TOTAL PASIVO

AUSENCIA DE INFORMACION SERIA

La información es una condición previa de la intermediación financiera. El banco maneja muchas informaciones sobre sus depositantes y deudores, sobre las posibilidades del mercado donde opera, etc. Al otro lado, el Estado tiene la obligación de exigir a los bancos una política de información abierta, verdadera y comprensible. Cuando entrego mi dinero a un banco, estoy corriendo un riesgo. Presto mi dinero a un banquero cuando tengo confianza en el sistema bancario y especialmente en ese banco. Quizás estoy dispuesto a correr un riesgo más grande cuando el banco me recompensa con tasas de interés más altos. Pero la condición es que conozca el verdadero estado del banco.

Durante los últimos años varios bancos arrojaron cifras rojas en sus negocios financieros. A pesar de las altas tasas de interés activas que los bancos cobraban a sus clientes, el costo total de sus tasas pasivas era mayor, con las consiguientes pérdidas financieras. Estas pérdidas fueron cubiertas sistemáticamente de las más diversas formas, manipulando las balanzas. ¡Claro, nadie va a confiar su dinero a un banco en dificultades! El Banco Latino tenía para el fin del año 1993, en su última balanza, activos por más de Bs. 200.000 millones. Después de la intervención, dos meses más tarde, las autoridades afirman que sus pérdidas eran de Bs. 132.000 millones. Contra el presidente del Banco Construcción se dictó auto de detención por el presunto delito de «elaboración, suscripción, autorización, presentación y publicación de balances o estados financieros inexactos». Tomando eso en consideración, pareciera más adecuado tomar los rumores como base de información para las decisiones financieras, pues los rumores no manipulados están fundados en la percepción por parte del público de la mala administración del banco, de su imagen de

solvencia y solidez. Mientras que un rumor se sabe que es un rumor, la balanza de un banco se presenta con la pretensión de seriedad y confianza. Como hemos visto en algunos bancos, tal seriedad no existe. Sería de interés general dar a conocer a todo el público el estado financiero y los niveles de riesgo de cada banco, lo cual no solamente conduciría a que los ahorristas e inversionistas actuaran según riesgo y rendimiento, sino también aumentaría la disciplina gerencial de los bancos.

POCOS RECURSOS PROPIOS

Según el cuadro I, los institutos financieros auxiliados o entretanto intervenidos (y varios de los bancos no auxiliados) poseen un patrimonio propio muy reducido. Las pérdidas estimadas por la Superintendencia de Bancos superan hasta veinte veces el patrimonio bancario (capital y reservas). Quiere decir que no tienen capital propio para enfrentar la crisis. Esta escasa dotación de capital propio tiene también consecuencias para la gerencia. Véase nuestro ejemplo simplificado de una balanza de un banco en el cuadro II. El lado izquierdo de la balanza, los activos, muestra la utilización de los recursos que tiene un banco a su disposición. En este caso los están utilizando en caja, en préstamos otorgados y en inversiones. El lado derecho de la balanza, los pasivos, muestra el origen de los recursos utilizados, en este caso préstamos recibidos por el público y el patrimonio propio. Si un banco produce ganancias, y éstas no se reparten entre los propietarios, aumenta el patrimonio. En caso de pérdidas, el patrimonio disminuye, hasta se vuelve negativo. La estructura del lado derecho de nuestra balanza presenta altos montos de obligaciones (depósitos) y escasos montos

de capital propio, un típico caso de los bancos intervenidos (véase la relación pérdidas/patrimonio del cuadro I). Esto significa que el banquero no está arriesgando sus propios recursos o los de los propietarios en inversiones o créditos otorgados, sino en su gran mayoría el dinero de sus depositantes. Si los préstamos otorgados y las inversiones, a las cuales se destinan los recursos de sus clientes, son altamente rentables, se benefician los propietarios del banco, sacando las ganancias. En el caso contrario, los dueños pierden relativamente poco, porque responden solamente con su poco capital entregado. Los que pierden en este caso son sus clientes, o en última instancia el Estado, por la garantía financiera que presta. Y decir el Estado no es más que decir el pueblo venezolano. Es un caso típico de privatizar las ganancias y socializar las pérdidas.

Esta situación se puede evitar si los propietarios del banco, normalmente los accionistas, están obligados a aportar capital adicional en caso de una situación como la que se ha presentado en Venezuela recientemente. Pero hasta ahora esto no ha sido el caso. Al contrario, por el auto-otorgamiento de créditos, los bancos parecían una tienda de autoservicio para sus propios dueños y sus amigos. Uno de los bancos intervenidos tenía una concentración de créditos con relacionados de 80 por ciento. Si los dueños o relacionados son receptores de un elevado nivel de créditos, la situación de la iliquidez del bancos se empeora. Es mucho más difícil ejercer presión sobre accionistas o compañeros (o sobre sí mismo) para que cancelen sus obligaciones contraídas. Tampoco se puede esperar que el control del riesgo crediticio del propio amigo sea muy exhaustivo. Aquí hay una mezcla del propio interés y el del banco que se resuelve en favor del interés personal.

Situaciones como las antes descritas nos llevan a la pregunta de Berthold Brecht en la ópera alemán «Dreigroschenoper»: «¿Qué es un asalto a un banco en comparación con la fundación de un banco?» Y hasta ahora no hemos hablado del fraude directo. La ausencia de supervisión y la aparente complicidad con las autoridades, hacen que la utilización del dinero de los depositantes para el beneficio propio directo no parezca muy difícil.

LA ASIMETRÍA

Otra característica que se deriva de la función intermediaria de la banca es la simetría necesaria entre los préstamos recibidos y los préstamos otorgados, o sea, las inversiones hechas por el banco. Para poner de acuerdo a alguien que presta fondos y a alguien que los requiere, es imprescindible que existe una conformidad en el monto y en el plazo de vencimiento. Al unir todos los fondos captados, provenientes de innumerables depositantes, diferentes en su monto y plazo de vencimiento, el banco puede ofrecer al prestatario el monto y el tiempo requerido. Pero también el banco está obligado a guardar esta simetría en su estado financiero, porque puede entrar en grandes dificultades de iliquidez si los montos totales muestran considerables niveles de asimetría, como fue el caso del Banco Latino. Véase nuestro pequeño modelo bancario del cuadro II. Si el público quiere retirar sus depósitos a corto plazo por cualquier razón que sea (digamos 500 de los 800 a corto plazo del lado derecho de la balanza), el banco no puede responder con sus propios recursos (tiene solamente 200; caja, préstamos otorgados e inversiones a corto plazo) y entra en una situación de iliquidez. Junto a los problemas de iliquidez, el banco tiene además problemas para pagar los gastos corrientes, los intereses, la nómina, etc. Esta situación de iliquidez también se presenta, si los créditos otorgados no son pagados a la fecha concertada; quiere decir que la cartera de créditos muestra un alto nivel de morosidad. Un entorno económico desfavorable con altas tasas de interés activos que dificulta al sector productivo pagar sus intereses y créditos recibidos o simplemente la poca precaución o prudencia en la manera de otorgar créditos —véanse los créditos a los relacionados— pueden conducir al retraso o a la imposibilidad del reembolso de estos créditos.

La experiencia reciente ha mostrado que,

en una situación de iliquidez, el banco puede recurrir a salidas desesperadas, pagando intereses más altos que otros bancos, que es económicamente razonable con el fin de mantener los depósitos dentro y atraer dinero adicional. Pero si el entorno económico no cambia, esta política solamente empeora la situación del banco, aumentando significativamente sus costos hasta el día del colapso, de la petición de auxilio financiero o de la intervención.

COMPLICES BANCARIOS

En 1989 el nuevo gobierno de Carlos Andrés Pérez inició un ambicioso programa de apertura y reforma económica que pretendió abarcar todos los sectores de la economía nacional, incluso el sector financiero. En los siguientes años la banca aprovechó la apertura de los otros sectores para ampliar su ya considerable poder político y económico; pero el sector financiero mismo quedó cerrado a la competencia extranjera, más aún, utilizó su influencia para postergar la reforma de las leyes financieras o suavizar la implementación de algunas reglas. Dejamos hablar a un «Insider», el Dr. Oscar García Mendoza: «Desde hace mucho tiempo un grupo de banqueros ha concertado acuerdos, con la finalidad de tener el completo control de todos los organismos gremiales, cuyas presidencias y demás cargos se rotan. A partir de 1989 se constituye el comité de concertación financiera, cuyos objetivos primordiales fueron la coordinación entre la banca y el Gobierno de todo lo relacionado con la reforma financiera. Sus integrantes han sido el presidente y el vicepresidente del Consejo Bancario Nacional ante el Banco Central de Venezuela y ante Fogade. Sin excepción todos pertenecieron siempre al lobby bancario, cuyo éxito, debemos reconocerlo, fue total, aunque las consecuencias las estamos sufriendo todos. Los resultados de la posposición de la reforma de las leyes del sector financiero, de los aplazamientos en la aplicación de las normas prudentes y de la falta de supervisión, en gran parte, se deben al enorme poder de este grupo que gozó del máximo respaldo político» (véase también el artículo de Purroy, SIC mayo 1994).

¿QUE HACER?

Las propuestas sobran e indican en una dirección: restablecer los equilibrios macroeconómicos que tiene como condición imprescindible el saneamiento pro-

fundo del manejo de las finanzas públicas. Solamente así se pueden bajar las tasas de interés y la tasa de inflación, y recuperar la confianza perdida de los inversionistas nacionales y extranjeros. Los recientes controles de precios y de cambio únicamente tendrán éxito y podrán quebrar las expectativas negativas de los agentes económicos si están acompañados por un programa de ajuste creíble en el ámbito fiscal y reformas profundas de la política económica. Por sí solas estas medidas no cambian nada, sino que empeoran la situación económica, repesando la tendencia alcista de los precios con la posible consecuencia del desabastecimiento y una nueva ronda de inflación después del abandono de los controles.

Una reforma financiera debe basarse en:

- fortalecer la Superintendencia de los Bancos;
- limitar la protección absoluta a los pequeños y medianos ahorristas;
- introducir un sistema de garantías mutuas, cubierto por los bancos como fórmula de autorregulación con posibilidad de excluir de este sistema a los bancos con altos riesgos;
- someter a la sanción administrativa las conductas riesgosas de los grandes ahorristas
- fomentar un mercado financiero transparente de clasificación de riesgos bancarios regulado por la Superintendencia.

Un anotación al final. Parece que el mercado financiero no funciona por sí solo. Para asegurar la confianza de los agentes económicos es indispensable que exista un orden institucional y legal fuerte que garantice la vigencia de los contratos, la estabilidad del sistema y la seguridad de los ahorristas. Mucho más si el Estado garantiza los ahorros de los clientes bancarios. Es ingenuo pretender que el sistema financiero funcione sin o con un bajo nivel de control. La regulación es una condición inherente a la estabilidad financiera.

HUGO FARIA: Incentivos perversos a la gerencia bancaria; *El Nacional*, 23 de enero de 1994.

OSCAR GARCÍA MENDOZA La banca está totalmente descapitalizada; *El Universal*, 14 de mayo de 1994.

TOBIAS NOBREGA: Es necesario un mensaje claro de disciplina bancaria; *Economía Hoy*, 4 de mayo de 1994.

JUAN USLAR GATHMAN: La importancia de la banca; *Banca Hoy*, 20 de abril de 1994 (suplemento de *Economía Hoy*).