
Artículos



El Estado y la regulación de la intervención bancaria en Venezuela desde 1994 a 1995

The Government and Bank Regulation and Intervention in Venezuela from 1994 to 1995

*Emmanuel Borgucci**

Resumen

En la crisis financiera que sufrió Venezuela en 1994, se han esgrimido diversas causas y explicaciones. La finalidad de este ensayo se centra en demostrar, desde el punto de vista del análisis de las políticas públicas, cómo la política de auxilios financieros, intervención y/o liquidación de instituciones bancarias entre 1994 y 1995, si bien respondían al deseo de proteger los ahorros del público y las empresas, su manejo deficiente, en términos económicos, no hizo sino reflejar los conflictos entre los niveles de decisión técnica y política. La preeminencia de los elementos de carácter político sobre los de carácter técnico, ahondó más aún la crisis y demostraron que la experiencia acumulada en crisis anteriores de poco o nada sirvieron para dominar la crisis en el sistema de pagos venezolano. Se concluye, que el sistema de vigilancia y control bancario junto a la estructura del sistema bancario venezolano ameritan un severo reajuste institucional.

Palabras clave: Sistema de Intermediarios Bancarios, Banco Central de Venezuela, crisis financiera, políticas públicas.

Abstract

Diverse causes and explanations have been given for the Venezuelan financial crisis of 1994. The purpose of this essay is to demonstrate, from the point of view of public policy analysis, how bank financial aid policy, bank intervention, and/or the liquidation of banking institutions between 1994 and 1995, which responded to the desire to protect private individual and corporate savings, reflected deficient handling in economic terms, and only reflected the conflict between political and economic elements. The preeminence of political elements over technical ones deepened the crisis even more and demonstrated that the ex-

* Instituto de Investigaciones Económicas. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Apartado Postal 526. Maracaibo. Venezuela. Teléfonos 58-61-596572 596586. Fax 58-61-416025. E-mail: eborgucci@yahoo.com

perience accumulated in previous crisis was of little help in dominating the crisis in Venezuelan payment systems. We conclude that the system of bank supervision and control, together with the Venezuelan banking structure deserve severe institutional readjustment.

Key words: Financial intermediaries, Central Bank of Venezuela, financial crisis, public policy.

Introducción

El crecimiento de una economía debe estar sustentado sobre bases sólidas: en primer lugar, se debe garantizar un control en el comportamiento del nivel de precios; garantizar tasas mayores de empleo; contar con un sector externo equilibrado; garantizar que las cuentas públicas logren un nivel de endeudamiento aceptable; y garantizar que el sistema financiero (en especial el sistema bancario) sea capaz de canalizar eficientemente fondos entre los que ahorran y quienes pueden hacer inversiones productivas.

La actividad bancaria, a diferencia de otras actividades económicas, es un servicio público (bien público) cuyo deficiente comportamiento lo sufren gran cantidad de personas (naturales y jurídicas), sean estas pudientes o de escasos recursos. Es por esta razón que el Estado, por medio de órganos especializados, tiene la crucial responsabilidad de garantizar el sano funcionamiento del sector. Entre los objetivos de la regulación bancaria se encuentran: el promover una efectiva intermediación con niveles aceptables de riesgo, vigilar por que el sector tenga un nivel adecuado de capitalización, sancionar aquellas instituciones que incurran en operaciones consideradas al margen de la normativa legal vigente en materia bancaria y comercial, y garantizar los haberes del público en las instituciones financieras.

Como consecuencia de lo anterior, la decisión de intervenir, rehabilitar o liquidar una institución financiera es una decisión política sumamente delicada, que responde a una concepción de política pública desarrollada desde la autoridad pública. Una política pública, siguiendo a Meny y Thoening es “un programa de acción del gobierno, en un sector determinado de la sociedad o en un espacio geográfico determinado” (1997:106). Este enfoque caracteriza las políticas públicas por: la existencia de un contenido (se aplican recursos para obtener determinados resultados); la existencia de programas, que trata de coordinar diferentes actos de gobierno; la existencia de un marco normativo positivo, que ordena las acciones y decisiones y garantizar su legalidad; el disponer además de una legitimidad que deriva de una autoridad formal; y una cobertura social, es decir, tiende hacia la persona humana y su bienestar.

No obstante, en Venezuela, el gobierno realiza políticas públicas tratando de maximizar el apoyo político, sustituyendo la función de utilidad social por una en función de votos (Downs, 1957). El gobierno compite contra la oposición por la obtención de un mayor número de votos en época de elecciones o por mante-

ner niveles de aceptación popular en función medida en las encuestas. Por lo tanto, según Downs “Cuando el gobierno inicia un programa, sólo cuenta con suposiciones acerca de cómo reaccionará la oposición. Esta en cambio conoce la política (o más bien conoce que el gobierno no cuenta con políticas) y puede seleccionar la estrategia óptima para contrarrestarla. De ahí que la adopción de decisiones por el gobierno se produzca en un marco de mescolanza de óptimos económicos y guerra política” (1957:56).

Lo anterior, nos lleva a realizar un análisis de las políticas públicas en el campo del control y supervisión del sistema de intermediarios bancarios. Es decir, siguiendo a Meny y Thoenig (1997), examinar decisiones precisas entre las múltiples posibilidades disponibles por la autoridad pública, identificando las consecuencias de las alternativas disponibles.

El valor de una política pública radica en cómo la utilización de los recursos (de orden financiero, humano o técnico) conque cuenta la autoridad pública produce acciones y decisiones, a favor de los grupos sociales perjudicados, respetando las limitaciones y restricciones que, desde el punto de vista temporal o legal o de estilo decisional, le impone a los objetivos inicialmente planteados.

Una de las limitaciones de orden legal o de estilo decisional estriba en el papel del Banco Central de Venezuela (BCV). Esto, pone en el tapete el problema de la independencia del Banco Central, no solamente como diseñador y ejecutador de la política monetaria sino como actor fundamental en la solución de las crisis bancarias. En Venezuela se ha puesto en duda que este instituto tenga una plena autonomía referente a los dos tópicos antes mencionados. Además, a diferencia de otros países, la vigilancia y fiscalización de los intermediarios financieros es responsabilidad de un organismo adscrito a un ministerio del gabinete. Es decir, la regulación del sistema de pagos requiere la concurrencia de diversos entes.

Si se fuera a medir el concepto de independencia del Banco Central, se dispone según Cukierman (1994) de cuatro indicadores: índices legales, que provienen de la legislación; cuestionarios basados en índices de gestión; la vulnerabilidad política del Banco Central; y los movimientos actuales de directivos. El primero de los aspectos es de especial consideración, debido a que en Venezuela, la ley le otorga al Banco Central una serie de poderes, pero no especifica claramente los límites entre la autoridad política y el Banco Central, dándose desviaciones entre lo que expresa la letra con las acciones específicas. No obstante, la aparente independencia legal parece ser necesaria pero no es suficiente. La independencia legal perdería fuerza, como de hecho sucedió en Venezuela, en ausencia de defensas legales con respecto a cuestiones como la estabilidad de los trabajadores, empleados y funcionarios del banco, la inexistencia de reglas claras para resolver conflictos entre el banco y el status-quo político y limitaciones para el endeudamiento público (Cukierman, 1994:1441). Es así como el BCV detectó los problemas en el sistema bancario comercial pero la decisión final de intervenir o liquidar bancos le correspondió a otro organismo denominado Consejo Superior de la Superintendencia. Además, la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera, en su artículo 1º, establece que es el Presidente de la República, en

Consejo de Ministros, el responsable de decretar la emergencia financiera y dicho decreto será sometido a la consideración de las Cámaras del Parlamento en sesión conjunta o Comisión delegada. Dicha emergencia será regulada por un órgano denominado Junta de Emergencia Financiera (órgano adscrito al Ministerio de Hacienda, compuesto por tres miembros y presidido por el Presidente del Banco Central y que sustituyó al Consejo Superior de la Superintendencia).

La finalidad de este ensayo se centra en demostrar cómo la política de auxilios financieros, intervención y/o liquidación de instituciones bancarias entre 1994 y 1995, si bien respondían al deseo de proteger los ahorros del público y las empresas, su manejo deficiente, en términos económicos, no hizo sino reflejar los conflictos entre los niveles de decisión técnica y política. Si bien existían los mecanismos jurídicos y técnicos, a nuestro entender, para atender apropiadamente la situación del Banco Latino¹ en el ámbito político, el alto gobierno, en desconocimiento de la experiencia previa en intervenciones de bancos, decidió afrontar el problema de tal forma que, a pesar de la delicada situación de la banca para 1994, desde el punto de vista psicológico originó una crisis de desconfianza generalizada (pánico bancario) y con ello el cierre de un número de instituciones mayor al que se tenía previsto. Todo esto motivó que el Estado adoptase medidas de auxilio financiero por montos elevados y que por razón del pánico, los mismos fueron otorgados sin las debidas provisiones en cuanto al verdadero valor de mercado de las garantías otorgadas por parte de los institutos beneficiarios.

1. Estado y el negocio bancario: su regulación en Venezuela

El negocio bancario consiste en una forma de financiamiento conocido como **financiamiento indirecto** (Mishkin, 1997). Esencialmente consiste en que los excedentarios de fondos (familias, empresas, gobierno o sector externo), a través del banco, dichos fondos son ofrecidos a los demandantes de los mismos. El proceso mediante el cual ocurre la canalización de estos fondos se denomina **intermediación financiera**. En el proceso de intermediación, el oferente de fondos y el demandante de fondos no se conocen, es decir, el oferente realmente no sabe a ciencia cierta a quién le presta su dinero y el demandante difícilmente tiene conocimiento de dónde provienen los fondos que él necesita. Lo que sí saben ambos, es que el oferente le entrega fondos al banco y que el demandante sabe que los fondos que requiere provienen del banco donde acude a solicitar financiamiento.

Ahora bien, la intermediación financiera implica una actividad económica (comercial) a escala agregada, donde los intermediarios buscan obtener beneficios monetarios en términos reales. Los bancos actúan de tal manera que concentran los deseos de muchas personas de prestar fondos que poseen en exceso y que para colocarlos deberían habilitar toda una serie de servicios (tales como buscar clientes, contratar abogados y registros, llevar la contabilidad y realizar la gestión de cobranza o de ejecución de las garantías) con la finalidad de colocar y cobrar principal más intereses con un nivel bajo de morosidad por parte de sus clientes. En otras palabras, el costo de transacción para un prestamista individual es elevado, debido a que no trabaja con economías de escala. Al trabajar con economías

de escala, el intermediario, que cuenta con departamentos únicos para procesar gran cantidad de operaciones, está en capacidad de reducir el costo por unidad monetaria de transacción a medida que las operaciones se incrementan (demanda de créditos). Lo anterior, por efectos de aprendizaje (aumento de la productividad laboral y la eficiencia administrativa), permite bajar sistemáticamente los costos unitarios por transacción a lo largo del tiempo (Hill y Jones, 1996:136-137). Por otro lado el banco, debido a su estructura colegiada de toma de decisiones para la colocación de fondos (comités de crédito), está en mayor capacidad que el prestamista individual para seleccionar a sus clientes de crédito y de compensar con ingresos de clientes solventes, las pérdidas de clientes insolventes.

Aunque desde el punto de vista legal, los conceptos de comerciante y acto de comercio han sido sustituidos por el de empresario y empresa, en la legislación mercantil en venezolana, caracterizada por una enumeración de actos objetivos de comercio de carácter enunciativo, la actividad de los intermediarios financieros (bancos) tiene su fundamentación en el ordinal 14°, del artículo 2° del Código de Comercio de Venezuela, donde se establece que: “ Son actos de comercio, ya de parte de todos los contratantes, ya de parte de alguno de ellos solamente: las operaciones de Banco y las de cambio”. En el sentido expresado en el Código de Comercio, cuyo sentido siguiendo a Morles (1998), los actos de comercio realizado por los bancos cumplen con los siguientes criterios: **el lucro** o cuando existe una utilidad para ambos contratantes, de manera que cada uno se obliga en beneficio del otro, sean estos contratos unilaterales o bilaterales (Azuero, 1990:82); **la circulación y especulación**, es decir, la adquisición de fondos a una tasa pasiva de interés con el ánimo de colocarlos a una tasa activa (superior a la pasiva) de interés; lo que Rocco (1955) denomina como **la interposición en el cambio**, es decir, todo aquel cambio en que se ejecuta un cambio indirecto; lo que Bolaffio (1935) definió como aquellos sancionados por el legislador, que en caso de Venezuela, fue incorporado en 1862, tomándolo del Código de Comercio francés y apareciendo en sucesivamente en el Código de 1904 y en el vigente (1919).

Siendo el Código de Comercio una Ley que establece las condiciones de existencia, los derechos, obligaciones, el régimen y las instituciones que rigen para comerciantes en sus operaciones mercantiles y los actos de comercio, remiten a la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, los Reglamentos que dicte el Ejecutivo Nacional y las resoluciones que sobre la materia dicten el Banco Central de Venezuela o el Ejecutivo Nacional a través de la Superintendencia de Bancos, las operaciones de concesión de préstamos, otorgamiento de créditos o inversión con fondos obtenidos del público mediante la recepción de depósitos a la vista, a plazo o de ahorro, o de préstamo a través de la colocación de obligaciones.

La Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras promulgada el 28 de octubre de 1993, establece como órgano regulador a la Superintendencia de Bancos, que en su artículo 141 señala: “La inspección, supervisión, vigilancia, regulación y control de los bancos y otras instituciones financieras y demás empresas a que se refiere esta Ley, así como la de los bancos regidos por leyes espe-

ciales, estará a cargo de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras”.

Entre las características de esta institución destacan: la de ser un organismo dotado de personería jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional; estar adscrita al Ministerio de Hacienda (hoy Ministerio de Finanzas) a los solos efectos de la tutela administrativa y gozar de las franquicias, privilegios y exenciones de orden fiscal, tributario y procesal que la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional otorga al Fisco Nacional; gozar de autonomía funcional, administrativa y financiera en el ejercicio de sus atribuciones; y por último, estar sujeta, en lo que se refiere al control posterior, a la Contraloría General de la República.

De lo anterior se desprende, siguiendo a Morles (1999) que, en términos de la doctrina administrativa a un organismo como la Superintendencia de Bancos se le dota de tal independencia debido a: cuando se trata de ciertos servicios de carácter público de contenido especializado; la imputación directa al ente de sus ingresos y gastos, lo cual implica una excepción al principio de **universalidad tributaria** para permitir la denominada **autonomía financiera** (presupuesto de ingresos y gastos propios, unidad de tesorería propia, cuenta propia, etc.); la dotación de un estatuto propio o Reglamento Interno propio (artículo 143 de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras) que permita una huida generalizada del Derecho Administrativo Común.

Por otro lado, desde el punto de vista objetivo, esta institución es un órgano de competencia especial (su actividad cubre solo algunos aspectos de la actividad administrativa), es central debido a que su acción se extiende sobre todo el territorio de la República y es activo dado a que interpreta, manifiesta y ejecuta la voluntad de la administración pública.

Por último, desde el punto de vista de los mercados de intermediarios financieros, la superintendencia ejerce la totalidad de las facultades y poderes de administración del Estado, debido a que en el campo asignado la gestión del órgano es total y discurre dentro de un marco de autodeterminación amplio, cuyas líneas están delimitadas en los artículos 141, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168 y 169 de la Ley general de Bancos y otras Instituciones Financieras. Adicionalmente, la ley en su artículo 176 dice:

Se crea el Consejo Superior de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones financieras, el cual estará integrado por el Ministro de Hacienda (hoy de Finanzas), quien lo presidirá, el Presidente del Banco Central de Venezuela y el Presidente del Fondo de Garantía de Depósito y protección Bancaria. El Superintendente de bancos asistirá de pleno derecho a las reuniones de Consejo y tendrá derecho a voz. El presidente del Consejo bancario nacional podrá ser invitado a dichas reuniones.

Más adelante, en el artículo 177, se establece que, el superintendente de bancos deberá contar con la autorización del Consejo Superior de la Superinten-

dencia de Bancos para: autorizar que los bancos autorizados para funcionar puedan emitir acciones de diferentes clases nominativas o no; para la promoción de bancos y otras instituciones financieras, el establecimiento en el país de filiales y sucursales de bancos extranjeros, para la disolución anticipada de un banco, fusión con otra sociedad, venta del activo social, reintegro del capital social, aumento del capital social, reducción del capital social, cambio del objeto social y reforma de los estatutos sociales; la revocatoria o suspensión de la autorización de funcionamiento de bancos nacionales y extranjeros; intervención o liquidación de bancos regidos por la Ley General de Bancos.

El último elemento que considera la Ley General de Bancos para la supervisión y resguardo del sistema de los intermediarios bancarios es el FOGADE (Fondo de Garantía y Protección Bancaria), que según el artículo 203 establece en forma concreta: 1) Garantizar los depósitos del público; 2) Prestar auxilio financiero para restablecer la liquidez y solvencia de los bancos e instituciones financieras; 3) Ejercer la función de interventor; 4) Ejercer la función de liquidador.

El primero de los objetivos está expresado en el artículo 227, donde se establece un monto máximo por depositante de cada banco o institución financiera en Venezuela, cualquiera que sea el tipo y número de depósitos que el titular mantenga por institución. El segundo de los objetivos se cumple mediante el otorgamiento de créditos hasta por dos años, con garantía de cualquier activo del banco o institución financiera. Los créditos se otorgarían a la tasa de interés que fija mensualmente el Banco Central de Venezuela de conformidad con el Código Orgánico Tributario; efectuar aportes de capital mediante la adquisición o suscripción de acciones, aumento, reposición, adquisición de toda clase de bienes o activos de la institución financiera, otorgamiento de créditos por una plazo máximo de cinco años con garantía de cualquier activo del banco y otorgar financiamiento a aquellos bancos que adquieran el control accionario de bancos intervenidos o se fusionen con los mismos. Por último, como interventor, el FOGADE actúa una vez que las medidas adoptadas por la Superintendencia de Bancos no fueron suficientes para restablecer la solvencia y la liquidez de la institución para su rehabilitación, es decir, una vez el interventor y la junta interventora, en ejercicio de las facultades de la asamblea de accionistas, realizará la reducción del capital para cubrir las pérdidas para que posteriormente se haga la nueva suscripción, el nombramiento de los nuevos administradores y se modifiquen los estatutos. Por último, la liquidación de la institución se hará conforme a la opinión favorable del Banco Central de Venezuela, en el numeral 3 del artículo 177, en caso de disolución de la compañía, como consecuencia de la revocatoria de la autorización de funcionamiento (en caso de reiteradas o graves infracciones) y cuando en el proceso de rehabilitación se considere conveniente.

2. La Asimetría de la Información

La presencia de los costos de transacción explica en parte la importancia que tienen los intermediarios financieros tanto en el mundo desarrollado como den-

tro del mercado financiero venezolano. Pero además, definen, en cierta forma, su estructura de costos (costos operativos y financieros en el corto plazo) y de ingresos (incluyendo la distribución del riesgo de negocio).

Ahora bien, la estructura de costos y de ingresos está afectada por la forma en que los intermediarios financieros realizan sus operaciones de intermediación con el público demandante de fondos. Estas operaciones se sustentan en una percepción que el banco tiene del demandante de fondos y que se denomina con el nombre de **Asimetría de Información** (Mishkin, 1997:211). La asimetría de la información se presenta en dos momentos: *ex-ante* (*Adverse Selection*), es decir, antes de otorgar un crédito por ejemplo; y el *Moral Hazard* o *ex-post*, es decir, la asimetría de la información que surge luego de otorgar un crédito.

La asimetría *ex-ante*, consiste en cómo el banco se construye una representación de su cliente, sobre la base de dos tipos de datos: los que el propio demandante aporta (estados financieros, datos generales de la empresa o datos específicos) y los datos que puede obtener el banco con su investigación de crédito, ya sea éste un cliente tradicional (con una experiencia previa como cliente de crédito o de depósito) o un cliente nuevo.

Varios problemas pueden estar asociados a la selección adversa. En primer lugar, el banco no podrá disponer del conocimiento suficiente aunque la empresa le suministre la información solicitada. Lo anterior se agrava cuando el banco no cuenta con un sistema de información de riesgo actualizado, en Venezuela denominado SICRI. Cuando la competencia junto con una deficiente supervisión del sistema bancario, por parte del Estado, hace que éstos relajen sus condiciones para otorgar créditos, substancien deficientemente sus expedientes de crédito o inclusive las garantías solicitadas sean más débiles. Lo anterior se agrava cuando los bancos, en el caso de los clientes tradicionales, no realizan una actualización permanente de los expedientes. Nadie puede garantizar, que un buen cliente de depósitos o de crédito en el pasado lo siga siendo en el futuro inmediato. Por último, se encuentran los llamados *Lemons Problem* (Akerlof, 1970), que se presentan cuando el banco acepta otorgar un crédito considerado un riesgo promedio, cuando en realidad su calificación fue sobrestimada

Por lo menos dos consecuencias negativas se derivan de lo antes expuesto: en primer lugar, a menos que no se haga una contingentación adecuada de la cartera morosa o en litigio, la exposición de riesgo del banco podrá ser elevada, tanto por la vía de no materializar sus beneficios y el efectivo producto que debiera producirse con pago del principal más intereses y; en segundo lugar, se dificulta la posibilidad de acudir a mecanismos disponibles de auxilio financiero como el rescuento que ofrece el Banco Central de Venezuela, debido a una deficiente gestión del archivo de crédito del instituto.

El *Moral Hazard* se presenta cuando el banco, una vez otorgado el crédito, corre con el riesgo que el cliente le de un uso diferente al planteado inicialmente en el negocio. Lo que se denomina uso diferente, hace referencia a un uso lícito, un uso ilícito o combinado. Pero además, hay que tomar en consideración el

tiempo asociado con el negocio, la tasa de interés y el riesgo asociado a la probabilidad de los retornos esperados en el futuro descontados a valor presente. Existen empresas que dan un uso diferente lícito en la esperanza que obtendrán altos retornos en un mediano plazo (aunque excedan lo legalmente establecido para la banca comercial) o pueden destinar los fondos a fines ilícitos pero con alta probabilidad de obtener altos beneficios.

No obstante lo anterior, existen muchos condicionantes que a corto plazo pueden echar al traste con esas esperanzas. Por un lado, la no-realización de los retornos esperados, ya sea por variaciones inconvenientes de la tasa de interés, la no-culminación del proyecto, o fallas en el mercadeo del proyecto; y por el otro lado, la entidad prestamista podría estar envuelta en serios problemas legales con las autoridades y golpear el activo más importante de una institución bancaria como lo es su imagen de cara al público.

Es de hacer notar que, cuando la competencia bancaria (sobre todo en tasas de interés como ocurrió en Venezuela desde 1989) se incrementa los riesgos asociados con la asimetría de la información *ex-ante* y *ex-post* aumentan. El cliente ante la posibilidad que un banco le ofrezca fondos con un menor número de requisitos, recaudos y tiempo para decidir, hace que las preferencias y hasta la fidelidad se dirijan hacia este tipo de bancos. No obstante, lo que podría ser beneficioso para clientes o bancos en particular, es perjudicial para el sistema en su conjunto. Distorsiones en el mercado financiero, debido a que los créditos se destinarían hacia sectores de negocios con alto riesgo de iliquidez y se originarían distorsiones en los mercados de bienes y servicios, especialmente en su oferta y precios.

3. Las Innovaciones Financieras en Venezuela

Desde hace aproximadamente unos quince años, el sistema bancario venezolano ha experimentado un proceso amplio de diversificación en la oferta de productos (servicios) para atraer el público (demanda) hacia sus instituciones.

Alguno de los instrumentos innovadores en el mercado de intermediarios bancarios en Venezuela, entre 1983 y 1994, fueron: instrumentos activos (arrendamiento financiero, *renting*, *factoring*, etc.); instrumentos pasivos (cuentas corrientes que pagan intereses, cuentas de mesa de dinero con plazos entre 48 horas y 7 días, etc.); instrumentos que varían en función de su forma de cálculo de la tasa de interés (cuentas de ahorro que ganan intereses sobre saldos diarios, depositados al final del mes o diariamente, cuentas corrientes que ganan intereses sobre saldo mínimo del mes, etc.), en función de su moneda de cotización base y otros (depósitos en dólares realizados en las filiales *Off-Shore* en las Antillas Neerlandesas o en Estados Unidos, facilidades financieras internacionales, cuentas de *money market*, etc.).

Al igual que en otras industrias, la industria de los intermediarios financieros es un negocio para generar ganancias por medio de la venta de sus servicios. Los bancos desarrollan servicios para satisfacer las necesidades de sus clientes y al

mismo tiempo hacer frente al mayor número de controles y reglamentaciones que provienen de las autoridades. Todo lo anterior es una respuesta ante los cambios en el entorno de negocios del país, que estimulan a los bancos a buscar nuevos usos a los servicios tradicionales o generar otros totalmente nuevos.

Ahora bien, la innovación financiera en el ámbito de la banca puede ser analizada tanto por el lado de la demanda como por la oferta de servicios nuevos o innovadores. Desde el punto de vista de la demanda, con la devaluación del Bolívar en 1983 y el crecimiento experimentado por el nivel general de precios y su volatilidad, ha motivado que las personas y las empresas busquen instrumentos de mayor rendimiento en términos de Bolívares reales o busquen instrumentos desarrollados por los bancos foráneos. Esto ha generado que en Venezuela se hayan adoptado una serie de instrumentos, tanto de crédito como de depósito, que ya tenían años en otros mercados o que se hayan desarrollado servicios con patente nacional.

Desde el punto de vista de la oferta, según Mishkin (1997), la mayor fuente de cambio lo constituyó el desarrollo de los sistemas de informática (en el caso de Venezuela el desarrollo del SAFE en 1967) y de la transmisión de datos (en una primera etapa por medio del uso de las denominadas líneas muertas y posteriormente con el desarrollo de sistemas satelitales y cables de fibra óptica, que permitían disponer de en tiempo real). Esto es consistente con lo que Badoc (1978:160) denominó como **tecnoestructura**. La ventaja de este desarrollo se concreta en: acceso en tiempo real al fichero central del banco desde cualquier punto; diseñar modelos de ciclo de vida y segmentación de las clientelas bancarias; la elaboración de paquetes de servicios (*packages*); la determinación de la rentabilidad de un servicio o de una clientela para generar una cuenta de explotación ya sea sobre la base de los servicios o sobre la base de las clientelas.

En resumen, según Badoc, el proceso de innovación pasa por estas cinco etapas: “la búsqueda de nuevas ideas, el análisis y selección de las nuevas ideas, el desarrollo de un proyecto, el test de innovación y la comercialización de la idea” (1978:161). Nosotros pensamos que en Venezuela, aunque con cierto retraso respecto a otros mercados de intermediarios financieros, se siguió este modelo para desarrollar una oferta amplia de servicios bancarios. Además, es de hacer mención que, en el desarrollo de la oferta de innovaciones financieras tiene un importante lugar el mercadeo que realizan las instituciones tanto en el ámbito de la Dirección General como en el ámbito de la agencia bancaria

4. La Crisis Financiera en Venezuela: Causas y Anatomía

La crisis financiera en Venezuela, cuyo punto explosivo se manifestó en 1994, fue la consecuencia, a nuestro entender, desde el punto de vista económico-financiero-gerencial, de una combinación de factores de orden macroentorno de negocios y microentorno de la empresa, que se fueron madurando, como lo expresó Braudillard: “Por la distorsión entre la economía ficticia y la economía real” (1997:32); pero a diferencia de su planteamiento, no nos protegió de una

catástrofe real en las economías productivas. Es decir, la crisis financiera es expresión de una crisis social, política, de las políticas públicas y hasta en los valores de la sociedad venezolana. En donde, como Aglietta ha señalado:

... la naturaleza global de la crisis social se manifiesta en las corrientes monetarias, ya que la circulación capitalista engloba la producción. Además, la forma en que el capitalismo reacciona a las primeras manifestaciones de la crisis siempre consiste en influir sobre esas corrientes a fin de intentar amortiguar las tensiones en la producción, gracias al control exclusivo que tiene la clase capitalista del sistema crediticio, y las posibilidades de desplazamiento de la restricción monetaria. Por esto, la explosión de la crisis aparece a los ojos de todos como una crisis financiera (1979:310).

Desde el punto de vista microentorno de la empresa bancaria, varias son las causas: deterioro de la ética del banquero; tendencia a la desorganización en el ámbito operativo y en el ámbito funcional; y como resultado de lo anterior, la acumulación de errores funcionales llevan a la inercia gerencial.

La banca es un negocio ubicado en un punto intermedio, suspendido por un hilo fino denominado confianza, entre la legalidad y la ilegalidad. Muchos de los servicios bancarios, entre ellos el billete de banco, surgieron porque no todos los tenedores de haberes en un banco acudirán a las taquillas a retirarlos. De hecho, los billetes de banco surgieron de los depósitos en moneda metálica y que el banco le otorgaba un certificado de valor que posteriormente se emitieron. Los banqueros notaron que las personas no utilizarían todos sus haberes simultáneamente y que tampoco notarían la diferencia entre el físico (las monedas en las bóvedas) y los certificados (papeles). Lo anterior es respaldado por la doctrina de los contratos bancarios (en este caso de depósitos irregulares). Según Azuero (1990), las operaciones bancarias se basan en el recibo de una cosa fungible y donde el depositario adquiere la propiedad de los bienes que recibe y pueden disponer libremente de ellos y su obligación se reduce a devolver una cantidad equivalente, siempre y cuando exista un crédito a favor del depositante exigible en forma inmediata o mediata dependiendo del tipo de depósito. Lo anterior, se reduce al principio jurídico de **Doble Disponibilidad** y que es la base, desde el punto de vista económico-financiero del **Multiplificador Bancario**. Una vez generalizado el truco (Bruzual, 1995), muchos banqueros sucumbieron a la tentación de hacer emisiones al descubierto más allá de lo que la prudencia aconsejaba. En Venezuela, se hizo uso imprudente y en forma continuada de extraordinarias creaciones de **ingeniería financiera**. Un ejemplo de lo anterior y que se emplea para evadir los controles de las autoridades bancarias (Superintendencia de Bancos), es lo que De Juan (1990) denomina **Las Operaciones de Crédito siempre Vivas**. Estas operaciones consisten en la prórroga consecutiva, posterior renovación y por último la venta a empresas filiales no financieras del banco comercial de créditos vencidos. Aunque el banco comercial contaba con un número reducido de acciones en esas empresas, aparecían en su balance general en el rubro *otros ac-*

tivos; lo que permitía la creación de cadenas de empresas filiales no financieras (Auvert, 1996).

Lo anterior, no podría ser catalogado como una virtud en algunos banqueros, fueron adquiridas, como decía Aristóteles, más bien: "... ejercitándose primero en ellas (los vicios o virtudes) como pasa también en las artes y oficios" (1994:33). Es decir, prácticas que se convirtieron en hábito.

La situación planteada fue complementado, con una tendencia a la desorganización en el ámbito operativo. Era imperiosa la necesidad de crear nuevos servicios y a mejores tasas de interés (activa y pasiva), con la adquisición de nueva tecnología y más recursos humanos. El resultado inicial de crecimiento acelerado desbordó las capacidades operativas de instituciones que adoptaron esos esquemas de crecimiento. Esto se manifestó en el ámbito funcional (en la agencia bancaria), donde la velocidad de respuesta a la clientela era lenta y poco confiable. No obstante, las buenas tasas de interés eran el mejor contrapeso a una deficiente calidad de servicio.

Por último, la necesidad de financiar operaciones no rigurosamente bancarias (Maza Zabala 1996), motivó por parte de ciertos banqueros a abusar de lo que De Juan (1990) denominó como la **Huida hacia delante**. Esto es: el financiamiento del vencimiento de nuevos depósitos a mayores tasas de interés pasiva, debido a que los mismos están seriamente comprometidos (inmovilizados), en operaciones activas vencidas, demoradas o en proceso de cobro judicial contratados, como es lógico, a elevadas tasas de interés activas. Sin embargo, las perspectivas no podrían ser nada alentadoras: por un lado, si continúan con ellas, el resultado sería la iliquidez a mediano plazo; y por el otro lado, renunciar a ellas, implicaría perder posiciones en el mercado y todo lo que eso conlleva incluido el ser absorbido. A pesar de tal disyuntiva, muchos bancos apostaron por la primera vía, debido a que desde el punto de vista institucional se daban una serie de condiciones que les permitió ganar tiempo. Tal es el caso de un eficiente control bancario por parte del Estado; la carencia de un seguimiento de principios implícitos o explícitos de directrices del órgano que agrupa al sector bancario (sobre todo, en materia de capital propio, liquidez, inversiones, participaciones en empresas financieras o no financieras, etc.); o lo que Wittgen (1977) denominó, citando el ejemplo inglés-luxemburgués, un pacto de caballeros entre la banca central, los órganos de control bancario y los bancos del sistema.

En consecuencia, muchas de las empresas bancarias más importantes se encontraban en una situación débil desde el punto de vista profesional (no de incapacidad o incompetencia, sino de lo que es la verdadera toma de decisiones) ante cambios bruscos y adversos en el macroambiente de negocios.

Desde el punto de vista del macroambiente de negocios, existen varios enfoques explicativos de la crisis financiera en Venezuela. Mishkin (1997) hace referencia a cinco causas: 1) el incremento de las tasas de interés; 2) el declive del mercado de capitales; 3) los pánicos bancarios; 4) el incremento en la incertidumbre; y 5) declinaciones no anticipadas en el nivel agregado de precios. No obstan-

te, en el caso de Venezuela, lejos de haberse presentado declinaciones no anticipadas en el nivel general de precios aunque en ciertos momentos se presentó una baja en su velocidad, tales fluctuaciones nunca fueron menores a dos dígitos. En este sentido, el comportamiento de los precios en Venezuela según Dreizen (1985), produjo efectos perversos. Por una parte, castiga la demanda de crédito a largo plazo, los precios dejan de ser un mecanismo conciso, eficiente y barato para que los agentes económicos adopten sus decisiones (Hayek, 1945). En consecuencia, la demanda de crédito se concentra en el corto plazo y con ello se promueven más las actividades comerciales y de servicios en detrimento de la actividad productiva real. Además, la inflación acelera la amortización efectiva, a pesar de mantenerse constante la tasa de interés real. Como complemento a lo antes dicho, se produce una demanda de crédito, que legalmente es a corto plazo, pero en esencia es a largo plazo, es decir, se produce una desnaturalización de la demanda de crédito

Así, entre 1989 y 1994, la autoridad monetaria central procedió a emitir bonos cero cupón, que a su vez ocasionaron incrementos en las tasas de interés, en un marco de desregulación financiera (entendida como de liberación de las tasas de interés), inestabilidad macroeconómica y deficiencias en la supervisión bancaria. Hasta 1992, gracias a la expansión económica por vía de la expansión del gasto público y el incremento de los precios del petróleo por la Guerra del Golfo, las empresas pudieron hacer frente a sus obligaciones contratadas con elevado costo. En los años siguientes, con la caída de los precios del petróleo, se elevó la morosidad de la banca ante la imposibilidad de cumplir los compromisos adquiridos. Esto incrementó los problemas de selección adversa y riesgo moral (*moral hazard*). Lo anterior afectó gran parte del aparato productivo y los bancos acudieron a las autocarteras para atender el mercado de depósitos contratados a elevadas tasas pasivas y esto empeoró los problemas de riesgo moral. La aprobación de la nueva Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras en octubre de 1993 y el triunfo electoral del Dr. Rafael Caldera, comprometió, por razones de incertidumbre en la política económica, a muchas instituciones financieras. En consecuencia, el Banco Latino es intervenido a puerta cerradas, creándose la angustia entre los ahorristas de ese grupo financiero. Lo anterior ahondó los problemas de selección adversa, caída de la actividad económica y provocó el comienzo de ataques especulativos contra el Bolívar. Cuando la segunda y tercera olas de intervenciones se presentaron, los ataques especulativos contra el Bolívar desembocaron en el Control de Cambios de 1994, con lo cual la distorsión del mercado de intermediarios financieros se trasladó al mercado cambiario y el de capitales, es decir, la crisis afectó al sistema financiero en su conjunto.

Por último, desde el punto de vista del análisis de las políticas públicas, la crisis fue el resultado de una renuncia lenta pero consistente por parte del estado venezolano a ejercer una regulación, fiscalización y control sobre la actividad bancaria (los banqueros, las innovaciones que se estaban introduciendo y sobre su situación financiera y económica).

5. La “Acción Colectiva” y la Intervención de la Autoridad Monetaria Central

Una de las razones que en Venezuela se esgrimen para justificar la intervención en el sistema de pagos por parte del Banco Central de es el considerarlo como un bien público esencial. Un bien público es aquel que cuando se provee a un individuo, se hace disponible para otras personas sin costo adicional. En este sentido Rivero (1997) citando a Paul Samuelson, define los bienes públicos puros como aquellos en que su consumo no reduce la disponibilidad del mismo por parte de otra persona y que su oferente no puede evitar que cualquier persona haga uso de él una vez puestos a disposición de la comunidad.

El suministro de bienes públicos es un problema de escogencia política, que se justifica por la imposibilidad de exclusión y el consumo no-rival. En consecuencia, el Estado los suministra ya sea por el cobro de impuestos, endeudándose o con la creación de dinero. Sin embargo, el Estado debe afrontar la existencia de coaliciones de personas (consumidores), que son racionales y egoístas en el sentido de que ellos realizan acciones que son evaluadas en función de las consecuencias que tales acciones tienen para lograr la maximización de sus intereses en términos de coste-beneficio (Olson, 1999).

El Estado venezolano ha tenido que enfrentar pequeños grupos (organizaciones por motivos económicos) cuyo éxito, en cuanto a lograr decisiones favorables del Estado venezolano, descansó en el logro de incentivos selectivos en la provisión de bienes públicos. Como consecuencia, una de las implicaciones de la acción colectiva estriba en que cuando el Estado adopta el modelo pluralista (aquel según el cual los individuos forman grupos con intereses compartidos) y no asume la existencia de intereses individuales divergentes de los intereses colectivos de la sociedad, en el balance de acciones y decisiones del sistema político a favor de los grandes y pequeños grupos se benefician los últimos por su capacidad de lograr consensos a favor de sus intereses.

De lo anterior se puede desprender que el sistema de pagos en una economía, motorizado por la existencia de un sistema bancario (como uno de los elementos más importantes de este sistema), es un bien público. Esto es debido a que la utilización, por ejemplo, del sistema de compensación de cheques por parte de una persona no reduce la posibilidad de que otros hagan uso de él y una vez en funcionamiento es prácticamente imposible excluir a otros al derecho de uso. Ahora bien, no se le considera un bien público perfecto ya que su utilización implica una serie de gastos para admitir a más demandantes; pero, a diferencia de los bienes privados, los bienes públicos al admitir un mayor número de demandantes hace que su costo medio se reduzca y con ello su precio de oferta. Por lo tanto, siendo claramente un bien público, se recomienda un especial cuidado por parte del Estado a través de sus órganos especializados de seguimiento, fiscalización y control.

Ahora bien, la intervención de las autoridades tiene que enfrentar la acción colectiva dentro del marco de la globalización de la economía y los mercados fi-

nancieros. Si bien se quiere evitar abordar la globalización como un fetiche con poder y voluntad propia (Matos, 1998), se utilizará una definición provisional que estima la globalización como un conjunto de estructuras políticas y económicas que están cambiando el carácter de los bienes y activos que componen la base de la política económica internacional (Cerny, 1995).

En tales circunstancias, la lógica de la acción colectiva será más heterogénea, con una lógica multilateral, derivada no solamente de una estructura (como el Estado), sino de un complejo de estructuras localizadas, en su gran mayoría fuera de las fronteras venezolanas. Por lo tanto, la proliferación de nuevos conceptos surgidos en el ámbito de los negocios como producto de la inserción de Venezuela en un mercado internacional más competitivo, obligó al Estado venezolano a su regulación, por medio de una serie de instituciones (por ejemplo, el Régimen de Cambios Diferenciales) a diferentes niveles y escalas. Esto conllevó a la necesidad de mayor interacción entre las nuevas instituciones con las existentes, pero sin lograr alcanzar un óptimo por no estar suficientemente integrados en una jerarquía de fines y propósitos. La carencia de coordinación entre los fines del Estado venezolano y el nuevo escenario dentro del cual se estaba insertando Venezuela (Webb, 1991), ocasionó el fracaso de las políticas públicas para estabilizar el sistema de pagos venezolano.

6. La Gerencia de la Crisis Financiera: La Solución Técnica frente a la Solución Política

En Venezuela, el proceso de intervención de un instituto de crédito es en principio de carácter técnico. En el Gráfico 1 se muestra en forma resumida cómo se produce la intervención y posterior rehabilitación ó liquidación de un instituto crediticio.

En primer lugar, todo comienza con el sistema de compensación de cheques, el cual es un mecanismo supervisado por la Autoridad Monetaria Central (BCV). Es decir, al Banco Central como garante del sistema de pagos venezolano tiene un conocimiento acerca de la liquidez y la solvencia del sistema bancario, debido a que los institutos crediticios mantienen cuentas especiales con la finalidad de hacer la respectiva compensación (la primera, en la mañana y la segunda en horas de la tarde). En Venezuela, cuando un banco está fuera de la compensación, el BCV le exige que provisione su cuenta que tiene con el emisor para hacer frente a la cámara de ese día y de los días siguientes. En ese momento, el banco con problemas debe tomar una serie de medidas como, por ejemplo, la liquidación de activos. De persistir esa situación, el BCV notifica a la Superintendencia de Bancos acerca de la exclusión de la cámara del banco que ha presentado salidas persistentes de la cámara de compensación.

Ahora bien, las crisis financieras, que en una primera instancia se presentan como de liquidez, no reflejan sino problemas en sus flujos de ingresos y salidas de recursos y con ello de las decisiones que de captación y, sobre todo, de colocación del instituto afectado. El Banco Central, específicamente en su artículo 43, nume-

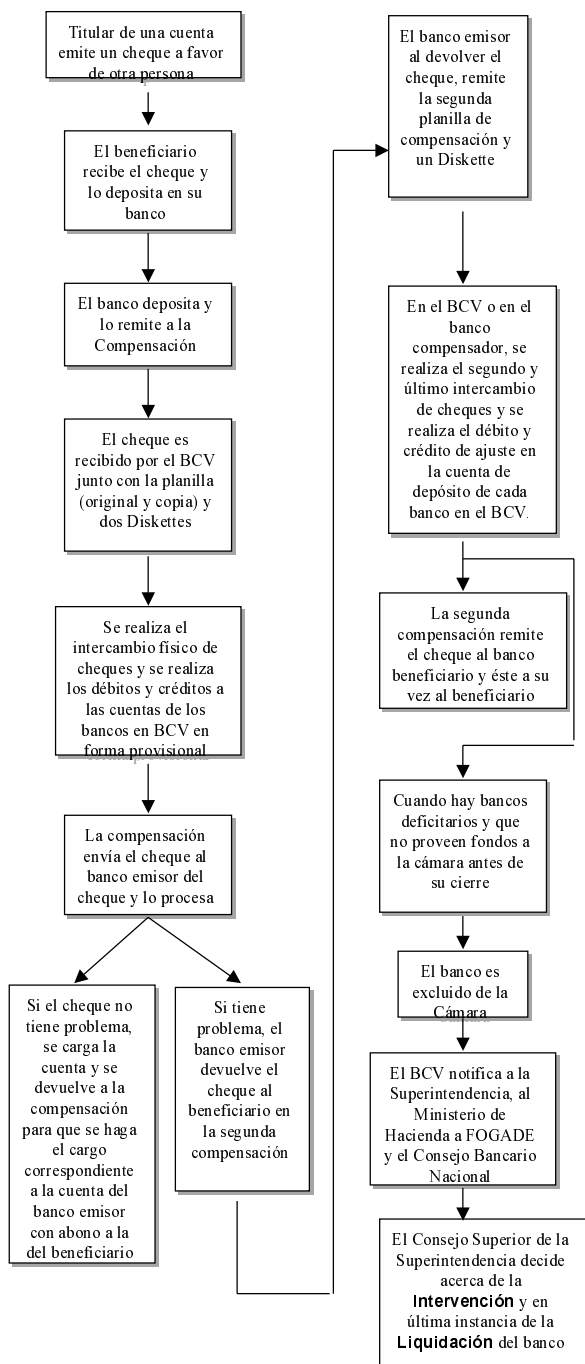


Gráfico 1. Venezuela. Mecanismo de intervención de un Banco.

ral primero, debe: “Elevar al Ejecutivo Nacional informes periódicos acerca de la situación monetaria y **financiera, interna y externa y hacer las recomendaciones pertinentes cuando lo juzgue oportuno** (el subrayado es nuestro). Es así que García (1998) menciona un informe presentado por la presidencia del BCV al Ejecutivo Nacional, entre noviembre de 1992 y mayo de 1993, en donde el BCV realizó una serie de estudios para determinar la situación del sistema financiero. En ese estudio se detectaron una serie de indicios que subrayaban el hecho de que el sistema bancario venezolano presentaba una situación preocupante y que debía aplicarse medidas correctivas, debidamente coordinadas, dentro de un marco de acción en el cual el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia de Bancos, Fogade y el instituto emisor tuvieron claramente definidos sus campos de acción y responsabilidad.

Es de destacar entonces, que el BCV como órgano técnico que rige el sistema de medios de pago del país cumplió con su deber de alertar al resto de autoridades encargadas de la materia financiera bancaria para que adoptaran las medidas necesarias. Sin embargo, el país estaba enfrascado en la campaña electoral por la Presidencia de la República y los anuncios de política económica del candidato con más opción, impulsaron un ataque especulativo contra el Bolívar, que obligó al BCV vender los Bonos Cero Cupón a una tasa superior respecto a la última subasta. Esta situación agravó más todavía los problemas de liquidez de algunas entidades financieras y ya se presentaban salidas masivas de dinero, especialmente en el Banco Latino. Mientras tanto, las autoridades encargadas de la supervisión y fiscalización (excluido el BCV) se encontraban en la disyuntiva de intervenir o no los bancos con mayores problemas, quizá en la vana creencia de que la situación de iliquidez era coyuntural (bajo un el esquema de política denominada *too-big-to-fail*) o solamente esperar que el BCV procediera a informar sobre la necesidad de intervención de algún instituto.

Efectivamente, el 12 de enero de 1994, se produce la salida del Banco Latino de la Cámara de Compensación, pero no fue sino el 16 del mismo mes que, después de reuniones entre los directivos del banco afectado, las autoridades y el gremio que agrupa a los banqueros, se acuerda la intervención del banco pero a puertas cerradas. Es en este punto donde es necesario detenerse, porque revela el desconocimiento de la conducta de las personas ante la existencia de condiciones económicas objetivas. En primer lugar, haciendo uso, por ejemplo, del modelo de Katona (1963), se desconocía que los ahorristas, ante la situación de inestabilidad económica, tenían actitudes previas basadas en experiencias pasadas; el cómo percibía el ambiente económico y sus condiciones de intercambio para realizar transacciones económicas; y las actitudes modificadas como consecuencia del comportamiento de la propia persona ante estímulos económicos. En síntesis, se puede decir que, las autoridades que sancionaron el cierre del Banco Latino, desde este punto de vista, se comportaron ignorando al protagonista principal. Público ahorrista.

Una vez cometido este error, el público reaccionó tratando de proteger sus ahorros por medio de corridas masivas en aquellos bancos no intervenidos pero

candidatos a serlo gracias al rumor. Ante la carencia de políticas públicas con contenido, programas, coordinación interinstitucional y acción coercitiva, solamente fue cuestión de tiempo. De hecho, el nombramiento del interventor del Banco Latino vino seguido de su renuncia para dar paso a una junta interventora. Además se adoptaron una serie de medidas (reducción del encaje legal, apoyo del BCV al mercado interbancario y créditos de tesorería), que en otras circunstancias hubiesen sido adecuadas, pero en vista de la reacción del público, fueron claramente insuficientes. La anterior situación motivó al BCV, ante la toma de la Presidencia de la república por parte del Dr. Caldera, a enviarle un informe donde se le alertaba al nuevo presidente sobre la delicada situación. No obstante, una vez en funciones el nuevo gobierno, comienza una serie de enfrentamientos públicos entre las diferentes autoridades encargadas de la supervisión del sistema.

El nuevo gobierno sustituyó la junta interventora por una nueva, con la finalidad de determinar su verdadera pérdida patrimonial y lograr reflotarlo en un breve plazo de tiempo. Sin embargo, no se produjo su intervención a puertas abiertas y sin respuestas para los ahorristas. Ante la presión de estos últimos, por vía parlamentaria se aprobó la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera. La misma contemplaba elevar el seguro de depósito de Bs. 1.000.000,00 a Bs. 4.000.000,00, de hacer extensiva la cobertura a todo tipo de depósitos y de permitir la emisión de títulos valores de la República para recapitalizar Fogade y así enfrentar los costos de rehabilitación del Banco Latino.

No obstante la política de auxilios financieros, la crisis del Latino se hizo extensiva por diversas razones hacia otros bancos que conformaron la denominada segunda ola de intervenciones (Banco Maracaibo, Metropolitano, Barinas, Bancor, La Guaira, Construcción, Amazonas y la Sociedad Financiera Fiveca, todos intervenidos a puerta cerrada el 13-06-1995), por las siguientes razones: la situación macroeconómica del país mostraba claramente signos de inestabilidad o por lo menos las expectativas de crecimiento eran desfavorables; por ser el Banco Latino el banco líder de un grupo financiero de enorme volumen de negocios, era de esperarse que las demás empresas del grupo entre ellas el Grupo Banco Maracaibo sufrieran las consecuencias; además existían en el país otros bancos que presentaban una estructura financiera débil.

A pesar de esa segunda ola, la política de auxilios fue extendida. Sin embargo, no existía una exigencia por parte de la Superintendencia de Bancos y de Fogade a las juntas interventoras y prácticamente, ellos detectaban las insuficiencias y el Estado venezolano a través de Fogade, suministraba los fondos necesarios; recibiendo como garantía una cantidad de activos, muchos de ellos adecuados otros no tanto, pero que en vista de las distorsiones que producirían en sus respectivos mercados de bienes estaban sujetos a ser vendidos a descuento.

Un cambio cualitativo en los esquemas de intervención se produjo en la tercera ola. Los bancos Venezuela (09-08-94), Consolidado (11-09-94) y Andino (24-09-94) fueron intervenidos y estatizados a puertas abiertas, mientras que en el caso del Banco Progreso (13-12-94) se procedió a su liquidación y a la migración (esquema que se iba a seguir en los bancos para la cuarta ola) de sus depósi-

tos hacia el resto de los bancos propiedad del Estado, en lo que se ha denominado con el nombre de esquema de *bridge bank* (Mishkin, 1997:310). Con lo del Progreso se descubren una serie de irregularidades que dan al traste con la carrera del Superintendente de Bancos y la presidenta de Fogade por presuntos vínculos con el Grupo Progreso. La situación del Banco Progreso, desencadenó la reestructuración de la Junta de Emergencia Financiera. La misma se concentró en desvincular a la Superintendencia de Bancos y a Fogade como miembros de la misma, pasando a formar parte de ella el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central de Venezuela y tres miembros designados por el Ejecutivo Nacional.

En la cuarta ola, los bancos intervenidos/liquidados fueron el Principal, el Profesional y el Italo-venezolano. Estas intervenciones se dieron a pesar de que los accionistas de los bancos Italo y Principal hicieron aportaciones de capital (por parte de los accionistas y en caso del Italo, la venta del Banco Profesional) para reflotar esas instituciones y de las declaraciones del Ministro de Hacienda en el sentido que los depósitos en esas instituciones estaban protegidos y que la intervención no era necesaria. Sin embargo, la percepción que el público tenía de estas instituciones como las demás que fueron intervenidas con anterioridad no cambió, lo cual fue ratificada el día 01-02-1995 cuando se decidió su intervención y liquidación definitiva.

Por último, se acordó la intervención y el auxilio financiero del Banco Andino, institución que tenía su sede en la ciudad de Mérida. Es de hacer notar, que en el auxilio de este banco influyó de sobremanera el hecho que su propietario era un prominente político de la región andina y senador del partido de gobierno. Es decir, la persistencia en una falta de políticas públicas en esta área degeneró en un trato preferencial para con ese instituto hasta que no quedó otro remedio que intervenirlo y liquidarlo. Por último, se le otorgó un plazo para la capitalización del Banco Federal y se acordó la creación de un pool de bancos y Fogade para capitalización del Banco Unión, cosa en que en 1996 quedó sin efecto.

El resultado final de las políticas (o la ausencia de políticas) públicas en el sector financiero intermediado se puede resumir en el siguiente cuadro:

Instituciones afectadas	Nº	Anticipos de Fogade	Monto en Bolívares
Cerradas	59	Por ley general de bcos	521.746 mill. de Bs.
Bajo Control Estatal	16	Ley Emergencia Financiera	317.783 mill. de Bs.
Oficinas afectadas		Intereses ordinarios y de mora	496.593 mill. de Bs.
En bancos cerrados	759	Total	1.336.122 mill de Bs.
En bancos estatales	597		

Instituciones afectadas	Nº	Anticipos de Fogade	Monto en Bolívares
Depósitos afectados		Estructura de la Banca	Casi el 50% de la banca pasó a manos foráneas
Bancos cerrados	465552 mill. de Bs.		
Bancos estatales	386988 mill. de Bs.		

Fuente: Riveiro, Luis (1997). "Interpretación económica de los auxilios financieros". Cuadernos del BCV, serie técnica. P. 22.

Cabrera, Alfonso (1999). "Temas económicos en síntesis". Segunda edición. P. 82.

Como se pudo observar los costos monetarios pero, sobre todo, en términos de confianza fueron incalculables (Gráfico 1).

A modo de Conclusión

De lo anterior, se pueden extraer las siguientes conclusiones: en primer lugar, desde el punto de vista de la toma de decisiones de políticas públicas, el intervenir un banco a puerta cerrada fue un error, debido a que este hecho detonó la crisis que denominaríamos como la del pánico; en segundo lugar, la separación entre las instituciones que detectan problemas en el sistema de pagos de un banco con los órganos de decisión final sobre una intervención, rehabilitación o liquidación trasladó un problema que era inicialmente de carácter técnico-político a ser un problema estrictamente político; la experiencia previa acumulada por Venezuela en materia de intervenciones bancarias en los años 1978 y 1981 principalmente no fueron tomadas en consideración por las autoridades; debido a lo anterior, se demostró que las autoridades encargadas de velar por el sano funcionamiento del sistema de intermediarios bancarios no contaron con una política que contrarrestara el efecto Banco Latino (*contagion effect*) y más bien las intervenciones se caracterizaron por la improvisación y el sentido de urgencia.

Uno de los elementos que se debe tomar en cuenta para que la supervisión y control de la industria bancaria sea más efectiva para generar credibilidad, es que el órgano de fiscalización y control esté en manos del Banco Central de Venezuela, bajo un marco de independencia, entendida ésta como la existencia de un Banco Central exento de las influencias del gobierno y de especiales presiones de intereses bancarios y extrabancarios (Mac Laury, 1976). Por otro lado, es necesario modernizar los sistemas de riesgo bancario (SICRI) por medio de sistemas en tiempo real. De más está decir, que al órgano de supervisión, control y fiscalización se le debe dar los recursos (humanos, materiales y gerenciales) necesarios para realizar auditorías más exhaustivas para que las entidades sometidas bajo su inspección elaboren balances más veraces en términos de valor. Otro elemento a considerar es que el concepto de supervisión no debería consistir solamente en hacer auditorías a los bancos, sino que los órganos de control deben además estar

al tanto de las innovaciones financieras que surgen en otros mercados para conocer su naturaleza jurídica, su lógica contable y operatividad.

Sin embargo, se debe estar claro de que a pesar de todas las recomendaciones que se puedan adoptar, no existe ningún sistema de alarma temprana para la concesión errónea de créditos. Por esta razón, se debe adoptar una coordinación entre las autoridades encargadas del control y vigilancia del sector bancario, los bancos y el público organizado en asociaciones de ahorristas. Entre los tres o dos, dependiendo del grado de desarrollo de las asociaciones de ahorristas, se debe establecer un contrato explícito o tácito entre las autoridades (principal) y el sistema bancario (agente), sobre la base de un sistema de declaraciones de intenciones que negociarán ambas partes atendidos a la experiencia acumulada en el negocio (por parte de los banqueros) y la de las autoridades. En todo caso, los indicadores de gestión (financiera, económica, administrativa y ética) deberán ser revisables y mejorables en el tiempo.

Por último, si una lección deben haber aprendido las autoridades encargadas del control y supervisión del sistema bancario es que el cierre de una entidad bancaria, es para los ahorristas la peor de las soluciones, ya que conduce a pérdidas por liquidación que son mucho mayores que las pérdidas incurridas en una intervención a puertas abiertas (Witgen, 1977).

Nota

1. Banco Latino: segundo banco comercial del país hasta el momento que fue intervenido en enero de 1994. Con este banco dio comienzo la crisis financiera.

Referencias

- Aglietta, Michel (1979). **Regulación y Crisis del Capitalismo**. Editorial Siglo XXI, Bogotá. Pp. 345.
- Akerlof, George (1970). The Market for Lemons: Quality, Uncertainty and the Market Mechanism. **Quarterly Journal of Economics** 84: 488-500.
- Aristóteles (1994). **Ética Nocomaquea**. Ediciones Universales, Bogotá. Pp. 260.
- Auvert, Enrique V. (1996). **El Gran Banquete**. Ediciones Alfadil, Caracas. Pp. 143.
- Azuero Rodríguez, Sergio (1990). **Contratos Bancarios: su significación en América Latina**. 4ª edición. FELABAN, Bogotá. Pp. 708.
- Badoc, Michel (1978). **El Marketing de los Bancos Europeos**. Colecciones de Técnica, Gestión y Marketing. Editorial Tecniban, Madrid. Pp. 338.
- Bolaffio, León (1935). **Derecho Mercantil: Curso General**. Editorial Reus S.A., Madrid.
- Braudillard, Jean (1997). **La Transparencia del Mal. Ensayo sobre los fenómenos extremos**. 4ª edición. Editorial Anagrama, Barcelona. Pp. 188.
- Bruzual, Leopoldo Díaz (1995). **El Poder Monetario**. Primera edición. Monte Ávila Editores, Caracas. Pp. 269.

- Cabrera, Alfonso (1999). **Temas Económicos en Síntesis**. Segunda edición. Maracaibo. Pp. 147.
- Cukierman, Alex (1994). Central Bank Independence. **The Economic Journal**. Royal Economy Society 104: 1437-1448.
- Downs, Anthony (1957). **Teoría Económica de la Democracia**. Ediciones Aguilar, Madrid. Pp. 325.
- Dreizen, Julio (1985). **Fragilidad Financiera e Inflación**. Estudios Cedes, Buenos Aires.
- Hayek, F.A. (1945). The use of Knowledge in Society. **American Economic Review** No. 35: 519-530.
- Hill, Charles. W.L y Jones Gareth, R. (1996). **Administración estratégica. Un enfoque integrado**. Tercera edición. McGraw-Hill Interamericana S.A., Bogotá. Pp. 540.
- Katona, George (1963). **Análisis Psicológico del Comportamiento Económico**. Ediciones Rialp, Madrid.
- Mishkin, Frederic (1997). **The Economy of Money, Banking, and Financial Markets**. Fourth Edition. HarperCollins College Publishers, New York. Pp. 757.
- Morles, Alfredo H. (1998). **Curso de Derecho Mercantil**. Tomo I, Cuarta edición. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas. Pp. 725.
- Morles, Alfredo H. (1999). **Régimen legal del Mercado de Capitales**. Segunda edición. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas. Pp. 847.
- Rocco, Alfredo (1955). **Principios de Derecho Mercantil**. Editorial Nacional S.A., México.
- Webb, Adrian (1991). Coordination: a problem in public sector management. **Policy and Politics** 19(4): 229-241.
- Wittgen, Robert (1977). **Nueva Política Bancaria**. Colecciones de Técnica, Gestión y Marketing. Editorial Tecniban. Madrid. Pp. 193.
- Zabala M., Domingo Felipe (1996). **Crisis y Política Económica: 1989-1996**. Academia nacional de Ciencias Económicas. Editorial Metrópolis C.A., Caracas. Pp. 548.

Tesis, Seminarios, Informes técnicos y Conferencias

- De Juan, Aristóbulo (1990). De buenos a malos banqueros. Ponencia presentada en la Asamblea Anual de la Federación Latinoamericana de Bancos FELABAN.
- Rivero, Luis. E. (1997). Interpretación Económica de los Auxilios Financieros. Cuadernos BCV Serie técnica. Banco Central de Venezuela. Caracas. Pp. 25.
- Matos, Daniel (1998). Sobre la Fetichización de la Globalización y los Problemas y Retos que plantea el estudio de las transformaciones culturales y sociopolíticas contemporáneas. Conferencia leída en el seminario Las ciencias Económicas y Sociales: Reflexiones de Fin de Siglo. Caracas, 20-22 de mayo. Organizado por CEAP-FACES-UCV. Pp. 22.

Consulta por medios electrónicos

- Cerny, Philip (1995). Globalization and the changing Logic of Collective Action. International organization [En Línea] <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/cerny>. [Consulta: 26 de julio de 1999]. Vol. 49, no. 4. Autumn.
- MacLaury, Bruce (1976). Perspectives on Fed Independence. [En Línea] <http://www.e-analytics.com/bonds/fed.9.htm> [Consulta: 10 de diciembre de 1999].
- Olson, Mancur (1999). Summary and description of the logic of collective action. [En Línea]. <http://www.unix/cc/wmich.edu/corder/pls200ca>. [Consulta: 26 de julio de 1999].

Leyes

Código de Comercio de Venezuela.

Ley del Banco Central de Venezuela. **Gaceta Oficial** No. 35.106 del 4 de diciembre de 1992.

Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras. **Gaceta Oficial** No. 3.328 del 28 de octubre de 1993.

Ley de Regulación de la Emergencia Financiera. **Gaceta Oficial Extraordinaria** No. 4.931 del 6 de julio de 1995.