



# Carta Económica

Carta Económica No. 275

Guatemala, noviembre 2006

## Criterio y Transparencia en el Caso Bancafé

A un año de la tormenta Stan, el país otra vez está contando los daños causados por una tormenta. Este año, la tormenta ha sido la quiebra del Banco del Café, que indudablemente ha provocado daños al país, daños cuyo recuento apenas está comenzando. Afortunadamente, la vulnerabilidad del sistema financiero ha disminuido considerablemente. No hubo contagio gracias a la madurez y paciencia del público, que también ha sabido interpretar correctamente la estabilidad macroeconómica.

Además, ya la ciudadanía está acostumbrada a que las autoridades digan una cosa un día y cambien a otra cosa al día siguiente por lo que, paradójicamente, las bajas expectativas del público con respecto a la actuación de las instituciones del Estado también coadyuvaron a mantener la tranquilidad entre la población. “Así hacen siempre” decían algunas personas. Pero la realidad es que no tiene por qué ser así.

**¿Es posible aprender?** Existe una extensa experiencia sobre el manejo de crisis bancarias, individuales o sistémicas, a nivel nacional e internacional. Desde los años setentas pueden contarse más de cien crisis bancarias sistémicas en casi igual número de países, además de innumerables quiebras de bancos individuales alrededor del mundo. Cada uno de estos eventos ofrece lecciones para que las autoridades no cometan el mismo tipo de errores que se cometieron antes.

Hasta ahora, la atención de la opinión pública guatemalteca se ha enfocado casi exclusivamente a las aventuras épicas vividas por los depositantes en el Grupo Bancafé. Alguna información, aunque más limitada, ha sido ofrecida sobre la manera en que las autoridades resolverán el tema de la cartera de activos del banco (sabemos que al menos una parte de los activos será administrada por CORFINA). Poca o ninguna información está disponible sobre los criterios técnicos que fundamentaron muchas decisiones cruciales por parte de las autoridades.

**La experiencia liquidando activos.** Cada crisis bancaria, individual o sistémica, en cualquier parte del mundo, ha exigido la reestructuración de la cartera de activos (principalmente, aunque no exclusivamente, los préstamos realizados por la institución bajo liquidación). Este tema ha sido tratado con bastante profundidad en estudios internacionales, por lo que vale la pena recordar algunas de las conclusiones alcanzadas.

Para la resolución de la cartera de activos los gobiernos han hecho uso de vehículos especiales denominados genéricamente como “entidades de gestión de activos” cuyo fin específico puede ser reestructurar la cartera de préstamos o liquidar los activos tratando

de obtener el máximo valor posible en el mercado en un plazo relativamente breve. Algunas entidades de gestión de activos han tenido el cuidado de documentar sus actividades escrupulosamente, lo que ha facilitado la elaboración de estudios retrospectivos sobre la efectividad y eficiencia de las entidades.

Según un estudio elaborado por el Banco Mundial sobre las entidades de gestión de activos (Klingebiel, D. “The Use of Asset Management Companies in the Resolution of Banking Crises—Cross-Country Experiences”) éstas raras veces sirven para facilitar la reestructuración de activos (lo que normalmente permitiría mantener al mínimo los costos fiscales de una crisis).

Con mayor frecuencia, las entidades mencionadas sirven solamente para la liquidación acelerada de activos bancarios (lo que eleva los costos fiscales por la necesidad de vender a precios bajos). Además, la liquidación acelerada generalmente provoca cuestionamientos sobre los posibles beneficiarios de la adquisición de activos a precios inferiores que su valor real en un proceso de liquidación.

**Dado el golpe ¿cómo mantener las pérdidas al mínimo?** En ausencia de un mejor mecanismo puede esperarse que una buena parte del valor de los activos administrados por una entidad especial desaparezca y que el Estado termine absorbiendo pérdidas importantes. Cabe notar que el estudio al que hacemos referencia no se circunscribe a las experiencias de países en desarrollo, sino que también incluye a países como Suecia, España y EEUU, lo que sugiere que es bastante difícil reducir el costo fiscal de una crisis bancaria (individual o sistémica) mediante la recuperación del valor de los activos.

Es muy importante notar que las entidades de gestión de activos han funcionado mejor cuando la mayoría de los activos están en bienes raíces y representan una fracción pequeña de los activos del sistema bancario, que no es el caso del Bancafé. Otra característica importante es que las entidades exitosas han disfrutado de independencia política, además de una elevada capacidad gerencial y técnica, fondos adecuados para su funcionamiento, modernos sistemas de información y transparencia en sus operaciones

**La elección de CORFINA.** Las autoridades guatemaltecas han seleccionado a CORFINA como la unidad que estará a cargo de la gestión y eventual liquidación de alguna parte de los activos del Bancafé. A la luz de la experiencia internacional, es pertinente preguntarse en qué medida CORFINA cuenta con independencia política, elevada capacidad de gestión, sistemas de información y normas de transparencia apropiadas, entre otros requerimientos.

Dada las funciones mínimas que esa entidad desarrollaba hasta hace algunos días (para muchos fue sorpresa descubrir que aún existía) ¿puede esperarse que cumpla con los requisitos para tener éxito identificados a través de la experiencia internacional? ¿Qué planes existen para mejorar la capacidad de gestión de CORFINA? ¿Disfruta dicha entidad de suficiente autonomía e independencia? ¿Se aplicarán normas de transparencia?

**CORFINA y el daño al contribuyente.** Recordemos que el uso de vehículos institucionales que no satisfacen los requerimientos mínimos para la gestión o liquidación

de activos eventualmente redundará en costos fiscales elevados, o sea, en impuestos que todos tendremos que pagar. La selección de un vehículo inapropiado, una gestión sujeta a influencia política, poco técnica y nada transparente, saldría muy cara.

El recuento de los daños apenas está comenzando y todavía es posible influir para mantener los costos al mínimo posible. El factor CORFINA aún puede manejarse ya sea fortaleciendo urgentemente su independencia y capacidad, o trasladando los activos a otra entidad que tenga un perfil más apropiado.

**El famoso “plan de regularización” del Bancafé.** Es de conocimiento público que, antes de su liquidación, el Banco del Café estaba sujeto a un “plan de regularización” aprobado por la Superintendencia de Bancos. Se ha comentado ampliamente en los medios que varias acciones tomadas en los últimos días de operación del Banco del Café eran inconsistentes con la implementación de su plan de regularización, por lo que según las autoridades se justificaría la suspensión y eventual liquidación de la entidad financiera.

**¿Pudieron impedirse los actos contrarios al plan de regularización?** El Artículo 74 de la Ley de Bancos y Grupos Financieros del 2002 establece que, cuando una entidad está sujeta a un plan de regularización, la Superintendencia de Bancos podrá designar un “delegado con derecho a veto en las decisiones que adopte el banco encaminadas a impedir la realización del plan de regularización”. La Ley no utiliza el término “interventor” con referencia al delegado ni le otorga facultades administrativas, pero es muy claro que el delegado de la Superintendencia poseería amplias facultades para velar por el cumplimiento del plan de regularización.

Por la forma en que está redactado, el Artículo 74 faculta pero no obliga a la Superintendencia de Bancos a nombrar un “delegado”. Cabe añadir que la Ley no establece requisitos específicos para el nombramiento del delegado, quien presumiblemente respondería únicamente a los criterios de la Superintendencia de Bancos. ¿Por qué no se empleó esta facultad para impedir los supuestos actos contrarios al plan de regularización?

**¿Podía renovarse al consejo directivo y la gerencia del Bancafé antes de la suspensión de operaciones?** Más allá del nombramiento de un delegado, el Artículo 74 de la Ley de Bancos otorga a la Superintendencia la facultad de remover o prohibir el ejercicio de uno o más de los directores, gerentes o administradores de una entidad financiera sujeta a un plan de regularización, aunque dejando claro que el cumplimiento o incumplimiento del plan sigue siendo responsabilidad de la entidad.

Por tanto, el Artículo 74 facultaba, aunque no obligaba, a la Superintendencia de Bancos para exigir la renovación total o parcial de la administración del Banco del Café. La Ley de Bancos no establece causales particulares que justifiquen la renovación siempre que la entidad financiera esté sujeta a un plan de regularización, por lo que el ejercicio de dicha facultad queda completamente al criterio de la Superintendencia. Sería importante que las autoridades explicaran al público por qué no se empleó esta facultad en el caso Bancafé.

**¿Estaba obligada la Superintendencia a suspender las operaciones del Bancafé?** El Artículo 75 de la Ley de Bancos y Grupos financieros obliga a la inmediata suspensión de una entidad financiera cuando ésta haya suspendido el pago de sus obligaciones o cuando la deficiencia patrimonial sea superior al 50% del capital requerido. Aparentemente, ninguna de estas condiciones se aplicaba al Banco del Café – Guatemala.

Primero, hasta donde sabemos el Banco del Café – Guatemala no había suspendido el pago de sus obligaciones. Asimismo, la información conocida públicamente es que el Banco presentaba una deficiencia patrimonial al momento de la suspensión de operaciones, aunque dicha deficiencia no era suficiente para hacer obligatoria la suspensión. Además, cabe aclarar que la deficiencia patrimonial no significaba que el patrimonio de la entidad fuese “negativo” sino que el patrimonio computable era menor que el requerido por la normativa regulatoria vigente.

A pesar que la Ley no obligaba a suspender las operaciones del Banco del Café – Guatemala, la Junta Monetaria sí estaba facultada para hacerlo, amparándose entre otros factores en un aparente incumplimiento del plan de regularización, criterio que a su vez se fundamentaría en un informe preparado por la Superintendencia de Bancos. En otras palabras, según la Ley el ejercicio de la facultad de suspender las operaciones quedaba sujeto completamente al criterio técnico y jurídico de las autoridades.

**Criterio y transparencia en el caso Bancafé.** De la anterior discusión debe quedar claro que la Ley de Bancos y Grupos Financieros del 2002 otorga a la Superintendencia de Bancos y a la Junta Monetaria amplias facultades discrecionales para el manejo de una situación como la del Bancafé. Las amplias facultades administrativas y discrecionales que disfrutaban las autoridades son necesarias para manejar procesos complejos, como la reestructuración, regularización o liquidación de una entidad financiera.

No obstante, para beneficio de la opinión pública y con el fin de fortalecer la certeza jurídica en el país, es urgente que la Junta Monetaria y la Superintendencia de Bancos publiquen y diseminen ampliamente un informe—aunque sea interino—sobre la secuencia de decisiones tomadas por las autoridades en el caso del Bancafé. En dicho informe explicarían los fundamentos técnicos y jurídicos de cada una de sus decisiones, incluyendo las minutas de las reuniones en que se tomaron dichas decisiones.

**Esencia y apariencia en la función pública.** El ejercicio de las facultades discrecionales que otorga una ley, cualquiera que ésta sea, obliga al funcionario público a actuar con máxima transparencia, de tal manera que los criterios aplicados estén disponibles para el escrutinio de la opinión pública al menos retrospectivamente. La publicación es necesaria para evitar incertidumbre sobre casos futuros de aplicación de la ley y para fortalecer la confianza del público en que la ley ha sido aplicada correctamente tanto en esencia como en apariencia.

**Por Mario A. Cuevas, MSc**