

III REUNION DE ASESORES LEGALES DE BANCA CENTRAL

México, D.F., agosto de 1998

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS, A.C.

TEMA: CRISIS DEL SISTEMA FINANCIERO EN PARAGUAY

EXPONENTES: ABOG. BENIGNO LOPEZ B. - DIRECTOR DPTO. JURIDICO - BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY.

ABOG. JOSE MARIA MONGELOS - ASESOR

1.- INTRODUCCION:

En el tiempo que nos otorga el CEMLA, vamos a tratar, fundamentalmente, de exponer la situación paraguaya, y trataremos de llevar algunas ideas que nos sean útiles para enfrentar esta situación, en nuestro país.-

A modo de darles una referencia, podemos decir que el total de la población en el Paraguay, es de aproximadamente cinco millones de habitantes y para ese mercado, existían a inicios de 1995, aproximadamente 100 intermediarias, entre bancos y financieras, más 20 casas de cambios; controladas y supervisadas directamente por el BCP; además existen unas doce Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, controladas por otro ente regulador; el Banco Nacional de Ahorros y Préstamo para la Vivienda, y unas ciento treinta Cooperativas de Créditos, controladas por el Instituto Nacional de Cooperativas.

Mirando en forma retrospectiva, hoy podemos decir, sin lugar a dudas, que el propio mercado podría generar y lo hizo, una crisis financiera y que cuya tendencia ha sido la supervivencia de las más eficientes y eficaces.- En esta crisis, el BCP ha tomado la iniciativa de sanear el sistema financieros, a través de las acciones tomadas durante la crisis. Si bien hoy, pueden existir cuestionamientos a la asistencia otorgada por el BCP en lo que va de la crisis, no es menos cierto que su eventual inacción pudo generar e incentivar una crisis mayor a la actual.

De acuerdo a nuestro ordenamiento positivo, las intervenciones administrativas decretadas en este periodo, persiguen un doble objeto; o sanearlas para que vuelvan a operar normalmente en el sistema financiero o en su defecto sacarlas del mercado en una forma ordenada y transparente, evitando así el contagio al resto del sistema.

2.- LA CRISIS.-

Si bien algunos dicen que en el Paraguay se dieron tres crisis una en el año 1995 otra el año 1997 y una tercera a mediados de junio del presente año. A nuestro entender es una sola, con diferentes matices.- La recurrencia de la crisis en los años 1997 y 1998, no es más que la continuación de una crisis no superada que se inicio a mediados de 1995. --

En efecto, las recurrencias de la crisis en los años 1997 y 1998, se dieron como consecuencia, principalmente, de la persistente irresponsabilidad de los administradores de las entidades de créditos afectadas en el manejo del dinero

público, sumada a la crisis económica que se dio en País y a las transformaciones legales que se dieron en el Paraguay.

La crisis se inicia cuando en el año 1995, el Banco Central del Paraguay se vio obligado a intervenir dos bancos nacionales que en su conjunto representaban aproximadamente el 8% de los depósitos del público. En la intervención que realizó el BCP, así como en la mayoría de las legislaciones que conocemos se produce la sustitución del órgano administrador por funcionarios del Banco Central (en su calidad de órgano interventor). Si bien hemos realizado intervenciones en el pasado, aquellas se caracterizaron por una suerte de confianza del público en el trabajo del BCP, en éstas a raíz del mercado negro que se descubrió estaba vigente, la confianza de los depositantes y del público comenzó a disminuir.-

En efecto, el enorme mercado negro, informal o paralelo en el que se movían los administradores de las entidades de crédito y que no era de conocimiento del BCP; mediante el que captaban dineros del público a espaldas de la Superintendencia de Bancos y que se evidenció en el año 1995 hizo que el público comenzara a desconfiar de las entidades financieras, y aceleró la intervención administrativa en otras instituciones.-

A modo de ejemplo, podemos comentar que ocurrían situaciones en las cuales personas que reclamaban la restitución de sus ahorros en las entidades intervenidas, los interventores, no encontraban ni contrapartidas ni registros de dichos depósitos en las mismas. Esto hizo que se creara una situación a la que nadie sabía si sus depósitos estaban o no garantizados por el patrimonio de la entidad intervenida ni mucho menos por el BCP, a través del trabajo de sus interventores.

Consecuentemente ahorristas de otras instituciones corrieron a ellas a reclamar sus dineros, lo que aceleró la intervención de dos bancos más y aproximadamente 18 financieras. A la fecha, todas éstas instituciones, tienen su licencia revocada y la quiebra decretada en sede judicial.

Entre las causas que llevaron a esta crisis, a más de la saturación del mercado financiero; podemos citar el enorme porcentaje de cartera relacionada, el elevado apalancamiento, baja cobertura de préstamos morosos (previsión) estructura administrativa ineficiente de las entidades y la irresponsabilidad de sus administradores.--

Como consecuencia de la crisis, el gobierno autorizó a que el BCP conforme a su carta orgánica asista a los bancos intervenidos, el Congreso Nacional, así como los organismos internacionales dieron un voto de confianza al BCP

Podemos señalar que el propio Congreso Nacional dictó dos leyes, que ampliaban el marco de cobertura del BCP. Una para garantizar la devolución de depósitos al público por un monto aproximado de 25.000 dólares a cada cuentahabiente de las entidades financieras intervenidas, y que se reflejaban correctamente en sus contabilidades y otra para devolver aproximadamente 15.000. —Dólares americanos a cada persona que tenía ahorros fuera de ella.- Básicamente el criterio para la aplicación de una u otra Ley era la determinación de la debida registración contable de las acreencias en las entidades intervenidas, que quedaba a criterio del BCP.

Durante esta crisis, caracterizada principalmente por la influencia del mercado negro, podemos decir que el ahorrista en su conjunto, no sintió directamente los efectos de ella, habida cuenta de la asistencia irrestricta del BCP a estos.-

Sin embargo, la situación no se solucionó en su conjunto. Al inicio de la crisis, se aprobó, la nueva carta orgánica del Banco Central del Paraguay (BCP) y un año más tarde se aprobó la nueva ley de Bancos Financieras y Otras Entidades de créditos; disposiciones estas que cambiaron totalmente las reglas en el mercado financiero, y que sumados a la crisis económica que ya se evidenciaba y a la continua indisciplina e irresponsabilidad de los directores y administradores de las entidades de crédito, que continuaban operando en el mercado, crearon un ambiente para que se produzca la recurrencia de la crisis, que se dio lugar a mediados de 1997. --

Las nuevas leyes, restringieron notablemente la capacidad de prestamista de última instancia del BCP y establecieron nuevas reglas de juego para las intermediadoras financieras. A partir de la vigencia, la asistencia que el BCP podría otorgar a entidades de crédito, solo era posible en los casos de iliquidez transitoria, prórrogas a estas asistencias, requiere de un decreto del Poder Ejecutivo, a través de la aprobación de un plan de rehabilitación y fortalecimiento.-

Las entidades de créditos sometidas al control del BCP a través de la Superintendencia de Bancos, debían ajustar sus requisitos de capital mínimo a los niveles exigidos por la nueva legislación (aproximadamente 5 y 10 millones de dólares para financieras y bancos respectivamente), debían someter sus estados contables a análisis de auditores independientes, debían, separarse disminuir el relacionamiento con su cartera de colocaciones y entre otras más cosas, debían, a través de la Superintendencia de Bancos publicar los mismos con una calificación que media el Capital, calidad de activos, utilidades, leverage, y calidad de administración, publicación ésta conocida con el nombre de "CAULA".

Muchas de estas medidas no fueron cumplidas por las intermediadoras de créditos y las intervenciones administrativas continuaron, con la vigencia de las nuevas disposiciones legales. Tal vez hubiera, la nueva legislación, haber dado un tiempo prudencial para su entrada en vigencia, cosa que no se dio.

Como lo dijimos anteriormente, los bancos solo podían acceder a préstamos o asistencia por iliquidez, cuando se tratara de cuestiones transitorias, v.g como para financiar la corrida de los depositantes en tiempo de crisis. Caso contrario, la cuestión ya es estructural, requiere de una serie de ajustes y compromisos de los accionistas y administradores para volver a la entidad (banco) afectada se torne viable, por lo que la ley exige de la presentación de un plan a de recuperación, rehabilitación, recapitalización y fortalecimiento a satisfacción del BCP, y la posterior aprobación por decreto del Poder Ejecutivo.

Básicamente, los bancos afectados solicitaban al BCP como parte de integrante del plan presentado a su consideración, entre otras cosas la reestructuración de la deuda con la autoridad monetaria a mayores plazos y el diferimiento de las pérdidas a un promedio de 10 a 15 años, comprometiéndose en contrapartida a realizar aportes de capital suficientes, ajustes en su administración, mejora en la gestión y la reducción de su tamaño en todos los aspectos. Lastimosamente de los siete bancos que consiguieron que sus planes fueran aprobados, solo sobreviven a la fecha tres de ellos.

En el año 1996, fueron intervenidas cinco financieras más; en el año 1997 , se intervienen dos bancos mas y otras cuatro financieras y en el año 1998 cuatro bancos y cinco financieras adicionales, más dos sociedades de ahorro y préstamo para la Vivienda.—

Como causas de la caída de los bancos y financieras a partir de mediados del año 1996, entendemos que si bien estos se encontraban, en gran medida, desprendidos del mercado negro, no tomaron a tiempo las medidas que hubieran hecho disminuir el nivel de créditos otorgados a sus entidades vinculadas, los altos costos de administración, la mala gestión administrativa, y la persistencia en la irresponsabilidad e indisciplina de sus administradores, agravada la situación por la crisis económica por la que atravesaba el país, por lo que no sobrevivieron a las nuevas exigencias legales, impuestas por las nuevas leyes.

Cuando a mediados del año 1997 se interviene el banco líder de la banca nacional que representaba el 10 % del total de los depósitos del sistema, se pone realmente a prueba el régimen de intervención establecido por la nueva legislación.

Si bien en las intervenciones anteriores, las entidades continuaban operando bajo el control de los interventores, en la nueva legislación se prevé la misma modalidad, solo que sin asistencia crediticia de ninguna clase.

La causal principal que motivaron dichas intervenciones, fue la suspensión del pago de las obligaciones de las entidades por encontrarse estas ilíquidas para honrarlas. La ley obliga a la institución intervenida a continuar operando y establece un régimen de protección de los depósitos del público a efectivizarse al final del procedimiento de liquidación. No terminamos de entender como se puede obligar a los bancos a operar estando intervenido y sin posibilidad alguna de acceder a asistencia crediticia alguna?. Evidentemente operaron a medias, nadie podía acceder a sus depósitos, ni mucho menos tan siquiera se aceptaban depósitos de terceros.

La nueva legislación dispone taxativamente, que el BCP como Agente Financiero del Estado, solo puede efectivizar la garantía estatal prevista en ella (aprox. 10.000. USD) al finalizar el procedimiento de liquidación, y si los recursos provenientes del mismo fuesen insuficientes.

Evidentemente, las intervenciones realizadas en el año 1997, prepararon el terreno para que los ahorristas, a sabiendas de que sus ahorros se encontraban indisponibles como consecuencia de la aguda iliquidez por la que atravesaban las instituciones intervenidas, cuando se reiniciaron las intervenciones a mediados de este año, ya no esperaron más y corrieron a retirar sus depósitos indiscriminadamente de las instituciones que percibían en problemas; casi se produjo una pérdida total de la confianza en el sistema financiero.

En efecto, los ahorristas afectados por las intervenciones desatadas en los años 1997 y 1996, hasta ahora no recuperaron sus ahorros, salvo una mínima parte dispuesta por el Gobierno en carácter de subrogación; más algunos que otros que tuvieron la suerte de poder compensar sus deudas con los créditos que tenían en las entidades intervenidas.

Cuando en julio de este año se dispone la intervención de cuatro bancos, cinco financieras y otras entidades de ahorro y préstamo para la vivienda; numerosos bancos y financieras fueron objeto de una campaña de rumores y mala información que las hicieron tambalear, y de no ser por la asistencia de sus accionistas o de - alguna manera- la flexibilización de la asistencia financiera de parte del BCP, hubieran caído corrido la misma suerte de las entidades que fueron intervenidas.-

Lo desconcertante de este asunto, es que varios de las instituciones que cayeron este año, contaban con las más altas calificaciones de la CAULA, de la que les hablamos anteriormente, lo que agravo aún más la desconfianza de los depositantes. Hoy el sistema esta tranquilo, pero si no se modifica la legislación, si las entidades de crédito no hacen un análisis serio de su situación en el mercado, si no se agiliza el mecanismo de asistencia al ahorrista de una entidad intervenida, la crisis puede continuar.—

La crisis desatada trae aparejada muchos interrogantes jurídicos como judiciales.-

3. CONSECUENCIAS JURIDICAS.-

Toda intervención implica un acto administrativo de la autoridad monetaria. En el dictamien to de dicho acto, se debe velar por su debida formación, son necesarios todos los elementos de juicios que lo formen debidamente.-

El BCP es celoso en dicha formación , y trae su problemática que hace a la oportunidad del acto.

Hasta donde se utiliza la capacidad de prestamista de última instancia? Siendo la institución ilíquida, la misma podría subsistir con asistencia irrestricta del BCP?

Es la intervención dispuesta una sanción o no? Que derechos debe proteger el BCP al disponer dicha medida?

Que derechos tienen los accionistas, verdaderos propietarios de la entidad financiera? Hasta donde prevalece su interés

Y así podemos seguir con una variable de interrogantes.

En los interrogantes expuestos en estos puntos, el BCP ha entendido que al intervenir una entidad, lo hace en salvaguarda y protección del interés público, protegiendo a los ahorristas y al sistema en sí. El BCP no comparte la idea de que la intervención sea una sanción y que en cuanto a los accionistas, el derecho e interés de estos no puede ser superior al interés general que se protege, con la medida que se dicta.---

4. CONSECUENCIAS JUDICIALES

Como consecuencia de esta crisis, el BCP impulsó los procedimientos de liquidación judicial correspondientes (quiebras), donde procedió a verificar sus acreencias, solicitó asimismo la calificación de la conducta de los administradores. Elevó el resultado de los diversos sumarios administrativos y que a criterio del BCP, importaban indicios de conducta dolosa de los administradores a la Fiscalía General del Estado en calidad de denuncia. Asimismo, reclamó judicialmente los créditos garantizados personalmente por estos.-

En contrapartida, el BCP fue demandado, en sede contencioso- administrativa, por los Directores y Administradores sancionados. Su Directorio, el Superintendente de Bancos, los Interventores del BCP fueron denunciados en sede criminal.

En sede civil y comercial el BCP, fue demandado por los ahorristas en varios conceptos. Como por ejemplo, por restitución de depósitos, por daños y perjuicios inherentes a la supervisión de la actividad de banca off shore realizada por alguno de estos bancos, por la determinación correcta de la debida registracion contable de los depósitos de los ahorristas en las diversas entidades de crédito intervenida.

5.- CONCLUSION

Creemos que la crisis del sistema financiero por la que atraviesa actualmente el Paraguay, se ha vivido en otros países, en diferentes periodos de tiempo y con similares matices.

A la fecha han salido del mercado financiero paraguayo, aproximadamente 6 bancos en procedimientos de liquidación judicial (4) y extrajudicial (2); un banco en forma voluntaria y tres bancos están en proceso de intervención. Han salido dieciocho financieras ya sea por los procedimientos judiciales o extrajudiciales y cinco más han salido en forma voluntaria.

Si bien las intervenciones -dispuestas por el BCP como consecuencia de la crisis que comentamos en este trabajado. Han generado inquietud y cierta pérdida de confianza, las mismas han cumplido uno de sus objetivos, cual es, -a falta de capitalización por sus accionistas-, la separación del sistema financiero de las entidades ineficientes, evitando de alguna manera el contagio a otras instituciones sanas y ha permitido y permitirá en el futuro, una mayor transparencia, eficiencia y aumento de la solvencia y solidez del sistema, claves para un crecimiento estable de la economía. Sin embargo, esta es una tarea que el BCP solo no la puede realizar, se necesita de una urgente modificación de las normas vigentes y de una actitud coherente de los demás órganos del Estado.-

Al Paraguay, la crisis ya le ha costado 1.2 billones de guaraníes (aprox. 350 millones de USD) que representa entre el 5 y 6 % del PIB. Si bien ésta crisis ha tenido un costo muy alto para el Paraguay, la misma fue necesaria para la depuración, saneamiento y sinceramiento del sistema financiero, para garantizar el normal desenvolvimiento del sistema de pagos; para evitar una crisis de mayor envergadura que termine arrastrando a todo el sistema. En resumen la inacción del BCP hubiera provocado efectos desastrosos sobre el sistema financiero y la economía en general, y desde el punto de vista normativo y político el costo fue evidentemente menor que una eventual inacción de la Autoridad monetaria.—