

Síntesis de la exposición a realizada el 16 de octubre en el Parlamento nacional

Ante la crisis, el sistema financiero en Uruguay: un asunto de Estado.

AEBU - PIT CNT

Recientemente se ha cumplido un año del jalón más importante de la crisis del sistema financiero uruguayo. No existe sector de la sociedad uruguaya que haya dudado en calificar lo vivido como una de las crisis más grandes que el país ha sufrido en su historia.

Pero en realidad, más allá de que el estallido se produce en el sistema financiero, lo que quedó al desnudo fue un modelo de país detrás de un proyecto de plaza financiera, que no contemplaba la necesaria articulación del sistema financiero con un proyecto de desarrollo para el país.

Porque aún sin la crisis del sistema financiero el país venía de cuatro años de recesión y de políticas fiscal, cambiaria y monetaria inadecuadas, hechos que no pueden endilgarse a *shocks* externos que también nos afectaron (devaluación de Brasil del 1999, la aftosa del 2001, la crisis político-financiera de Argentina).

El sindicato asumió la responsabilidad del momento histórico vivido en el año 2002 que comenzó con las corridas en el sistema y su culminación en el estallido de agosto.

Alertamos:

- a las autoridades nacionales sobre lo grave de la situación desde comienzos del 2002, y planteamos la necesidad de lograr un acuerdo de Estado de todos los líderes políticos, e implantar un seguro total de depósitos
- a los depositantes sobre las consecuencias que podían tener sobre sus ahorros la liquidación de los cuatro bancos suspendidos por la destrucción de más de 1.500 millones de dólares de ahorros
- del deterioro de los servicios financieros en el conjunto del país (para el interior del país, estas instituciones representaban casi el 70% de ellos)
- sobre las consecuencias que la liquidación planteada por el FMI tendría sobre las más de 30.000 empresas cuyo financiamiento estaba vinculado con estos bancos y los deudores, que se verían enfrentados en un corto lapso a la opción entre el pago y la ejecución.

Propusimos:

- un proyecto de ley para la constitución de una Comisión Nacional para la Reversión del Sistema Financiero en agosto, que fue refrendado en oportunidad de presentarlo en este mismo recinto por los señores senadores Dr. Jorge Larrañaga y Ec. Manuel Nuñez.
- a continuación, la creación de un Banco Nacional que permitiera evitar, aún más, la destrucción de riqueza y que finalizó en el mes de diciembre con la creación del Nuevo Banco Comercial que engloba a los ex Comercial, Caja Obrera y Montevideo
- originalmente que el Banco de Crédito integrara la nueva institución creada; finalmente, después de siete meses de negociaciones entre gobierno, Banco Central y secta Moon, cayó, siendo la prueba tangible que el peor escenario es la liquidación como lo anunciamos en agosto del 2002.

Como sindicato podemos haber cometido errores, y somos conscientes de que nuestras propuestas sean pasibles de críticas o de discrepancias, pero siempre hemos ofrendado nuestros análisis y propuestas, que en

más de una oportunidad fueron los únicos planteados. Con ese mismo espíritu, hoy nos parece adecuado no solo revisar y analizar, sino que entendemos imprescindible volver a proponer caminos que permitan encauzar la vida económico-social del país. Porque no podemos permitir que el país vuelva a tropezar con las mismas piedras. Sería imperdonable no analizar y tratar de modificar las causas que nos han llevado a esta situación. Porque ha sido demasiado el dolor que ha vivido el pueblo uruguayo derivado de las consecuencias económicas, agravado por la pérdida del mayor de los patrimonios de un país que son sus jóvenes, quienes por la falta de oportunidades de futuro emigran.

Por los motivos expuestos, AEBU se ha propuesto una serie de actividades que comienzan en este foro con esta amplia convocatoria (a sectores políticos, organizaciones sociales, sectores de la producción, la industria, el comercio, usuarios del sistema, autoridades de este, ediles, Poder Judicial, etcétera) a debatir sobre lo pasado, pero con la mirada puesta en el futuro.

El desafío es “un cambio de pisada en la solución económica del país”, en la elaboración de una nueva estrategia de desarrollo, reasumiendo el Estado un papel activo a través de políticas de reactivación. En esta estrategia de desarrollo está directamente involucrada la revalorización de la democracia como pilar central. En ese contexto ubicamos esta discusión sobre el sistema financiero que el país precisa.

Creemos que ha quedado más que demostrado la importancia de un sistema financiero que sirva para administrar el ahorro y permitir la reactivación a través del crédito. Ha quedado demostrado que el sistema financiero que teníamos hace un año no cumplía esa función, y por lo tanto al reconstruirlo tenemos que sanearlo y ponerlo de una vez por todas al servicio del país.

No podemos decir que esta crisis fuera “impensable”; desde AEBU –previo al acto electoral de 1999– presentamos a los partidos políticos y a la sociedad en general un documento que pretendió ser un aporte,

para la necesaria discusión del sistema financiero como un asunto de Estado. En él alertábamos sobre las debilidades del sistema y proponíamos medidas inmediatas e imprescindibles a instrumentar.

La crisis financiera estalla en un marco general de crisis económica y social del país, y su emergente –la crisis de los pasivos– está directamente vinculada a la falta de confianza, y al problema estructural de sus activos.

Los hitos relevantes son la corrida sobre el Banco Galicia (imprudentemente habilitado a funcionar como banco 2 años antes, cuando su operativa era principalmente *off-shore*) que no puede hacer frente al retiro de los depósitos, por lo que fueron suspendidas sus actividades; la generalización de la corrida sobre el sistema bancario alcanzando a la banca estatal por primera vez en la historia agravada por los estafas perpetradas por los dueños en el Banco Comercial y Montevideo-Caja Obrera.

El 20 de junio de 2002 se produce la liberalización total del precio del dólar.

Fines de julio se decreta el feriado bancario, y el 5 de agosto es levantado, con 5 instituciones con sus actividades suspendidas y la banca pública con sus depósitos reprogramados.

Generamos todos los espacios de discusión posibles, convocando a la organización de los ahorristas y presentamos un proyecto para la conformación de una Comisión Nacional para la Reconversión del Sistema Financiero en el Parlamento nacional. Propusimos –ante la ausencia total de alternativas al desastre– la conformación de un Banco Nacional Privado, que rescatara lo mejor de la estructura de las cuatro instituciones bancarias suspendidas, a la vez que los ahorros, y los servicios financieros para sus usuarios, al mismo tiempo que planteaba la forma de dar tratamiento a la cartera con dificultades. Insistimos en la necesidad que dichas entidades fueran autorizadas a realizar tareas de banca transaccional a fin de evitar el deterioro de sus carteras. Participamos activamente de la Comisión Consultiva creada en el ámbito del MEF, donde desarrollamos estas propuestas, generamos mecanismos para la cobertura social al desempleo en el sector, y donde insistimos en la necesidad de continuar con su funcionamiento para abordar la situación de la banca estatal.

1. La Ley 17.613

A partir del análisis en dicha Comisión Consultiva, el ministro de Economía y Finanzas remite al Parlamento nacional esta ley, la que es aprobada por la unanimidad de los partidos políticos con representación.

El marco legal compuesto de 4 secciones. Se trata de un texto necesario para implementar un camino diferente al de la liquidación lisa y llana de las instituciones financieras suspendidas, tal cual se planteara inicialmente, a la vez que brinda algunos instrumentos fundamentales para el funcionamiento futuro del sistema financiero.

Señalamos en su momento nuestra preocupación por lo dilatado del tiempo que insumió su confección y aprobación, a lo que hoy debemos agregar el tiempo transcurrido para la implementación efectiva del proceso y la ausencia de avances concretos en algunos puntos, como el referido a la Superintendencia de Protección al Ahorro, y el seguro de depósitos.

Sección 1

- El capítulo I establece el fortalecimiento de las normas de supervisión y contralor por parte del BCU, si bien sigue faltando alcanzar una verdadera supervisión consolidada global.
- Los capítulos II y III establecen nuevas normas de liquidación de instituciones financieras, así como normas específicas para las instituciones suspendidas hasta ese momento.
- El capítulo IV establece las herramientas legales con las cuales finalmente se conformó el NBC, así como autorizaciones específicas para lo que en ese momento se afirmaba constituiría la reapertura del BDC, posteriormente frustrada.
- El Capítulo V contiene disposiciones generales.

Sección 2

El Capítulo I establece la creación de la Superintendencia de Protección del Ahorro Bancario.

Sección 3

Se conforma el Seguro de Desempleo Bancario.

En este punto debemos precisar los costos sociales, en puestos de trabajo en el sistema, que hicieron necesaria su implementación; las características de este, así como su financiación.

Al 5 de agosto del año 2002, la salida diseñada desde el Poder Ejecutivo significaba la pérdida de 3 000 puestos de trabajo directos en el sistema financiero, en el conjunto de las instituciones suspendidas para su posterior liquidación.

A la fecha –luego de un proceso que incluyó jubilaciones, pre- jubilaciones, retiros voluntarios y la selección de los trabajadores para el NBC y los fondos de liquidación–, finalizada la definición de la estructura para la liquidación del BDC, los trabajadores amparados en el seguro de desempleo se ubican en una cifra cercana a los 1 000.

Esta prestación no existía para los trabajadores y trabajadoras del sistema financiero; ella establece un régimen transitorio, que ampara con la misma cobertura vigente para los trabajadores privados a los dependientes de las instituciones en liquidación, es decir una cobertura máxima de 8 SMN, por un término de 6 meses, con la posibilidad de ser prorrogado por hasta 12 meses más, a cargo del Estado.

A ello se suma la habilitación a la CJPB de extender el monto de la prestación hasta 20 SMN, y su extensión hasta en 18 meses más, a partir del financiamiento generado por el compromiso solidario de los 30.000 afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, que aportan mensualmente el 2,5% de sus salarios, jubilaciones y pensiones.

A ello se suma la instauración de un régimen general cuyo financiamiento está a cargo en un 100% de las empresas, ya sea en caso de despidos, suspensión o cese de sus actividades.

Resumiendo, una prestación que no existía, acotada a la emergencia, frente a una situación extraordinaria, a ser servida por la Caja Bancaria que pese a su difícil situación ha cumplido un papel amortiguador en el proceso de reestructura del sistema en la última década.

Por lo tanto el Estado aporta lo mismo que para cualquier trabajador privado. Lo adicional queda a cargo del aporte solidario de los trabajadores bancarios activos y pasivos.

Sección 4

Se establecen disposiciones transitorias.

2. El proceso en el sistema cooperativo

Las cooperativas de ahorro y crédito, luego de la “crisis de la tablita”, cubrieron la demanda de servicios bancarios de los sectores de la producción, servicios y consumo que los grandes bancos despreciaron en el conjunto del país. El importante desarrollo alcanzado se sustenta en parte por el valor agregado de la participación de los usuarios en los comités de crédito, y la fuerte vinculación a las realidades locales en todo el país.

Las cooperativas no siguieron los patrones del resto de las instituciones de intermediación financiera en la reciente crisis. Ello es observable en la fidelidad de sus ahorristas que mantuvieron casi en la totalidad sus depósitos (la corrida alcanzó al 20 % frente al 56% que tuvieron los bancos extranjeros) y su explicación se encuentra en la estructura social de los ahorristas y el compromiso hacia al sistema cooperativo que es visto como diferente del banco tradicional.

No se puede decir que la crisis no las golpeó (aumento de morosidad) pero es auspicioso el proceso de reconversión y reajuste donde aparecen nuevas propuestas.

3. La realidad actual

Son muchos los temas que quedan pendientes y donde los uruguayos nos debemos soluciones de fondo. Pero hay algunos en los que no podemos quedarnos solo en la evaluación sino que requieren de la adopción de medidas políticas-administrativas, y en la mayoría la necesidad de legislar. Las medidas y objetivos planteados por el sindicato hace más de un año siguen básicamente vigentes en la agenda del país en este momento.

La lentitud del proceso que llevó finalmente a que en diciembre del 2002 se aprobara la Ley 17.613 lamentablemente mostró el acierto de dichos planteos:

- la desocupación creció 5 puntos,
- la caída de un importante número de empresas,
- ausencia de financiamiento y crédito,
- caída del PBI en casi un 10% en un año,
- aumento del endeudamiento externo y del déficit de las cuentas fiscales, estando planteado el riesgo del *default*
- un importante proceso de desintermediación bancaria en el financiamiento al sector productivo primordialmente,
- la brutal pérdida del valor de los activos de estas instituciones.

Se procedió a la modificación de la carta orgánica del BHU, bajo criterios sugeridos por los organismos financieros internacionales, cuestionando la vigencia de su rol, y sin atender los impactos sobre la industria de la construcción (empresas y empleo) en la reestructura iniciada.

El desafío consiste en un cambio en las soluciones económicas ensayadas, donde el Estado tiene un papel primordial a jugar para interrumpir esta espiral recesión-crisis-desempleo-endeudamiento.

Estamos sin dudas ante la mayor caída de la inversión, y en un fuerte proceso de destrucción de capital (físico, instalado, humano), donde a partir de una realidad que nos marca que recursos del exterior no ingresarán, inclusive el endeudamiento con los organismos financieros internacionales está muy acotado, el tema del ahorro y el financiamiento se vuelven imprescindibles.

La reestructura en curso del sistema financiero convive con un proceso de desintermediación financiera, donde el financiamiento se traslada de los canales bancarios tradicionales para determinado segmento de la demanda habilitados a utilizar algunos instrumentos del mercado de capitales. Mientras que importantes sectores de la actividad productiva vuelven a los viejos prestamistas, que no están sujetos al contralor del BCU, y que si bien siempre han existido, actualmente han cobrado una mayor incidencia ante la ausencia de oferta crediticia.

La aversión al riesgo, en una visión pro-cíclica de las instituciones financieras, lleva a que desde el sector bancario privado la oferta crediticia quedara restringida al crédito “transaccional”.

El BROU se encuentra impedido de cubrir la demanda de financiamiento no sólo por los efectos de la crisis vivida, sino, fundamentalmente por la situación de su cartera que tiene un importante índice de morosidad, exigiendo un gran nivel de provisiones. Se llega a esta situación principalmente por la responsabilidad de éste y de los anteriores directorios de la institución en la gestión del otorgamiento de créditos así como las refinanciamientos aprobadas desde el sistema político. Claramente se ha configurado un sistema perverso de incentivos a todo nivel, y su reversión supone nuevos incentivos explícitos, así como el desarrollo de capacidades para llevarlo adelante.

Hoy el sistema financiero privado, exceptuando a las cooperativas de ahorro y crédito y al Nuevo Banco Comercial, es totalmente extranjero, en un proceso de franca retirada, de “achique” de su operativa en el país y en la región.

Este diagnóstico es también de aplicación a la situación vivida por el Banco Hipotecario al que se le suma los notorios problemas de descalces de monedas y plazos que se originan a comienzos de los años 90.

Junto a ello la ausencia de una orientación clara para el funcionamiento de los Fondos de Recuperación de los Patrimonios Bancarios de las entidades en liquidación, conspiran contra el desarrollo de la necesaria reestructuración de la deuda de miles de empresas y personas, a la vez que dilatan la necesaria generación de transparencia y confianza en el proceso de recuperación de los ahorros.

4. El sistema financiero: UN ASUNTO DE ESTADO.

Una agenda imprescindible a discutir para cambiar el sistema financiero:

- **Contenido democrático**
 - Los costos que han significado para el conjunto de la sociedad uruguaya, no sólo esta crisis, sino el desarrollo de la política llevada adelante en cuanto al sistema financiero, trascienden el poder de decisión de un ministro, un directorio, etc.
- **Riesgo moral:**
 - Tanto el correspondiente de los banqueros, de los deudores, de los depositantes así como de los supervisores.
- **Dentro de los activos bancarios: el endeudamiento**
 - No compartimos refinanciación que no sea selectiva
 - Tampoco acordamos suspensión de ejecuciones lisa y llana

- Hay deudas que deben cambiar de propiedad
- Mecanismos fiscales compensatorios
- Constitución de un fondo de garantía
- Las carteras pesadas:
 - atender las carteras pesadas de los bancos estatales y de las liquidaciones en trámite,
 - administrar el fondo de garantía
- la oferta crediticia:
 - recuperar el crédito en moneda nacional,
 - el costo del dinero

- **Para los pasivos bancarios:**
 - Reglamentar y poner en práctica la constitución de un seguro de depósitos, a través de la Superintendencia de Protección al Ahorro Bancario.

- **Supervisión y contralor :**
Otros aspectos en cuanto al diseño del sistema financiero:
 - Control y transparencia sobre el destino del ahorro a través del crédito
 - Redefinición de los alcances del secreto bancario, funcional al nuevo sistema financiero
 - El fomento de la bancarización, o más bien la re-bancarización
 - Creación de comités de usuarios
 - Resolver la forma jurídica de los bancos extranjeros
 - Una ley de competencia bancaria
 - Modificar el actual sistema de auditorías, que se ha demostrado totalmente ineficiente.
 - Reglamentar las funciones y responsabilidades de los síndicos en las empresas financieras.

- Regular, estableciendo límites, a la concentración de porciones del sistema financiero por parte de estudios jurídicos, etc.
- Delimitar claramente la actividad de banca nacional y banca *off shore*
- Establecer criterios de integración de los bancos estatales en base a la idoneidad y profesionalidad
- ¿Siguen siendo aplicables en nuestra realidad, a rajatabla, todas las recomendaciones de Basilea?
- La coordinación regional, tanto de las políticas de supervisión y contralor, como en el diseño del nuevo sistema financiero.

5. UN MECANISMO PARA LA SOLUCIÓN

5.1. La creación de la **Comisión para la Reconversión del Sistema Financiero**, integrada por representantes :

- Banco Central del Uruguay (BCU),
- Bancos, CayC, IFE, etc. Del Uruguay,
- Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU)
- Un delegado de los bancos del Estado
- Un delegado de cada partido político con representación parlamentaria,
- Un órgano consultivo con representación de los usuarios del Sistema.

5.2. Finalidad

Analizar la implementación de medidas tendientes a abordar los problemas emergentes del proceso descrito:

- Reestructura del endeudamiento, para lo que es necesario abordar dos situaciones urgentes:
 - Las carteras 4 y 5 del BROU

- Los criterios de funcionamiento de los FRPB de los bancos en liquidación.

En ambos casos, en forma unificada o separadamente, debe encararse un proceso de recuperación de activos respetando el criterio de “administración bancaria”, que a la vez de maximizar la recuperación permita, en función de un análisis selectivo, sectorial y atendiendo a las prioridades en cuanto a la generación de empleo y la recuperación productiva, la reestructuración del endeudamiento.

Para ello proponemos la creación de **una entidad pública de derecho privado**, gerenciada profesionalmente, y cuya dirección esté constituida atendiendo a la necesaria transparencia y control democrático de su gestión.

- Reglamentar y poner en funcionamiento el Seguro a los Depósitos Bancarios en el marco de la SIPAB creada en la Ley 17.613.
- La definición de una propuesta marco para el otorgamiento de créditos por parte de las instituciones financieras, en concordancia con la definición de los sectores prioritarios para la economía, tomando en cuenta la incidencia de las monedas y plazos, así como los ciclos de los distintos sectores, que actúe en forma anti-cíclica, y que tenga en cuenta la complementación a nivel del Mercosur.

5.3 . Otros aspectos generales a considerar

A modo de ejemplo citamos algunos:

- Somos partidarios de capitalizar a los bancos oficiales. Es un esfuerzo en que toda la sociedad aporta y por lo tanto es imprescindible tanto el capitalizarlos como cambiar sus modelos de

dirección y gestión pues de lo contrario volveremos a encontrarnos con un banco con 1 100 millones de dólares en categorías 4 y 5.

- Es imprescindible potenciar el funcionamiento de los bancos oficiales, para lo cual iniciar una discusión seria de la complementación de funciones de las instituciones financieras oficiales nos parece un elemento apropiado.
- Somos partidarios de buscar soluciones para el endeudamiento pero no sobre la base de refinanciaciones no selectivas, donde tampoco es suficiente el análisis caso a caso, sino que se deberá priorizar el estudio estratégico por rama de actividad que permita salir del ciclo cerrado de refinanciaciones que nacen con la seguridad de que no van a pagarse.
- Proponemos el análisis a fondo de la dolarización de la economía, fundamentalmente en lo referido al crédito, pues ha quedado probado las consecuencias nefastas que ello implica para usuarios y empresas cuya actividad no esta ligada a una moneda externa. Se deberían tomar en consideración el riesgo de cambio, la posición de moneda del usuario, una política de estímulo al crédito en moneda nacional y unidad indexada, y una batería de medidas macroeconómicas.
- Incorporar a la oferta crediticia segmentos marginados de la misma, supone pensar en una política de desarrollo del denominado “microcrédito”, donde el BROU debe ser el articulador de lo que se puede denominar un “**crédito social productivo**”, canalizando iniciativas como las que por ejemplo se están estudiando en el ámbito de la JUNAE, atendiendo a la **potencial demanda de crédito** de estos sectores, a tasas accesibles y que pueden estar subsidiadas explícitamente, según la importancia social y productiva del emprendimiento; así como el desarrollo de entidades que cumplan el rol de bancos de fomento y de inversión.

Es esta una síntesis muy limitada de temas que entendemos el país debe encarar. Y nuevamente reiteramos que lo que buscamos no es que todos compartan nuestra visión ni los caminos que, desde nuestro punto de vista, son los mejores o indispensables; pero creemos también que de toda crisis se deben sacar conclusiones y sobre todo encarar correcciones, pues si no lo hacemos estaremos condenados a seguir tropezando con las mismas piedras. El futuro no espera.

**PARA SALVAR EL PAIS
por un sistema financiero
que le sirva a los uruguayos**

Octubre de 2003

Aebu - Pit-Cnt