



T
332.41
AVER

ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL

INSTITUTO DE CIENCIAS HUMANÍSTICAS Y ECONÓMICAS

CRISIS FINANCIERAS:

Regulación, Incentivos y Soluciones

TESIS DE GRADO PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:
ECONOMISTA CON MENCIÓN EN GESTIÓN EMPRESARIAL, ESPECIALIZACIÓN SECTOR PÚBLICO

Presentada por:

LEOPOLDO AVELLÁN MORALES

GIOVANNY BASTIDAS RIOFRÍO

JULIÁN DÍAZ IZA

FRANCISCO MARRIOTT GARCÍA

Guayaquil-Ecuador

Año 1998



AGRADECIMIENTOS

Los autores deseamos agradecer primeramente a Dios y a nuestra Madre Dolorosa, por haber guiado nuestros pasos durante nuestra vida universitaria; queremos agradecer también a nuestras familias y seres queridos por el apoyo y comprensión brindados durante la elaboración de esta obra; al Ingeniero Omar Maluk Salem, maestro y amigo, que con su palabra sincera y abierta nos impulsó desde los primeros días para conseguir las metas de las que hoy nos sentimos orgullosos; al Ingeniero Víctor Bastidas, por facilitarnos el acceso a fuentes bibliográficas muy importantes para la ejecución de esta tesis; al Consejo Directivo y a todos los que forman el Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas, por creer en nosotros; finalmente queremos expresar nuestro agradecimiento a todos nuestros profesores, y de una manera muy especial al Economista Emilio Pfister, por la ayuda brindada durante nuestra estancia en la ciudad de Quito durante la etapa de investigación; al Licenciado Washington Macías, por el invalorable tiempo dedicado en la corrección y perfeccionamiento de este trabajo; y al Ingeniero Rodolfo Paz por las facilidades dispensadas para que esta obra pudiera culminarse felizmente.

DEDICATORIAS

A Arianna, Carmita, y a mi madre, María Isabel.

A mis padres, Víctor e Inés.

A mis padres, Primo y Alexandra, a Nuria y a María Fernanda.

A mis padres, Luis Alberto y Francisca.



Ing. Omar Maluk Salem
Director del ICHE



Dr. Hugo Arias Palacios
Director de Tesis



Econ. Estuardo Arguello Ruiz
Vocal Principal



Ing. Carlos Duchicela
Vocal Principal

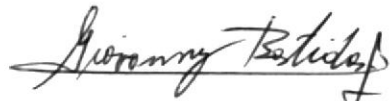
DECLARACIÓN EXPRESA:

"La responsabilidad por los hechos, ideas y doctrinas expuestos en esta Tesis de Grado, nos corresponden exclusivamente; y, el patrimonio intelectual de la misma, a la ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL".

Reglamento de Exámenes y Títulos profesionales de la ESPOL



LEOPOLDO AVELLÁN MORALES



GIOVANNY BASTIDAS RIOFRÍO



JULIÁN DÍAZ IZA



FRANCISCO MARRIOTT GARCÍA

RESUMEN

La obra está organizada de la siguiente manera: en el primer capítulo se exponen los aspectos teóricos más importantes acerca de las crisis financieras. Se inicia con múltiples definiciones de "crisis financieras", luego se establecen las diferencias entre lo que son las "crisis financieras" y los "disturbios financieros". Posteriormente se presenta al "efecto dominó" como el mecanismo de contagio de los problemas de iliquidez de un banco a otro. A continuación se aborda el tema de las "crisis de mecha corta" y las "crisis de mecha larga", y como deben ser tratadas estos dos tipos de crisis por las autoridades competentes. Se finaliza el capítulo con un análisis de las causas de las crisis financieras, entre éstas tenemos: a las causas macroeconómicas que tienen que ver con problemas referentes al tipo de cambio, inflación, expectativas de los agentes y el problema de los auges crediticios. Otra causa la constituyen los aspectos microeconómicos, que se refieren a problemas con la calidad de los administradores, deficientes prácticas bancarias y se enfatiza la necesidad de un sistema de supervisión y control bancario adecuado. Por último como causas de las crisis tratamos a la intervención del gobierno y a la liberalización de los mercados financieros. La primera no sólo por la pérdida de eficiencia que genera sino por los efectos que puede acarrear la política fiscal en las tasas de interés; el segundo, en cambio, es un tema polémico sobre el cual todavía no se ha dicho la última palabra.

El segundo capítulo se refiere al papel del banco central en las crisis financieras, justificando su intervención en la resolución de estos episodios y describiendo las etapas, objetivos, restricciones e instrumentos de los que dispone para manejar y solucionar estos colapsos. En este capítulo se centra la atención en temas de gran importancia como son la necesidad de un seguro de depósitos como instrumento correctivo de las crisis financieras, los problemas relacionados con los incentivos de los reguladores de las crisis bancarias y la necesidad de conferir exclusivamente al banco central la responsabilidad de supervisar al sistema financiero. Para el tema de los incentivos de los reguladores, se presenta además un modelo matemático. Finalmente abordamos la disyuntiva de la primacía de las reglas frente a la discrecionalidad y su justificación.

El tercer capítulo expone la experiencia latinoamericana en el tema de crisis financieras, enfocando la atención en las crisis más importantes de las dos últimas décadas: el caso chileno de la década del ochenta, los casos argentinos de la década del ochenta y del noventa, y los casos mexicano y venezolano de la presente década. Fue a raíz de la crisis de la deuda externa en 1982 que se desató una ola de graves crisis financieras en América Latina, las mismas que se extendieron producto de la fragilidad de los sistemas económicos implantados. Como consecuencia de los problemas surgidos en los sistemas financieros, fue necesaria la reacción de las autoridades económicas para aplicar las medidas adecuadas en cada caso. Así mismo, el resolver las crisis tomó de cuatro a cinco años y un ajuste real en la economía. El ámbito en que se desarrollan las crisis financieras en el mundo marca una profunda

diferencia entre los países con economías emergentes y los países industrializados. Esto conduce a que el tratamiento de las crisis por parte de las autoridades difiera de un caso a otro.

En el cuarto capítulo se cita la experiencia ecuatoriana de crisis financieras, puntualizando primeramente el marco legal regulatorio vigente en el Ecuador acerca del tema de crisis financieras, y describiendo los dos casos más importantes de crisis financieras ecuatorianas: el caso de la sucretización de los años ochenta, y la reciente crisis del Banco Continental.

El programa de sucretización en sí no ocasionó pérdidas al Banco Central, con excepción del período comprendido entre 1985 y 1986, en el cual los pagos que realizó el Banco Central a los acreedores internacionales le generaron grandes pérdidas como consecuencia de la extensión del período de gracia otorgado al pago de las comisiones por riesgo cambiario, y porque el Banco Central sirvió completamente la deuda externa convertida sin haber recibido pago por parte de las instituciones endeudadas con él. Finalmente, el programa de la sucretización no cumplió con el objetivo propuesto, pues la falta de independencia del Banco Central permitió que los grupos de interés presionasen para obtener medidas a su favor, en desmedro de la sociedad ecuatoriana y las generaciones futuras que soportarán el pago de la deuda.

En cuanto al caso del Banco Continental, considerando la deficiente supervisión realizada por la Superintendencia de Bancos para detectar a tiempo una posible crisis, las autoridades tenían dos caminos para enfrentar la compleja situación que atravesaba el banco: una alternativa era liquidar la institución, precautelando los intereses de los pequeños depositantes, y otra era la intervención estatal por parte del Banco Central con el objeto de rehabilitarla. La administración del Banco Central, bajo la dirección del Dr. Augusto de la Torre, asumió la responsabilidad de rehabilitar el banco, designando una nueva administración independiente al Banco Central, debido a la importancia que tenía la institución dentro del sistema de pagos de la economía. Las medidas adoptadas para la administración de la crisis del Banco Continental fueron las correctas, ya que se preservó el buen funcionamiento del sistema de pagos, se evitó el efecto dominó, tal como aconteció en otros países de Latinoamérica (como en Venezuela en 1994) y además se castigaron a los dueños, quienes perdieron el banco y los fondos para la rehabilitación no fueron inflacionarios.

INDICE GENERAL

RESUMEN

INDICE GENERAL

INDICE DE FIGURAS

INDICE DE TABLAS

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION xii

INTRODUCCION 14

Capítulo1

1. ASPECTOS IMPORTANTES ACERCA DE LAS CRISIS FINANCIERAS 18

1.1 DEFINICIONES 18

1.2 ¿CRISIS FINANCIERAS O DISTURBIOS FINANCIEROS? 19

1.3 EL EFECTO DOMINO 20

1.4 CRISIS DE «MECHA LARGA» Y CRISIS DE «MECHA CORTA» 21

1.5 EL ORIGEN DE LAS CRISIS FINANCIERAS 23

1.6 LAS CAUSAS DE LAS CRISIS FINANCIERAS 24

1.6.1 Las causas macroeconómicas 24

1.6.2 Las causas microeconómicas 29

1.6.3 La intervención del gobierno 33

1.6.4 La liberalización de los mercados financieros 34

RECUADRO 1: Otra causa de las crisis financieras: La falta de capitales de riesgo 35

Capítulo2

2. EL PAPEL DEL BANCO CENTRAL EN LAS CRISIS FINANCIERAS 37

2.1 ¿POR QUÉ ES DIFERENTE EL MERCADO FINANCIERO DE LOS OTROS MERCADOS? 37

2.1.1 Las instituciones financieras están muy apalancadas 37

2.1.2 Las instituciones financieras carecen de liquidez 37

2.1.3 El sistema de pagos depende crucialmente del sistema financiero 39

2.2 EL MANEJO DE LAS CRISIS FINANCIERAS POR PARTE DEL BANCO CENTRAL 40

2.2.1 Etapas de la resolución de las Crisis Financieras 40

2.2.2	Objetivos que deben perseguir los bancos centrales en el manejo de las Crisis Financieras	42
2.2.3	Restricciones a la actuación del banco central en la resolución de las Crisis Financieras	44
2.3	MECANISMOS PARA EL MANEJO DE LAS CRISIS BANCARIAS	46
2.3.1	Rehabilitación bancaria	48
2.3.2	Liquidación bancaria	51
2.3.3	Sistema limitado de garantía de depósitos	51
2.4	¿CÓMO EVITAR LAS CRISIS FINANCIERAS? UN PAPEL VITAL DE LA BANCA CENTRAL	54
2.5	REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN	57
2.5.1	¿Por qué se debe regular los bancos?	57
2.5.2	El papel de los reguladores	57
2.5.3	La regulación de prudencia	58
2.5.3.1	La regulación de prudencia es costosa económicamente	58
2.5.3.2	La supervisión debe ser transparente	59
2.5.4	El problema de los incentivos de los reguladores	60
	RECUADRO 2: El Problema de los incentivos de los reguladores	62

Capítulo 3

3.	LAS CRISIS FINANCIERAS MAS RELEVANTES DE AMERICA LATINA	65
3.1	CARACTERÍSTICAS DE CRISIS FINANCIERAS LATINOAMERICANAS VERSUS LAS CRISIS DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS	65
3.2	CASOS LATINOAMERICANOS	67
3.2.1	El caso chileno: La crisis de los ochenta	67
3.2.1.1	Enseñanzas	68
3.2.2	El caso argentino: La crisis de los ochenta	69
3.2.3	El caso argentino: La crisis de los noventa	70
3.2.3.1	Enseñanzas	71
3.2.4	El caso mexicano: La crisis de los noventa	72
3.2.4.1	Enseñanzas	73
3.2.5	El caso venezolano: La crisis de los noventa	74
3.2.5.1	Enseñanzas	75

Capítulo 4

4.	LA EXPERIENCIA ECUATORIANA EN CRISIS FINANCIERAS	77
4.1	Estructura Del Sistema Financiero Privado Ecuatoriano	77
4.1.1	Instituciones financieras privadas	77
4.1.2	Instituciones de servicios financieros	78
4.2	MARCO LEGAL Y REGULATORIO EN ECUADOR PARA EL MANEJO DE CRISIS FINANCIERAS	79

4.2.1 Descripción y análisis crítico de los cuatro pilares	79
4.2.1.1 Función de prestamista de última instancia	79
4.2.1.2 Restricciones en operaciones de bancos con deficiencia patrimonial	80
4.2.1.3 Liquidación con preferencia de pago a depositantes	81
4.2.1.4 El préstamo subordinado	81
4.3 LA SUCRETIZACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA	82
4.3.1 Antecedentes macroeconómicos	82
4.3.2 El programa de sucretización	84
4.3.3 El mecanismo de la sucretización	85
4.3.4 Modificaciones al programa inicial y nuevas medidas: los efectos negativos	86
4.3.5 Consecuencias de la crisis de los ochenta en el sistema financiero ecuatoriano	87
4.3.6 Lecciones de la sucretización	88
4.4 EL CASO BANCO CONTINENTAL	89
4.4.1 Antecedentes macroeconómicos	89
4.4.2 Síntomas iniciales de la crisis: caen Casas de Valores	90
4.4.3 Causas microeconómicas provocan estallido de la crisis	90
4.4.4 Paso a paso los detonantes que hundieron al Continental	91
4.4.5 Administración de la crisis	95
4.4.6 Lecciones de la crisis del Banco Continental	97
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	99
APENDICE	102
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	103

INDICE DE FIGURAS

UBICACIÓN DE LAS CRISIS FINANCIERAS EN EL MUNDO	14
FIGURA 2.1: TRANSFERENCIA DE COSTOS	53
FIGURA 2.2: AUMENTO DE LA CONFIANZA	53
FIGURA 2.3: AUMENTO DEL RIESGO MORAL	53
FIGURA 2.4: COMBINACION DE FACTORES	54
CUADRO 4.1: SISTEMA FINANCIERO PRIVADO	77
GRAFICO 4.1: CRECIMIENTO DEL CREDITO	92
GRAFICO 4.2: INCOMPATIBILIDAD DE PLAZOS	93
GRAFICO 4.3: CALIDAD BANCARIA	93
cUADRO 4.2: PIRAMIDACION DE CAPITALS	94

INDICE DE TABLAS

TABLA 4.1: PERDIDAS DEL BCE POR LA SUCRETIZACION DE LA DEUDA E. PRIVADA	86
TABLA 4.2: OPERACIONES DE COMPENSACION DE OBLIGACIONES CON EL BCE	87

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

En el presente trabajo usaremos un estudio de tipo descriptivo para identificar los elementos y características que se presentan en las crisis financieras, así como el papel indispensable que la banca central debe desempeñar para prevenirlas y enfrentarlas.

Para este propósito se han caracterizado los hechos y situaciones a través de los cuales identificaremos el *por qué* de las crisis, los mismos que reflejan las experiencias y propuestas de un gran número de académicos que han profundizado en el tema y han emitido criterios para la detección, prevención y manejo de crisis financieras a escala mundial.

Valiéndonos de un método de investigación de carácter deductivo y apoyándonos en fuentes de información secundaria, establecemos un marco teórico general de las crisis financieras y el papel de la banca central, dentro de un contexto que nos permitirá aplicarlo a la realidad de los casos latinoamericanos y más concretamente al caso ecuatoriano. Del mismo modo, al describir las causas que originan las crisis así como sus consecuencias, presentamos el contexto macroeconómico y microeconómico en que se desenvuelven, diferenciado principalmente el entorno de los países desarrollados y subdesarrollados.

Con el objeto de validar el papel que juega el banco central dentro de las crisis financieras, planteamos hipótesis de primer grado, cuya verificación nos permitirá emitir conclusiones al respecto. Las hipótesis planteadas son las siguientes:

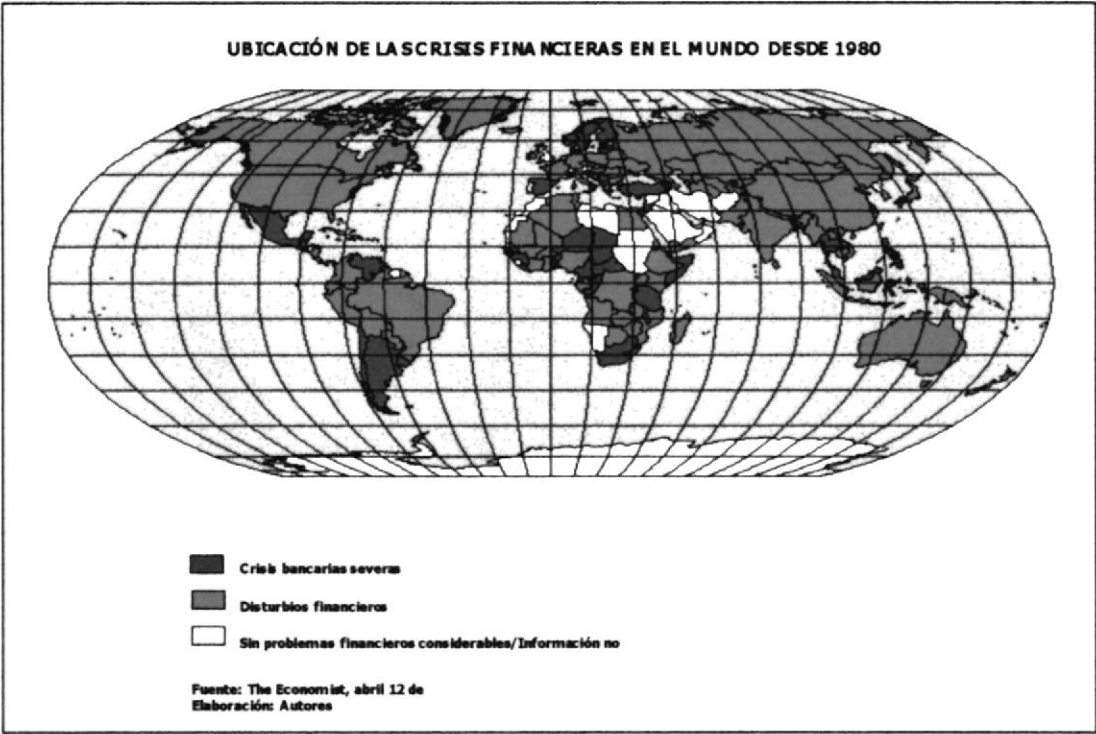
- Los auges económicos preceden a las crisis financieras cuando los niveles de crédito en la economía crecen desordenadamente.
- En Ecuador, la regulación y supervisión bancaria deben ser responsabilidad exclusiva del Banco Central. Para que esto sea factible es condición necesaria contar con un marco legal claro y que elimine la discrecionalidad, que dote al banco central de la autoridad necesaria para intervenir cuando fuere pertinente.
- El sistema de seguro de depósitos no aumenta el riesgo moral y debería ser implantado como medida disuasiva para las corridas de depósitos y como medida correctiva para minimizar la asignación de fondos públicos en la solución de las crisis financieras.

- El programa de sucretización de la deuda no causó las mayores pérdidas al Banco Central, sino el posterior programa de reconversión de deuda, que fue acatado por éste por su falta de independencia y por las presiones políticas, generándose entonces las gigantescas pérdidas que aún se soportan.
- La intervención del Banco Central del Ecuador en el caso del Banco Continental queda plenamente justificada, porque rescata al sistema financiero nacional de un colapso inminente que hubiese representado un altísimo costo social si se hubiera permitido la quiebra y posterior liquidación del banco.

Las conclusiones obtenidas en esta investigación podrán generar aceptación o rechazo, pero propondrán una base para que el lector que desee profundizar sobre el tema plantee nuevas hipótesis y, luego del proceso de validación, obtenga sus propias conclusiones, aportando nuevas ideas a este polémico tema.

INTRODUCCION

Las crisis financieras se han convertido en un evento recurrente en las economías mundiales, tanto que desde 1980, al menos cien países en desarrollo han sufrido alguna clase de crisis en su sistema financiero¹. Pero éste no es un problema reservado exclusivamente para los países en desarrollo. Experiencias como las crisis de los bancos comerciales, medianos y pequeños de España a finales de la década del setenta y comienzos del ochenta, la crisis de las instituciones de ahorro y crédito en los Estados Unidos en la década del ochenta, y las crisis bancarias en países escandinavos en los primeros años de la década actual, demuestran con impresionante crudeza que ningún país puede proclamarse inmune a esta nueva epidemia. Lastimosamente, son los países menos desarrollados los que más sufren cuando se dan estas crisis.



Ante este desafío de la economía mundial, surgen los más encontrados criterios sobre el papel que debe desempeñar la banca central en la prevención y manejo de las crisis financieras. Hay quienes promueven un papel pasivo y sugieren que sean las fuerzas del mercado las encargadas de solucionar las crisis. Lo cierto es que ni aquellos países que son tradicionalmente los defensores del libre mercado, permiten que éste resuelva un desorden financiero de gran proporción. Las razones que se argumentan para justificar la intervención del estado en las crisis financieras son varias, pero lo importante es que el manejo del sistema financiero es una labor delicada y debe ser tratada sin la menor injerencia política y con verdaderos criterios técnicos que tengan como objetivo final el bienestar de la población y el crecimiento económico de los países.

con verdaderos criterios técnicos que tengan como objetivo final el bienestar de la población y el crecimiento económico de los países.

Ecuador no ha sufrido realmente crisis financieras como las que han ocurrido en otros países. Lo que sí se ha producido en nuestro país son “disturbios financieros”, que no han presentado las características propias de las crisis sistémicas, como por ejemplo el cierre masivo de los bancos, pero sí han ocasionado costos económicos considerables, así como han introducido inestabilidad macroeconómica y desconfianza en las instituciones encargadas de controlar y supervisar al sistema financiero.

En este trabajo empleamos los términos “crisis financiera” y “crisis bancaria” de una manera alternativa e intercambiable porque los sistemas financieros en la actualidad están mayormente compuestos por bancos. Esta justificación también se aplica a los términos “institución bancaria” e “institución financiera”.

La obra está organizada de la siguiente manera: en el primer capítulo exponemos los aspectos teóricos más importantes acerca de las crisis financieras, señalando diversas definiciones de crisis financieras y explicando sus orígenes y sus causas. En el segundo capítulo tratamos el papel del banco central en las crisis financieras, justificando su intervención en la resolución de estos episodios y describiendo las etapas, objetivos, restricciones e instrumentos de los que dispone para manejar y solucionar estos colapsos. En este capítulo centramos nuestra atención en temas de gran importancia como son la necesidad de un seguro de depósitos como instrumento correctivo de las crisis financieras, los problemas relacionados con los incentivos de los reguladores de las crisis bancarias y la necesidad de conferir exclusivamente al banco central la responsabilidad de supervisar al sistema financiero. Para el tema de los incentivos de los reguladores, presentamos además un modelo matemático. Finalmente abordamos la disyuntiva de la primacía de las reglas frente a la discrecionalidad y su justificación.

El tercer capítulo expone la experiencia latinoamericana en el tema de crisis financieras, enfocando la atención en las crisis más importantes de las dos últimas décadas: el caso chileno de la década del ochenta, los casos argentinos de la década del ochenta y del noventa, y los casos mexicano y venezolano de la presente década.

En el cuarto capítulo citamos la experiencia ecuatoriana de crisis financieras, puntualizando primeramente el marco legal regulatorio vigente en el Ecuador acerca del tema de crisis financieras, y describiendo los dos casos más importantes de crisis financieras ecuatorianas: el caso de la sucretización de los años ochenta, y la reciente crisis del Banco Continental.

Finalmente, el capítulo quinto presenta las conclusiones y recomendaciones a las que arribamos luego del análisis de este tema, y con las que pretendemos validar las hipótesis planteadas anteriormente.



Aspectos importantes de las crisis financieras

1. ASPECTOS IMPORTANTES DE LAS CRISIS FINANCIERAS

1.1 DEFINICIONES

La palabra crisis evoca siempre situaciones de caos, pánico y anarquía. Rodrigo Borja define un concepto general de crisis, describiéndola como:

"el momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema o el trance de colapso en que cae el proceso vital de la naturaleza, el hombre o la sociedad....la crisis rompe la continuidad de un sistema. Cuando ha sido superada, el sistema recobra precariamente su equilibrio anterior o alcanza un nuevo equilibrio que pronto volverá a ser alterado".²

En la literatura económica podemos encontrar múltiples definiciones para las crisis financieras, las que varían de acuerdo con las manifestaciones específicas de la crisis que es objeto de estudio. Así, podemos encontrar las siguientes³:

- Una demanda del dinero depositado en las instituciones financieras, tan intensa, que esta demanda no puede ser satisfecha para todas las partes simultáneamente en el corto plazo. (Schwartz [1985]; Miron [1986]; Wolfson [1986]).
- Una liquidación de los créditos que han sido otorgados en una etapa de expansión. (Veblen [1904]; Mitchell [1941]).
- Una condición en la que los prestatarios, los que en otras situaciones podían tomar prestado el dinero sin dificultad, no pueden obtener créditos bajo ninguna condición; es decir, un colapso en el mercado de créditos. (Guttentag y Herring [1984]; Manikow [1986]).
- Una venta forzada de activos, debido a que la estructura de los pasivos no concuerda con el precio de mercado de los activos, causando futuros deterioros en el valor de los activos –la explosión de una burbuja de precios. (Fisher [1933]; Flood y Garber [1981]; Minsky [1982]).
- Una aguda reducción del valor de los activos de los bancos, la que resulta en una insolvencia real o aparente de muchos bancos, acompañada con colapsos bancarios y posibles corridas de los depósitos. (Federal Reserve Bank of San Francisco [1985]).

² Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de la Cultura Económica, México, 1997.

³ Sundararajan, V. y Tomás Baliño (1991). "Issues in Recent Banking Crises", en V. Sundararajan y T. Baliño, (editores), *Banking Crises: Cases and Issues*. Fondo Monetario Internacional.

- Un deterioro agudo, breve y ultracíclico de todos o la mayoría de los indicadores financieros (tasa de interés de corto plazo, precios de activos), insolvencias comerciales y caída de las instituciones financieras. (Goldsmith [1982]).
- Una situación en la que un grupo significativo de instituciones financieras tiene obligaciones que exceden el valor de mercado de sus activos, provocando corridas de los depósitos, el colapso de algunas instituciones financieras y la intervención gubernamental. (Sundararajan y Baliño [1991]).

Como se puede apreciar, las diferencias entre las definiciones de las crisis financieras se dan precisamente porque ninguna crisis financiera es idéntica a otra. Todas poseen características propias causadas por el entorno macroeconómico y microeconómico que prevalecía en los momentos previos y durante la misma crisis. Sin embargo, y pese a estas diferencias, todos estos elementos se dan con mayor o menor intensidad en una crisis. Puede ocurrir que una crisis bancaria no presente el cierre de numerosas instituciones financieras, pero muchas pasarán serias dificultades para cumplir las obligaciones que han contraído. En unas ocasiones, el gobierno jugará un papel decisivo en la solución de la crisis bancaria, y en otras simplemente actuará como ente regulador del proceso de solución de la crisis por las mismas fuerzas de mercado.

1.2 ¿CRISIS FINANCIERAS O DISTURBIOS FINANCIEROS?

Como hemos visto, las crisis financieras tienen diferentes características, por lo que es lógico pensar que cuando ocurren, se presentan también con diversos grados de severidad. Por eso, muchos de los episodios que han sido catalogados como "crisis financieras" no han sido más que "disturbios financieros". Gerald Corrigan (1989/90) establece una clara distinción entre estos dos términos. Las crisis financieras son episodios que causan un impacto negativo, claro y significativo en la economía. En un disturbio financiero, en cambio, se pueden dar problemas de liquidez⁴ en un banco aislado e incluso en un grupo de bancos, pero esto no tiene efectos importantes en la actividad económica del país. Anna Schwartz (1995) asocia los disturbios financieros con lo que ella denomina "pseudocrisis financieras" que se ven caracterizadas por disminuciones en los precios de los activos de las instituciones financieras, depreciación del tipo de cambio y problemas financieros en las grandes industrias. Según su punto de vista, las verdaderas crisis financieras sólo se dan cuando el sistema financiero se ve amenazado.

Generalmente, los problemas de liquidez, cuando no acompañan problemas de insolvencia de las instituciones financieras en cuestión, no representan genuinas crisis financieras, sino disturbios

⁴ El problema de la liquidez consiste esencialmente en disponer en todo momento de fondos suficientes para satisfacer las demandas de dinero de los clientes. Es una protección contra el riesgo de generar pérdidas si los bancos se ven obligados a vender o liquidar activos en un mercado adverso. En este sentido, la liquidez es protectora. (Ekos, *Indicadores exclusivos para inversionistas y clientes*, Marzo 1995).

financieros. Por otra parte, problemas de insolvencia⁵ de las instituciones financieras, sobre todo si estos problemas se encuentran muy difundidos en el sistema, llevan a crisis financieras reales. Así, se puede predecir que un disturbio financiero que se inicia con problemas de liquidez, pero que lleva oculto un problema de solvencia, puede generar una verdadera crisis financiera, debido al peso que esta institución financiera pudiera tener en el sistema de pagos⁶.

1.3 EL EFECTO DOMINÓ

Los disturbios financieros se convierten en crisis financieras a través de un mecanismo que pone de manifiesto la interdependencia existente entre los bancos, que la literatura económica ha llamado "efecto dominó".

Cuando un banco experimenta problemas de liquidez, puede afectar a los demás bancos saludables del sistema ya sea directa o indirectamente. Directamente, cuando la incapacidad para cumplir sus obligaciones con otro banco deteriora la capacidad de éste a su vez para cumplir con las suyas, y así en cadena este problema se transmite de un banco a otro. Si los depositantes perciben estas dificultades reaccionarán retirando sus depósitos, agravando aún más la situación. Entonces lo que empezó como el problema de un solo banco, se ha difundido a los demás, tal como cuando se hace caer una ficha de dominó y ésta a su vez hace caer a la siguiente, y así sucesivamente. El impacto de la transmisión dependerá del grado de dependencia que exista entre los bancos.

Un problema de liquidez de un banco se transmite indirectamente al sistema cuando, al no poder cumplir con las obligaciones contraídas con sus depositantes, erosiona entonces la capacidad de éstos para pagar los créditos obtenidos de otras instituciones financieras que tendrán entonces problemas de cartera vencida, que de ser muy grandes, se convertirán en problemas de liquidez.

Ahora hay que señalar, que un problema de liquidez puede convertirse en un problema de insolvencia. La falta de liquidez en los bancos lleva a que éstos reduzcan drásticamente el crédito disponible, y si esta reducción es muy grande, lo más probable es que afecte a la calidad de sus activos, es decir, a sus inversiones o préstamos. Este deterioro se produce como resultado de la no-renovación de los créditos a los prestatarios, que al no poder acceder a ningún plan de financiamiento, incurren en incumplimientos. Ante esta situación, los bancos toman posesión de los activos de las empresas en quiebra, y debido a la iliquidez que experimentan, los venden en el mercado a precios sumamente bajos,

⁵ Un banco es insolvente cuando el valor económico de sus activos no alcanza para cubrir todas sus obligaciones para con depositantes y otros acreedores. (Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, CORDES, 1997).

⁶ El sistema de pagos es el conjunto de instrumentos, organizaciones, procedimientos de operación y sistemas de comunicación e información que se utilizan para que el pagador inicie y comunique información sobre el pago al beneficiario de éste y para liquidar saldos, es decir, para transferir fondos. (Baliño, Johnson y Sundararajan, 1996).

afectando de esta manera a su balance por la disminución de sus activos. En la medida que se dé esta reducción, se pasa de un problema de iliquidez al umbral, si no es a la misma insolvencia.

1.4 CRISIS DE «MECHA LARGA» Y CRISIS DE «MECHA CORTA»

Hemos visto cómo las crisis financieras tienen diferentes grados de severidad y por lo tanto cómo unas afectan menos que otras a la actividad económica, llegando incluso a ser consideradas simplemente como “disturbios” que aparecen de cuando en cuando en los sistemas financieros. Estos disturbios deben ser seguidos con mucha atención, debido al potencial problema del “efecto dominó” descrito en el apartado anterior.

Pero también es importante analizar el tiempo que tienen las autoridades monetarias para anticipar la aparición de una crisis financiera. Como en todo evento en la vida, si éste es anticipado con cautela, puede ser mejor manejado por los agentes involucrados en él. Así mismo, si las autoridades monetarias o de supervisión financiera pueden prever con anticipación una crisis, podrían –en teoría– tomar acciones que impidan que la crisis ocasione perjuicios en la economía, o al menos minimizar estos efectos perjudiciales.

Es así como Gerald Corrigan diferencia entre las crisis que él denomina de “mecha larga” o de “mecha corta”⁷. Según Corrigan, las crisis de mecha larga son más fáciles de manejar para la autoridad monetaria o de supervisión, porque no experimenta la presión agobiante de una crisis “respirándole en su nuca”. De esta manera, las autoridades pueden a través de un sistema de supervisión financiera eficiente, identificar en las etapas iniciales a las instituciones financieras que presentan problemas, y tomar acciones preventivas que detengan la llegada de la crisis. Así Corrigan propone siete medidas que las autoridades monetarias pueden tomar:

- Forzar a las instituciones que tienen problemas a conseguir capital fresco.
- Forzar a las instituciones financieras en problemas a reducir o eliminar la repartición de dividendos.
- Forzar a las instituciones problemáticas a reducir su hoja de balance, con la intención de reducir sus pasivos más sensitivos prontamente.
- Forzar a la venta de subsidiarias o líneas de negocios seleccionadas con la intención de que las instituciones financieras consigan capital fresco o reduzcan sus puntos de vulnerabilidad.
- Examinar opciones para que las instituciones financieras con problemas se fusionen con otras más sólidas, con el afán de fortalecer el sistema financiero como un todo.
- Recomendar, y si es necesario y evidente, obligar el cambio de los administradores que no estén cumpliendo una gestión adecuada.

⁷ Gerald Corrigan, *How Central Banks Manage Financial Crises*, Conferencia dictada en Shanghai, China, 1995.

- Mantener un estricto monitoreo, en una base de control de día a día.

Estas acciones presuponen que la autoridad monetaria posee un sistema de supervisión financiera eficiente y confiable, capaz de prever y pronosticar potenciales crisis, y que posee la suficiente autoridad para poner en práctica sus recomendaciones. Si estos supuestos no se cumplen, entonces es más difícil el contener las crisis financieras y se debe actuar sobre la marcha.

Las crisis de mecha corta, por el contrario, son las más difíciles de administrar, y son el dolor de cabeza más grande de las autoridades de control financiero, debido a que disponen de muy poca información para hacer frente a la crisis, y esta información se va generando a medida que la misma crisis se va desarrollando.

Debido a esta falta de información, las autoridades pueden cometer errores muy graves, y las consecuencias pueden ser muy serias. Por esto, Corrigan comenta que las autoridades necesitan de una gran capacidad técnica para hacer frente a este tipo de crisis, e incluso "mucho suerte e intuición". Sin embargo, sí existen algunos lineamientos que la autoridad de control puede seguir, y que Corrigan los agrupan en siete opciones:

- La primera opción puede ser el no hacer nada, esperando que la situación se clarifique un poco más y que se disponga de algo más de información para actuar con más fundamentos. Esta opción puede ser eficiente, como puede servir para que el estado de cosas se agrave más debido a la falta de decisión de la autoridad de control.
- Las crisis de mecha corta, debido a su carencia de información deben ser tratadas con mucho tino, mucha flexibilidad y tratada como un caso único.
- La autoridad monetaria debe ser capaz de poder recolectar la mayor cantidad de información en el menor tiempo posible. En estos casos, el tiempo es un recurso escaso, y debe aprovecharse al máximo.
- En estos episodios debe existir una comunicación muy estrecha entre las autoridades de control y la administración de las instituciones financieras, con un grado de confianza implícito en la calidad de la información que sea entregada.
- La autoridad de control debe actuar de tal forma que las decisiones que tome le dejen la opción de retomar otra política, si se da cuenta que las acciones que ha venido empleando no son las óptimas. Es decir, la autoridad monetaria debe buscar en la medida de lo posible, dejar abierta una "puerta de emergencia".

- La autoridad de control debe ser muy precavida en el momento de realizar pronunciamientos sobre las políticas que empleará para solucionar la crisis. Debe, por lo tanto, evitar realizar pronunciamientos apresurados que puedan tener repercusiones contraproducentes.
- La autoridad de control debe reservarse la facultad de elaborar un reporte de evaluación *ex post*, para evitar tener que contestar cuestionamientos en momentos en que no se tiene una respuesta clara.

Se puede concluir entonces, que lo deseable es consolidar un sistema de supervisión financiera eficiente, basado en una red de información confiable que permita prevenir la aparición de una crisis bancaria. Sólo así las autoridades de control podrán actuar de acuerdo a normas preestablecidas que permitan contener los efectos de la crisis. De otra manera, los episodios de mecha corta sobrevendrán continuamente y la autoridad monetaria dependerá en gran medida de su habilidad para resolver estas crisis. Pero las autoridades de control son humanas y están expuestas al riesgo de error, por lo que los costos para el sistema financiero, los depositantes y la economía en general asociados con una crisis de mecha corta, serán considerablemente mayores que los que puedan ocurrir con una crisis de mecha larga.

1.5 EL ORIGEN DE LAS CRISIS FINANCIERAS

Luego de analizar algunas de las características de las crisis financieras, surge una pregunta lógica: ¿Cómo se originan estas crisis bancarias? La respuesta a esta interrogante está en el riesgo que entraña la naturaleza contractual de los bancos e instituciones financieras⁸.

La actividad financiera basa sus actividades en la confianza que tienen las instituciones financieras con sus clientes, y viceversa. De esta manera, las instituciones financieras realizan sus negocios estableciendo dos grandes grupos de contratos: uno con sus depositantes, los que les confían sus ahorros y demás tipos de captaciones que los bancos pueden ofrecer, y otro, en que los bancos realizan contratos con las personas o empresas que requieren créditos para sus distintas necesidades. El negocio del sistema bancario es colocar el dinero que captan, con una tasa de rentabilidad más alta que la que pagan por estas captaciones que reciben, para así poder obtener una ganancia. De esta manera los créditos generan suficientes recursos como para pagar los intereses prometidos a los ahorristas, y además para acumular utilidades.

⁸ Sheng, Andrew (1991). "Role of the Central Bank in Banking Crises: An Overview", en Patrick Downes y Reza Vaez-Zadeh, (editores), *The Evolving Role of Central Banks*, Fondo Monetario Internacional.

La historia parecería desarrollarse sin problemas, hasta el momento en que los prestatarios no puedan cumplir sus obligaciones con las instituciones financieras, y éstas se vean obligadas a romper sus compromisos con sus depositantes. El problema se torna entonces más evidente, porque tanto las instituciones financieras, como las personas y empresas, se encuentran expuestas a los riesgos del mercado. Se puede dar el caso de un shock macroeconómico importante que desestabilice la economía de tal manera que las personas o empresas no posean ni puedan encontrar los recursos para cancelar sus obligaciones con las instituciones financieras, y éstas entren en crisis de liquidez e incluso de insolvencia y se vean obligadas a traspasar estas pérdidas a sus depositantes.

Entonces podemos resumir que las crisis financieras se dan cuando ocurren pérdidas reales en la economía y el sistema financiero no está capacidad de soportar estas pérdidas⁹, viéndose obligado a incumplir sus obligaciones con sus ahorristas. Puede darse también el caso de que las crisis sean generadas por una administración demasiado arriesgada, que atraiga clientes prometiendo tasas muy elevadas para los depósitos y que luego no pueda encontrar cómo colocar estas captaciones para que rindan, por lo menos, lo que el banco se había comprometido a pagar.

Así vemos que el negocio bancario lleva implícito un alto componente de riesgo, y que mientras más volátil sea el entorno macroeconómico de la economía del país, más expuestos al riesgo de una crisis financiera se encontrarán los agentes que participan en el sistema bancario.

1.6 LAS CAUSAS DE LAS CRISIS FINANCIERAS

El debate sobre las causas de las crisis financieras es amplio pero sin embargo existe el consenso de que una crisis financiera no puede ser ocasionada por una única causa, sino que más bien es el resultado de una combinación de causas.

Las causas de una crisis bancaria pueden ser clasificadas en cuatro grupos, que la revista *The Economist*¹⁰ los denomina "los cuatro a temer" (*the four to fear*), y son: la volatilidad macroeconómica, mala administración y problemas microeconómicos, la intervención del gobierno en el sistema bancario y la liberalización del sistema financiero.

1.6.1 Las causas macroeconómicas

Existe una relación muy clara entre la salud del sistema financiero y la salud de la economía nacional. Así mismo, una economía no puede declararse sólida sino tiene un sistema bancario con bases

⁹ Porque la institución financiera no tiene reservas de capital suficientes o porque la crisis es muy grave o muy prolongada.

¹⁰ *The Economist*, 12 de abril de 1997.

fuertes. Por esto en los últimos veinte años, algunas de las crisis bancarias más severas se han visto precedidas por shocks macroeconómicos graves, que incluyen altos niveles de inflación y fluctuaciones del tipo de cambio. En períodos de alta inflación, una institución financiera tiene muchos problemas al examinar los estados financieros de una empresa que solicita un crédito, pues los valores que se presentan están distorsionados por el elevado nivel de precios, y así pueden conceder los créditos a clientes que en realidad no tienen la capacidad de cumplir con las obligaciones que han contraído.

Aunque al iniciar este capítulo afirmamos que cada crisis financiera es diferente de otra, y que cada una presenta en distintos matices sus características propias que la distinguen de las demás, hay un hecho insoslayable que se presenta por definición en cada crisis y que constituye la "mecánica de la quiebra bancaria"¹¹: la incapacidad de los bancos para transferir los depósitos que demandan sus clientes. Este inconveniente surge porque la tasa de crecimiento de los depósitos bancarios es menor que la tasa de interés de los depósitos. Cuando esto ocurre los bancos hacen una transferencia neta de recursos a sus depositantes ya sea extrayendo recursos de sus prestatarios¹² o disminuyendo su liquidez. El problema se agrava cuando las transferencias que demandan los depositantes son tan altas que adquieren niveles insostenibles por el sistema, ya que no es suficiente con los recursos que se puedan obtener de las dos fuentes anteriormente citadas¹³.

Seguramente, el lector se preguntará por qué un banco que esté atravesando por los problemas descritos no simplemente cancela los créditos concedidos a medida que estos se van venciendo. La razón por la que los banqueros no proceden de esta manera descansa en el hecho que no pueden dejar repentinamente sin acceso al crédito a las empresas no financieras. Aunque se venzan los plazos de los préstamos, las empresas esperan, y están seguras de refinanciarlos continuamente, lo que se conoce en el argot financiero como el "roll over" o "efecto tejedor"¹⁴. Si un banco contrae el crédito disponible

¹¹ Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

¹² Para extraer más recursos de sus prestatarios los bancos elevan sus tasas activas (aumentan el *spread financiero*) al refinanciar los préstamos.

¹³ Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

¹⁴ Con este nombre se conoce a la práctica de endeudarse a corto plazo suponiendo que a cada fin de período habrá un préstamo de igual plazo, tal como si se trataran de puntadas que se dan al tejer. Los incentivos para adoptar esta estrategia de endeudamiento consisten en aprovechar la variabilidad de las tasas de interés activas. El riesgo que se corren los empresarios es que muchas ocasiones las tasas pueden estar al alza al momento de refinanciarse, y además siempre existe una probabilidad de que no les renueven el préstamo. Si el proceso de "tejer" se interrumpe, entonces habrá que buscar alternativas financieras de menor plazo y más caras.

súbitamente, y esto dura por un tiempo considerable, es seguro que verá aumentar su cartera vencida¹⁵ como proporción de la cartera total¹⁶.

Gavin y Hausmann (1997) acertadamente identifican dos componentes en las crisis bancarias:

“El primero se refiere a la magnitud de la transferencia neta que el sistema requiere, lo cual constituye un shock debido a que en condiciones normales las transferencias netas de recursos no deberían causar dificultades a los bancos. El segundo componente es el correspondiente al umbral de las transferencias de recursos, por encima del cual el sistema se desploma. Este componente define la vulnerabilidad del sistema bancario. Las crisis bancarias se deben tanto a los shocks como a la vulnerabilidad.”

Un banco es vulnerable cuando alguna pequeña distorsión en la economía lo afecta gravemente, hasta al punto de poder convertirlo en insolvente o cuando pone en tela de duda su capacidad para cumplir sus obligaciones de corto plazo.

Así como la alta inflación introduce ruido en el sistema de precios, haciendo que sea difícil para un banco distinguir entre un buen y un mal candidato para un crédito, los auges crediticios que suelen darse durante etapas de expansión económica y que preceden crisis financieras¹⁷, también tienen implícitos problemas de información que impiden distinguir a los banqueros los buenos riesgos de los malos riesgos, porque durante los auges los prestatarios gozan transitoriamente de mucha rentabilidad y mucha liquidez. Cuando finaliza el período de crecimiento de la economía, entonces, préstamos que parecían “buenos” se tornan incobrables, convirtiéndose en verdaderos dolores de cabeza para quienes manejan las carteras de los bancos¹⁸.

Lo que está detrás de todo esto es que durante las etapas de prosperidad se relajan las exigencias para otorgar créditos, ya que los bancos tratan de ampliar sus carteras de préstamos encontrando nuevos prestatarios. Como los bancos disponen de poca información de sus nuevos aspirantes a créditos y la información disponible seguramente estará distorsionada por el apogeo del que disfruta la economía, al avanzar el auge crediticio, necesariamente el banco aumentará el riesgo de su cartera. Además ante la existencia de créditos a raudales, los potenciales prestatarios pasan con relativa facilidad las pruebas de

¹⁵ En esta cuenta se contabiliza el valor de los préstamos, así como operaciones contingentes que no hubieran sido cancelados luego de quince días de su vencimiento. Muestra cuán riesgosa es la cartera del banco. (Ekos, *Indicadores exclusivos para inversionistas y clientes*, Marzo 1995).

¹⁶ Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

¹⁷ Existen estudios empíricos que afirman que los auges crediticios preceden a las crisis financieras. Se pueden consultar explicaciones al respecto, en Fondo Monetario Internacional (1993).

¹⁸ Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

liquidez a las que son sometidos por los bancos para evaluar su solvencia, obteniendo fondos de otros prestamistas¹⁹.

Durante los auges crediticios, aumenta la vulnerabilidad del sistema porque los bancos se embarcan en operaciones riesgosas. Una manera de controlar el crédito disponible es obligando a los bancos aumentar los requisitos de capitalización²⁰, a fin de que no disminuya su razón *deuda/capital*. Otros mecanismos legales que pueden servir son, por ejemplo, los requisitos de encaje.

Hasta aquí hemos examinado el problema de la información y como ésta puede distorsionarse ya sea en épocas de alta inflación o en épocas de baja inflación con auges crediticios. Gavin y Hausmann hacen una diferenciación entre los auges crediticios. Ellos afirman que hay auges "impulsados por la demanda" y hay auges "impulsados por la oferta". Son impulsados por la demanda, cuando por ejemplo, aumenta la demanda de inversiones debido a expectativas de futuros ingresos; son en cambio, impulsados por la oferta cuando hay una inyección en el sistema financiero de capitales extranjeros, o cuando aumenta la demanda por depósitos.

En general, los shocks macroeconómicos que afecten al ingreso nacional merman la capacidad de los deudores de los bancos para pagar sus obligaciones a tiempo, y así pueden causar problemas de insolvencia para los bancos. De etapas expansivas de la economía pasamos a recesiones, donde se manifiestan los problemas y sobrevienen las crisis, agudizándose la recesión. Pero no solo las recesiones debilitan al sistema financiero, también hay otras distorsiones en la economía que afectan a los bancos en distintas formas. Un ejemplo es la variación que pudieran sufrir los precios de los activos, porque cuando los bancos tienen activos negociables en sus carteras, dependen de los precios de mercado²¹. Otro ejemplo lo constituyen los shocks desfavorables de los términos de intercambio. Para poder explicar mejor estos mecanismos vamos a analizar como se relacionan las políticas monetaria, cambiaria y fiscal con las crisis financieras.

En la actualidad, con la globalización de mercados y la dinámica de los flujos de capitales, las distorsiones en la economía que ahuyentan o desestimulan a los capitales internacionales, así como las que inciden de manera negativa en la demanda de depósitos bancarios, minan la capacidad de los bancos para ofrecer préstamos o para cubrir a sus prestatarios, desatando una crisis a través de medios diferentes a los tratados hasta ahora. La política fiscal puede preparar el camino para una crisis bancaria

¹⁹ Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

²⁰ En el sistema bancario ecuatoriano, las regulaciones vigentes implícitamente exigen que no haya más de nueve sucres de deuda por cada sucre de capital.

²¹ Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

debido a sus efectos en la tasa de interés y a las expectativas de inflación que genera. Una economía con altas tasas de interés reales es tierra fértil para crisis bancarias; la existencia de tasas altas se justifica por la reacción de equilibrio en un mercado imperfecto como el financiero, por una alta tasa de interés internacional, prima por riesgo cambiario, contracciones monetarias, gasto público elevado e intermediación financiera de costos elevados. Esto es peor aún cuando el gobierno se financia través de la banca privada ya que disminuye la disponibilidad de créditos para el sector privado, como explicaremos más adelante.

El hecho de tener un sistema financiero endeble y vulnerable, hace que sea aun más difícil la correcta coordinación entre las políticas monetaria y cambiaria. Por ejemplo si las autoridades monetarias están dispuestas a bajar la inflación de una manera rápida, pueden decidir por un crecimiento monetario discreto y tasas de interés altas. Pero si los bancos están en una posición muy débil, probablemente no aguantarán el peso de tales medidas, haciendo que sean descartadas.

El establecimiento de un sistema de tipo de cambio también tiene que tomar en cuenta las fortalezas y debilidades del sistema financiero. Existe evidencia para pensar que un tipo de cambio fijo no es viable cuando el sistema financiero es frágil. Esto se ve claramente ante, por ejemplo, un déficit de balanza de pagos, durante el cual se produce una reducción de la oferta monetaria, lo que conlleva un aumento de la tasa de interés. Los tipos de interés más altos traerán problemas para los prestatarios de los bancos, lo que deteriorará la cartera de las instituciones financieras causándoles problemas de iliquidez que pueden convertirse en problemas de insolvencia. Además, esta crisis se ve reforzada por la contracción del crédito producto de la contracción monetaria, lo que asfixiará más a los prestatarios por la posición del tejedor que ya se explicó anteriormente.

Bajo un tipo de cambio flexible, el ajuste se da vía devaluación del tipo de cambio y vía aumento del nivel de precios. En este esquema se reduce tanto el valor real de los préstamos bancarios como el valor real de los depósitos bancarios a un nivel sostenible por la banca y que no desequilibra su balance. Con este ejemplo demostramos que bajo un tipo de cambio flexible no habrá traumas como los que se darían en un régimen de cambio fijo, pero hay que aclarar que cuando el sistema está dolarizado²², el efecto real de la devaluación sobre el balance de los bancos se desvanece.

Además hay que tener en cuenta que cuando una economía tiene dolarizadas sus obligaciones, es porque los agentes confían en la estabilidad del tipo de cambio, tal como ocurrió en el Ecuador a principios de los ochenta. Si sobreviene un ajuste cambiario como una devaluación, el efecto es verdaderamente traumático, ya que las deudas se tornan impagables, los prestatarios de los bancos no

²² Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

podrán pagar sus deudas y nuevamente el sistema financiero corre el peligro de la insolvencia producto del riesgo cambiario.

Finalmente hay que anotar que las políticas económicas a implementarse deben ser muy cuidadosas con el sector financiero, ya que a la menor señal de problemas, sean reales o no, puede desatarse una corrida de depósitos que se convierta en crisis²³, con las consecuencias ya explicadas. Hay que enfatizar que un shock no necesariamente desata una crisis, además depende de la vulnerabilidad del sistema al momento del shock, por lo que también es importante tomar medidas para preservar la robustez del sistema financiero. Estas medidas serán discutidas más adelante.

1.6.2 Las causas microeconómicas

Hemos visto como shocks macroeconómicos graves pueden preceder a crisis financieras que se extienden por todo el sistema bancario. Pero como Aristóbulo de Juan lo anota²⁴, se han dado experiencias que muestran que durante periodos de dura recesión económica existen bancos que operan sin problemas, y casos en que instituciones financieras quiebran en tiempos de bonanza económica. ¿A qué se deben estos extraños acontecimientos? A una buena o mala administración de las instituciones financieras. Una administración financiera de calidad puede ayudar a las instituciones financieras a superar entornos macroeconómicos desfavorables, mientras que una administración financiera ineficiente puede echar por la borda el negocio, incluso con un panorama macroeconómico ampliamente favorable.

Así vemos que, aunque los orígenes de las crisis financieras pueden ser de naturaleza macroeconómica, éstos no deben ser considerados como los únicos causantes, ya que aspectos microeconómicos (como el ejemplo anterior de una mala administración) pueden desencadenar por sí mismos una crisis bancaria, o reforzar los efectos nocivos de un shock macroeconómico severo.

Debido a la vasta experiencia acumulada durante el manejo de la crisis del sistema financiero español en la década de los ochenta, de Juan²⁵ descubre ciertas características en la administración financiera que hacen que ésta pueda ser una de las causas que dé inicio a una crisis financiera.

²³ Guillermo Calvo, Profesor de la Universidad de Maryland y Director del Centro de Economía Internacional, afirma que hay dos tipos de crisis financieras: las que se originan por cambios en las variables fundamentales de la economía y las que se originan en el comportamiento gregario, cuando algunos participantes del mercado imitan al resto por el simple hecho que los demás están haciéndolo. Este último comportamiento —dice Calvo— es preocupante porque los participantes no tienen ninguna razón para arrepentirse de sus acciones y entonces continuarán con su comportamiento. Lo que dice el profesor Calvo enfatiza el cuidado que se debe tener con las políticas que afecten al sector bancario para que no desaten este comportamiento que es difícil de impedir.

²⁴ Aristóbulo de Juan, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos microeconómicos y supervisión y reglamentación*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

²⁵ Aristóbulo de Juan, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos microeconómicos y supervisión y reglamentación*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

La primera de estas características tiene relación con la *calidad de los administradores*. Si los principales directivos de una institución financiera son neófitos en las prácticas bancarias, o no poseen los conocimientos técnicos en este tema, es muy probable que la institución financiera se encuentre condenada a la quiebra. Este caso es muy común en los países en desarrollo, en los que algunos bancos son manejados por profesionales que no poseen la experticia necesaria para administrar un negocio de tal envergadura, o son dirigidos por los mismos propietarios quienes se creen con los conocimientos necesarios para operar a la institución. También es probable que si los administradores no se adaptan a las condiciones siempre cambiantes del mercado financiero, las instituciones financieras sufran colapsos. Si el entorno macroeconómico es muy volátil, y los principales indicadores de una institución financiera empiezan a deteriorarse muy rápidamente, es preciso contar con administradores eficientes que sepan tomar los correctivos oportunos para evitar el cierre.

El siguiente grupo de características tiene que ver con las prácticas bancarias en sí. Las decisiones que toma la administración de una institución financiera determinan su desempeño, y si estas decisiones son incorrectas, entonces la institución podría verse en serios problemas. Las principales prácticas defectuosas que hacen que una institución financiera enfrente la amenaza de una quiebra, o por lo menos de problemas financieros serios, son:

- *Un volumen excesivo de préstamos.* La institución financiera puede cometer el error de sobrepasarse en el nivel de crédito que concede, comparado con su capital y base de depósitos. Si el banco no posee una reserva suficiente para absorber pérdidas potenciales, y su cartera de préstamos se desmejora, entonces la institución financiera afrontará graves problemas. Pero la institución financiera no solamente puede pecar al exceder su nivel de préstamos en relación con su capital, sino que puede concentrar geográficamente sus créditos, exponiendo su cartera a los shocks que puedan darse en dicha zona geográfica, y por lo tanto concentrando su riesgo. Un ejemplo claro es el banco que se especializa en conceder créditos a los agricultores de determinada zona. Si la cosecha es mala, por un sinnúmero de razones probables, el banco no perderá uno, sino la gran mayoría de sus créditos, quedando seriamente expuesto a problemas financieros de iliquidez e insolvencia.
- *Un crecimiento demasiado rápido.* Ligado a la situación anterior, el banco o institución financiera puede tomar una política de captar depósitos a tasas muy elevadas para ganar una buena porción del mercado, pero puede verse en problemas al colocar esas captaciones a tasas igualmente rentables que permitan cubrir sus obligaciones. Así, pueden verse relajados los criterios de selección de inversiones o créditos, en un intento desesperado de colocar el dinero para generar ganancias. Si el banco falla en su cometido, enfrentará dificultades muy severas al momento que tenga que cumplir sus obligaciones con sus depositantes.

- *Deficientes prácticas crediticias.* Las prácticas crediticias erróneas pueden llevar al banco a enfrentar situaciones de iliquidez o insolvencia, ya que los préstamos concedidos deben generar un retorno satisfactorio, tanto para cumplir las obligaciones que el banco tiene pendientes, como para justificar la permanencia del banco en el negocio financiero. Las prácticas crediticias erróneas más graves son: la concentración de préstamos, los préstamos vinculados, falta de correspondencia de los plazos, riesgos de la tasa de interés, riesgos monetarios y deficientes tareas de recuperación de cartera.
- *La concentración de préstamos,* explicada anteriormente, es perjudicial debido a que el banco por naturaleza debe buscar el diversificar el riesgo de las inversiones que realiza. Si concentra sus créditos, ya sea geográficamente o en una misma rama de negocios o tipo de instrumento financiero, hace lo contrario a lo que le dicta la norma: concentra el riesgo, y por lo tanto se expone más seriamente a un colapso.
- *Los préstamos vinculados* se refieren a los casos en que la institución financiera concede una gran proporción de sus créditos a empresas que son propiedad de alguno de los accionistas mayoritarios del banco, generalmente a tasas de interés más bajas que las que el mercado ofrece en dicho período. En este caso la institución financiera nuevamente estaría concentrando sus préstamos y además relajaría los niveles de selección, debido a las presiones que realiza el accionista mayoritario. De esta forma, el banco estaría prestando su dinero "a ciegas" ya que ni siquiera revisaría los estados financieros del prestatario. De la misma manera, y con los mismos efectos perjudiciales para la institución, está el caso en que los préstamos se realizan a empresas relacionadas con los administradores del banco.
- *La falta de correspondencia de los plazos* se da cuando los plazos de vencimiento de los depósitos y de los créditos concedidos no concuerdan, y la institución financiera afronta periodos serios de iliquidez, que si no son controlados a tiempo, podrían derivar en problemas de insolvencia. Por eso es necesario planificar adecuadamente las operaciones tanto de captación y de colocación, cuidando de establecer un límite prudencial en la diferencia de los vencimientos de los plazos.
- *Los riesgos de tasas de interés* son muy frecuentes en los mercados financieros desregularizados, debido a las frecuentes fluctuaciones de las tasas de interés, especialmente en los países en desarrollo. Estos problemas de riesgos de tasas de interés pueden poner en graves dificultades a las instituciones financieras, como lo demostró la crisis de los *ajustabonos* en México, en el período comprendido entre 1992 y 1993.
- *Los riesgos monetarios* pueden causar a las instituciones financieras serios problema de liquidez e incluso de solvencia, debido a que si se producen devaluaciones fuertes, los deudores en moneda extranjera se verán imposibilitados de cumplir puntualmente sus obligaciones con los bancos, debido

al alto costo que representaría adquirir la divisa con la moneda local devaluada. Claro ejemplo de este tipo de crisis es el caso de la *sucretización* que se dio en nuestro país en la década pasada.

- Finalmente, las *deficientes tasas de recuperación de los créditos* es un problema muy difundido, sobre todo en América Latina, debido quizás a un marco legal que permita sancionar con más severidad a los deudores morosos. Si el banco no recupera su cartera, los problemas de iliquidez sobrevendrán inmediatamente y pueden llegar a convertirse en casos de insolvencia. Es, por lo tanto, necesario contar con un eficiente equipo de recuperación de cartera, que permita que la institución financiera recupere la totalidad de los préstamos oportunamente.

Pero todas estas características de una mala administración son solo una cara de la moneda. Una mala administración puede ser identificada y detenida a tiempo por un sistema de supervisión financiera sólido y eficiente. Si existieran administradores que demostraran incompetencia en sus cargos, y producto de estas incompetencias las instituciones financieras presentan un deterioro en sus indicadores básicos, el sistema de supervisión financiera debería detectarlo oportunamente, de manera que no se extienda y cause más perjuicios a los depositantes de la institución financiera y al sistema financiero en su totalidad.

La autoridad supervisora no debe actuar de tal manera que ahuyente a los banqueros del negocio, pero sí debe fijar reglas claras del juego, siguiendo una política de *reglamentación de prudencia*²⁶ que impida que los administradores se sientan libres de actuar inescrupulosamente o lo que es peor, fraudulentamente. Debe fijar, entre otras regulaciones²⁷, ciertas reglas de acceso a la banca, que fomenten un sistema financiero más sólido, y menos caótico, y que podrían resumirse en:

- Niveles adecuados de suficiencia de capital en relación con los activos de los bancos, requiriendo para los países en desarrollo niveles incluso mayores de los que dispone el Comité de Basilea para los países industrializados, según lo propone David Folkerts-Landau, del Fondo Monetario Internacional, y el propio de Juan.
- Sistemas contables transparentes y acordes con las normas internacionales, que permitan una verificación correcta de los estados financieros de las instituciones con el objeto de detectar los problemas en las etapas más tempranas posibles. La autoridad supervisora debe tener acceso a esta información en todo momento y debe tener la potestad de realizar inspecciones *in situ*, si el caso lo amerita.

²⁶ Aristóbulo de Juan, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos microeconómicos y supervisión y reglamentación*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

²⁷ Una descripción más detallada del papel de la autoridad supervisora será analizada en los siguientes capítulos.

- Impedir y regular la concentración de préstamos y los préstamos vinculados, que en muchas ocasiones están cubiertos por un velo fraudulento.
- En lo posible, institucionalizar un sistema de seguro de depósitos, que proteja en alguna medida a los pequeños depositantes.
- Mecanismos de liquidación y reestructuración de instituciones financieras, en el supuesto no consentido de que estos casos se dieran.

Es repetitivo –pero importante– recalcar que la entidad de supervisión debe tener la autoridad suficiente para implantar estos lineamientos y de imponer castigos a quienes no se sujeten a ellos o traten de evadirlos. Siguiendo estas recomendaciones se anulará, o por lo menos se reducirá al mínimo, la posibilidad de que una crisis financiera se dé por fallas de aspecto microeconómico.

1.6.3 La intervención del Gobierno

El caso de la intervención del gobierno en el sistema financiero es otra razón por la cual las instituciones financieras experimentan problemas y llegan a encarar la insolvencia y la quiebra. En muchos países alrededor del mundo, especialmente en los países en desarrollo, el gobierno utiliza a los bancos e instituciones financieras como si fueran “pozos de dinero”, de los cuales extraen los recursos para cubrir sus frecuentes déficits fiscales o para financiar proyectos de carácter nacional, como el apoyo a cierto tipo de industrias emergentes que el gobierno las considera como de provecho para el país, o proyectos gubernamentales encaminados a servir a la sociedad. De esta forma, los bancos son obligados a financiar estos proyectos, a tasas de interés mucho menores que las de mercado, o a proveer ingentes recursos para cubrir los excesos en el gasto público.

Estas presiones estatales llevan a los bancos a actuar en situaciones comprometedoras, encauzando sus recursos a actividades de menor rendimiento, con un costo de oportunidad muy alto, si se compara con los negocios que las instituciones financieras dejan de realizar. Así, se puede llevar a estas instituciones a niveles incontenibles, ya que no producen la rentabilidad necesaria para cumplir las obligaciones contraídas, dejándolas al borde del colapso.

Por esto se necesita un estado fuerte, con sus cuentas fiscales saneadas y con el fiel compromiso de no cometer los abusos antes mencionados, ya que esto va por el bien de las instituciones financieras, del sistema financiero, y por lo tanto, de la economía nacional.

1.6.4 La liberalización de los mercados financieros

Finalmente, podemos catalogar a la liberalización de los mercados financieros como una causante de las crisis de las instituciones bancarias. Este es el punto que más polémica causa, ya que podría pensarse en un principio, que exponer al sistema financiero a las fuerzas de mercado produciría un sistema financiero más sólido y con instituciones más competitivas. Pero contradictoriamente a lo que se piensa, esto no suele ocurrir, debido a que si las instituciones financieras han estado acostumbradas a operar en mercados altamente regulados (caracterizados por tasas de interés controladas y una orientación marcada por el gobierno), puede suceder que la exposición a nuevos riesgos sea contraproducente ya que no sabrán como manejar los nuevos escenarios que se les presentan.

Los administradores de los bancos pueden caer en la tentación de ofrecer altas tasas de interés a sus depositantes con el afán de captar porciones mayores del mercado, con los potenciales problemas asociados a esta estrategia y que fueron detallados anteriormente. En los mercados liberalizados puede darse el caso de que ingresen instituciones financieras extranjeras de mayor infraestructura, y que los bancos nacionales sientan peligrar su participación en el mercado, y empiecen a otorgar préstamos sin aplicar medidas estrictas en la revisión de la historia crediticia de los nuevos clientes. Esto puede degenerar en que las instituciones financieras se llenen de cuentas incobrables y afronten problemas de liquidez, y dependiendo de la severidad del caso, que éste se transforme en un problema de insolvencia.

Esto nos deja en un dilema. Inicialmente pensamos que la liberalización de los mercados es una bendición, y que debe buscarse y defenderse a toda costa. Pero vemos que la liberalización también es causante de las crisis financieras. "Palo porque bogas, palo porque no bogas", es el refrán que nos salta a la mente. Sin embargo, y como lo demuestran las experiencias de México, Perú y Argentina, que a mediados de la década de los ochenta estaban altamente regulados e igualmente sufrieron crisis bancarias considerables, la regulación de los mercados no es la solución.

El éxito de un programa de liberalización de los mercados financieros consiste en una supervisión de las entidades financieras que vigile que sus prácticas y operaciones no pongan en peligro a su propio negocio ni al sistema financiero como un todo, y que fije ciertos niveles de capital y encaje bancario que sirvan como reservas y den a los depositantes un cierto nivel de confianza en el sistema bancario. Como se describió en el apartado anterior, la supervisión debe fijar las normas de prudencia mínima para lograr que la liberalización de los mercados financieros beneficie a todos, y no sea la causa propiciatoria de colapsos en los sistemas bancarios.

RECUADRO 1

Otra causa de las crisis financieras: La falta de capitales de riesgo

Adicionalmente a las causas citadas, los autores consideran que otra posible causa de las crisis financieras en América Latina es la falta de capitales de riesgo. Debido a que en esta región los mercados de capitales son poco sofisticados y poco profundos, cuando una empresa no financiera tiene que decidir sus fuentes de financiamiento, la alternativa más rápida a la cual puede acceder es el endeudamiento bancario. De esta manera, el riesgo a la que está sometida la actividad de la empresa es en cierta forma transferida al sistema bancario cuando por alguna situación la empresa quiebra y no puede pagar los créditos que adquirió. Si los mercados de capitales fueran desarrollados, estaría disponible la opción de financiarse vía emisión de acciones o bonos. Bajo esta alternativa, el impacto en la economía de una potencial quiebra de la empresa sería menos grave, ya que los inversionistas pueden disminuir su riesgo diversificando su portafolio. En conclusión, la existencia de mercados de capitales desarrollados ofrece la oportunidad de cubrirse del riesgo diversificando el portafolio.

El papel del banco central en las crisis financieras

2. EL PAPEL DEL BANCO CENTRAL EN LAS CRISIS FINANCIERAS

2.1 ¿POR QUÉ ES DIFERENTE EL MERCADO FINANCIERO DE LOS OTROS MERCADOS?: JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LAS CRISIS FINANCIERAS

Las instituciones financieras, en principio, no deben ser más importantes que una fábrica de ropa o una fábrica de caramelos. Ellas pueden aparecer en el mercado, fusionarse o desaparecer, venden un producto que es diferente y su ciclo de vida no tendría por qué causar tensiones a la sociedad. Pero tienen características especiales como manejar el dinero, que es el medio transaccional básico de la economía, además que captan los recursos de los depositantes y por definición no tienen la cobertura total de liquidez para estos fondos²⁸.

La compra de un libro de Econometría en una librería se diferencia en un solo aspecto de una transacción financiera, ya sea ésta de ahorro o crédito. Mientras que en ambas hay oferentes y demandantes que se encuentran en el mercado y que realizan un intercambio voluntario de un bien o servicio a un determinado precio, para el caso del libro, la relación entre las partes termina en la transacción; pero en el mercado financiero, con la transacción apenas se inicia la relación. Esto ocurre por la naturaleza contractual de los bancos, que ya se explicó anteriormente.

Entonces, cualquier mercado puede describirse mediante cantidades y precios, pero en el mercado financiero hay que agregar un tercer componente que es el riesgo, producto del plazo que implica cualquier operación financiera²⁹. Con este preámbulo, podemos describir mejor los elementos que caracterizan al sistema financiero, que lo hacen vulnerable a las crisis y que justifican la intervención del estado.

2.1.1 Las instituciones financieras están muy apalancadas³⁰

En el sistema financiero, los depósitos bancarios constituyen un porcentaje altísimo del pasivo. Por esto se dice que cuando un banco realiza sus inversiones arriesga el dinero de otros. Esta situación tiene dos efectos importantes³¹.

²⁸ Para ampliar la información al respecto véase Ekos, *Riesgos: Tasas de interés reales altas debilitan al sistema financiero*, Octubre 1995.

²⁹ Para ampliar la información al respecto véase Ekos, *¿En qué se diferencia el mercado financiero de otros mercados?*, Diciembre 1995.

³⁰ Por apalancamiento, entendemos a la relación pasivos/patrimonio. Mientras mayor sea esta relación, mayor será el apalancamiento.

³¹ Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

- El capital es un elemento regulador entre los shocks severos y las quiebras, y como con relación a los pasivos, es pequeño, su efecto amortiguador no es muy amplio. Por esto un shock leve puede llevarlo a la insolvencia. En consecuencia, los requerimientos de capital para los bancos, deben aumentar de acuerdo con la volatilidad del mercado en que se encuentren.
- El alto apalancamiento, así como la responsabilidad limitada de los accionistas, crea incentivos para que los banqueros tomen posiciones riesgosas. De hecho, a medida que un banco se aproxima a la insolvencia, el incentivo es tan fuerte que el banquero tomará, de no ser regulado, posiciones temerarias, lo que Aristóbulo de Juan llama "gestión a la desesperada"³². Augusto de la Torre afirma que este comportamiento se debe a la convergencia de tres elementos³³:
 1. *El monto finito de la pérdida potencial*: a medida que se acerca un banco a la insolvencia, la pérdida para el accionista constituye el valor de mercado de sus acciones que decrece asintóticamente a cero.
 2. *El apalancamiento elevado*, que hace que las ganancias potenciales sean tremendamente grandes, debido a que el banquero trabaja con dinero del que solo le pertenece una pequeña parte, (mientras que la gran proporción es ajeno) y que en el camino a la insolvencia tiende a desaparecer.
 3. *La percepción -o certeza- de respaldo estatal de los depósitos*, que es mayor si se trata de un banco importante para el sistema de pagos. Esto además genera «riesgo moral», porque por un lado los depositantes no retirarán los fondos (le seguirán prestando al banco), y por el otro el banco no tendrá la necesidad de elevar su tasa de interés pasiva para captar más recursos.

2.1.2 Las instituciones financieras carecen de liquidez

Los bancos realizan una transformación de vencimientos, esto es, toman como pasivos al dinero del público, a través de los depósitos a corto plazo y mantienen como activos los préstamos, que son a un plazo mayor³⁴. Esta es en esencia la intermediación financiera.

En la mayoría de los países latinoamericanos, el mayor porcentaje de las captaciones que realizan los bancos lo constituyen los depósitos a la vista y las cuentas de ahorro, que por su naturaleza son muy volátiles y sensibles a cualquier shock de la economía. Por otro lado, los préstamos son en su gran mayoría de corto plazo, pero se supone que se renovarían automáticamente a su vencimiento (efecto

³² Aristóbulo de Juan, 1987.

³³ Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, CORDES, 1997.

³⁴ Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

tejedora). Por este motivo, los bancos no tienen liquidez, ya que si deciden repentinamente liquidar su cartera de préstamos, erosionarán el valor de sus activos exponiéndose a la insolvencia³⁵. Para reducir la probabilidad de que ocurra una crisis de liquidez, una buena medida a futuro, es que el estado incentive a la banca que implemente mecanismos de ahorro de largo plazo como programas de vivienda, fondos de retiro, etc.

Con la finalidad de mantener la disponibilidad de crédito, tan necesario para el funcionamiento de la economía, los bancos deben contar con un "colchón de liquidez" que les permita aislar los préstamos de cualquier shock adverso que disminuya la demanda de depósitos³⁶. Mientras más inestable sea la economía de un país, mayor debe ser el stock de liquidez que los bancos guarden. Entonces ¿tienen los banqueros incentivos para sostener un nivel de liquidez apropiado? En los próximos apartados trataremos este asunto.

El problema de la iliquidez bancaria es la justificación para que exista un banco central con capacidad de actuar como prestamista de última instancia, porque solo de esta manera se podrá disuadir a las corridas de depósitos, se tendrá un sistema de pagos más estable y se prevendrá los problemas de iliquidez que llevan consigo al fantasma de la insolvencia, pasando de un disturbio financiero a una verdadera crisis bancaria. Además si la solución a una crisis de iliquidez es encargada a las fuerzas del mercado, los resultados pueden ser pérdidas sociales devastadoras, mucho mayores que las pérdidas privadas en que incurrieran los depositantes o bancos implicados. Cuando se produce esta discrepancia entre costos privados y costos sociales, la teoría económica justifica totalmente a la intervención estatal.

2.1.3 El sistema de pagos depende crucialmente del sistema financiero

Una parte sustancial de los pasivos bancarios es el medio a través del cual se canalizan las operaciones que constituyen el sistema de pagos. El "efecto dominó" es el medio por el que una crisis financiera traba al sistema de pagos.

Dada la importancia que reviste el flujo de pagos en la economía, las autoridades monetarias y reguladoras de todo el mundo procuran especial atención a aquellas instituciones financieras que tienen un rol fundamental en el sistema de pagos. Esta es la base para afirmar que hay bancos que son muy grandes para que los dejen arruinarse (*too big to fail*³⁷), porque su caída obstaculizará al funcionamiento normal del sistema de pagos.

³⁵ Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

³⁶ Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

³⁷ Larry Sjaastad, 1997.

El criterio de “muy grande para quebrar” puede no ser adecuado, ya que hay bancos que son importantes para el sistema de pagos, por su imagen o tiempo de existencia, pero sin embargo no son “grandes”. La caída de estos bancos desataría pánico bancario, corridas de depósitos, el efecto dominó y en general sufriría el sistema de pagos. Por estos motivos, Brian Quinn³⁸, declara que el “*too big to fail*” debe cambiarse por “*too important to fail*”, muy importante para quebrar.

El hecho de que existan bancos importantes que obliguen al estado a intervenir para salvaguardar la integridad del sistema de pagos no significa que estos bancos tengan inmunidad en sus operaciones (lo que crearía riesgo moral, como ya se explicó). Las autoridades monetarias igualmente deben castigar a la administración de estos bancos, y tomar las medidas correctivas pertinentes. Ahondaremos en estas medidas en los próximos apartados.

Otra razón por la que el estado debe velar por el buen funcionamiento del sistema de pagos, es por las externalidades positivas³⁹ que genera y porque la estabilidad financiera es un bien público⁴⁰.

2.2 EL MANEJO DE LAS CRISIS FINANCIERAS POR PARTE DEL BANCO CENTRAL

2.2.1 Etapas de la resolución de las crisis financieras

La resolución de una crisis bancaria por parte del banco central se desarrolla a lo largo de cuatro etapas, según las describe Andrew Sheng⁴¹. Estas etapas son, en su orden, el diagnóstico de la crisis, la minimización de los costos relacionados con la crisis, la asignación de las pérdidas, y la devolución de confianza y rentabilidad al sistema bancario. A continuación serán descritas las características principales de cada una de estas etapas:

La etapa de *diagnóstico* es crucial en la resolución de la crisis, porque le permite al banco central saber qué está sucediendo en la crisis, le ayuda a comprender su dimensión e implicaciones. Como lo llama Aristóbulo de Juan, es “salir de las tinieblas”. Para diagnosticar la naturaleza de la crisis, es necesario contar con un sistema de supervisión preciso, eficiente y oportuno. De esta manera se puede

³⁸ Brian Quinn, *Techniques for dealing with problem banks*, 1991. Brian Quinn era, en el año 1991, el Director Ejecutivo del Banco de Inglaterra.

³⁹ Siempre que una persona o una empresa emprende una acción que produce un efecto en otra persona u otra empresa por el que esta última no paga ni es pagada, decimos que hay una externalidad... Unas tienen consecuencias beneficiosas para otros y se denominan externalidades positivas. (Joseph Stiglitz, *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch, Editor, segunda edición. 1995).

⁴⁰ Los bienes públicos puros tienen dos propiedades esenciales: no es viable racionar su uso, ni tampoco deseable. (Joseph Stiglitz, *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch, Editor, segunda edición. 1995).

⁴¹ Andrew Sheng, *Role of the Central Bank in Banking Crises*, 1991. Andrew Sheng es el Especialista Financiero Senior, de la División de Política Financiera del Banco Mundial.

anticipar la aparición de la crisis y actuar en momentos en que ésta no presenta sus peores efectos. Para esto es necesario que los bancos cuenten con un sistema contable adecuado y transparente, que le permita conocer al banco central la verdadera situación de la institución financiera en problemas, y dónde radican estos problemas. Además, es recomendable que el banco central sea informado por los auditores externos de las instituciones financieras, ya que el banco central debe contar con la mayor cantidad de información para tomar los correctivos, y para que estos correctivos surtan efecto. En esta etapa de diagnóstico, el banco central debe actuar bajo dos principios: «mientras más pronto mejor» y «los problemas son peores de lo que se esperaba»⁴². El primer principio requiere que los bancos centrales actúen tan pronto como sea posible, para evitar que los inicios de la crisis se transformen en un problema que se le escape de las manos. El segundo principio, muy relacionado con el primero, implica que las autoridades no deben tomar el problema con negligencia, incluso si éste parece ser una crisis menor. Actuar de esta manera conduciría a un empeoramiento del estado de cosas, convirtiéndose la crisis menor en un colapso generalizado.

La segunda etapa de la resolución de las crisis bancarias es la *minimización de los costos asociados con la crisis*⁴³. Esto implica la remoción de los administradores de las instituciones financieras (si la causa de la crisis es el fraude o la falta de competencia para manejar las instituciones financieras), o la opción de dotarlas de consultores que impidan que la administración continúe haciendo uso de prácticas financieras erróneas como los préstamos vinculados, mala selección de créditos, entre otras. Si la causa de la crisis financiera se debe a una regulación ineficiente, el banco central debe tomar los correctivos para fortalecer y perfeccionar su sistema de supervisión, para así evitar episodios similares en el futuro.

La siguiente etapa, la *asignación de las pérdidas*, es la que causa más polémica. Existe un consenso general de que los costos deben ser asumidos en primera instancia por los accionistas, quienes son los que se benefician de la toma de decisiones riesgosas que comprometen la estabilidad de la institución bancaria, así como las personas o empresas que consiguen créditos aprovechando esta coyuntura. Al final de la lista de castigo deben estar los depositantes, quienes –en teoría– no debieran sufrir castigo alguno, luego de haber experimentado la incertidumbre de perder sus depósitos⁴⁴. Pero como demuestran algunas de las experiencias de las crisis financieras, esto no siempre sucede, debido a que en algunos países el marco jurídico al respecto no es claro o no lo trata en absoluto. Los dueños de los bancos pertenecen a grupos de interés muy importantes de la sociedad, con mucho poder económico y gran influencia en el mundo político. Debido al poder que ostentan, ellos pueden presionar, directa o

⁴² Andrew Sheng, *Role of the Central Bank in Banking Crises*, 1991.

⁴³ Si la crisis es de “mecha corta”, es muy probable, debido a la falta de tiempo, que esta etapa se dé simultáneamente con la anterior.

⁴⁴ Pero esto no quiere decir que los depositantes deben estar libres de castigo, debido a que ellos también pueden haberse aprovechado del riesgo moral, ya que siguieron invirtiendo en una institución que tenía problemas, al considerarla “demasiado grande para caer” y suponer que iba a ser rescatada por el Banco Central.

indirectamente, sobre las autoridades para que la parte más dura del castigo no recaiga sobre ellos, sino que sea traspasada a otros grupos, como los depositantes, o el Estado mismo⁴⁵. Un ejemplo muy claro al respecto es el caso de la sucretización en el Ecuador, en el que los empresarios lograron transferir el riesgo cambiario de sus obligaciones –parte del costo de la crisis– al Banco Central del Ecuador. En definitiva, la asignación de los costos asociados con la crisis puede depender de lo bien organizados que estén los grupos de interés, y de su poder de influir en las autoridades, si el marco jurídico no está bien diseñado.

Finalmente, la etapa que más tiempo toma, y la más difícil de concluir, es la de *devolverle al sistema financiero la confianza y rentabilidad* que tenían antes de la crisis. Para esto es necesario fortalecer el entorno macroeconómico y disminuir su volatilidad, que es una de las causantes de las crisis financieras. Además, es necesario robustecer el sistema bancario, rehabilitando las instituciones que lo ameriten y liquidando las más problemáticas, y castigando ejemplarmente a los propietarios de éstas por sus operaciones temerarias. Sólo de esta forma el público recuperará la confianza en las instituciones financieras y volverán a confiarles sus depósitos, con lo que las instituciones financieras podrán recobrar la rentabilidad que habían perdido en la época crítica. Pero como se ve, ninguno de estas tareas es fácil de aplicar, por lo que muchas crisis financieras pueden convertirse en crónicas, a menos que el banco central pueda descubrir y corregir las causas reales de la crisis.

2.2.2 Objetivos que deben perseguir los bancos centrales en el manejo de las crisis financieras

Entre los objetivos que deben perseguir los bancos centrales en el manejo de las crisis financieras, el primordial es salvaguardar al sistema de pagos y evitar el efecto dominó, debido al daño que pueden provocar al sector real de la economía. Alan Greenspan⁴⁶ señala que

“... los objetivos del banco central al manejar la crisis son moderar las pérdidas financieras y prevenir la existencia de una reducción en la confianza, que determine que las dificultades de una institución afecten gravemente a otras. Esta preocupación no se motiva en evitar la liquidación de entidades que han sido mal administradas o que han tenido mala suerte, sino que estas liquidaciones no tengan un efecto amplio y serio sobre los mercados financieros, la economía nacional y la economía mundial”.

⁴⁵ Cuando el Estado absorbe total o parcialmente los costos de una crisis financiera, éstos deben ser cubiertos mediante cuatro vías: préstamos, venta de activos del Estado, impuestos, y financiamiento inflacionario. En estas dos últimas soluciones, la carga la soporta el ciudadano común.

⁴⁶ Alan Greenspan (1994). Alan Greenspan es actualmente el Presidente del Banco de la Reserva Federal de EE.UU.

Sundararajan y Baliño⁴⁷ proponen ocho objetivos que deben tener presente los bancos centrales en el manejo de crisis bancarias:

- Proteger al sistema de pagos.
- Proteger a los depositantes y restaurar su confianza en el sistema.
- Proteger a los bancos solventes del contagio (efecto dominó).
- Prevenir el riesgo moral.
- Evitar fluctuaciones monetarias indebidas.
- Prevenir una liquidación apresurada de los activos.
- Minimizar los costos fiscales asociados con la crisis (o los costos para la agencia de seguro de depósitos).
- Asegurar una distribución equitativa de las pérdidas.

Pese a la multiplicidad de los objetivos que el banco central debe hacer frente, éste debe siempre guiarse por tres principios fundamentales al manejar las crisis financieras, sugeridos por Liliana Rojas-Suárez y Steven Weisbrod⁴⁸. Estos principios básicos son:

- Asegurarse que los propietarios de las instituciones financieras que se beneficiaron de prácticas financieras arriesgadas e irresponsables sean los primeros en soportar los costos de la reestructuración. De esta manera, ellos deben ser los primeros en perder sus inversiones y deben ser removidos de la administración de los bancos en cuestión. Si el caso lo amerita, deben también perder los derechos de propiedad sobre la institución financiera. Este precepto es el que más consenso genera entre los especialistas sobre las crisis de las instituciones financieras, ya que es compartido por Aristóbulo de Juan (1987), Roque Fernández⁴⁹ (1997), Stefan Ingves⁵⁰ (1997), y Augusto de la Torre (1997), entre otros. Este principio presupone también que los deudores morosos de la institución financiera no deben recibir ningún tipo de tratamiento preferencial, sino que por el contrario deben cancelar sus obligaciones, y seguir en el orden de castigo a los accionistas y propietarios. Lastimosamente, como fue descrito anteriormente, esto no siempre sucede.
- Como segundo principio, se debe impedir, sin demora alguna, que las instituciones financieras en problemas continúen concediendo nuevos créditos o capitalizando los intereses impagos de los préstamos en mora en nuevos créditos. Así se evita que los administradores de las instituciones

⁴⁷ Sundararajan, V. y Tomás Baliño (1991). "Issues in Recent Banking Crises", en V. Sundararajan y T. Baliño, (editores), *Banking Crises: Cases and Issues*. Fondo Monetario Internacional.

⁴⁸ Liliana Rojas-Suárez y Steven Weisbrod, *Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las crisis bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

⁴⁹ Roque Fernández es actualmente el Ministro de Economía de Argentina.

⁵⁰ Stefan Ingves es actualmente el Vicegobernador del Banco de Suecia.

financieras *apuesten por la resurrección*, buscando retornos más altos a costa de mayores riesgos. Nuevamente, para evitar esto, se debe reemplazar sin dilación a los administradores de los bancos, con mayor justificación incluso si la causa de la crisis es un manejo fraudulento.

- Finalmente, el tercer principio hace referencia a los fondos que destina el Gobierno para solucionar la crisis. Primeramente, debe existir un compromiso en la sociedad en el sentido de que el sistema financiero debe ser rescatado mediante el uso de fondos públicos, debido a las perjudiciales repercusiones que tendría para la economía nacional un colapso financiero. En segundo lugar, se debe lograr que los fondos públicos empleados en la restructuración del sistema financiero no produzcan un impacto inflacionario en la economía, pues se estaría cambiando un mal por otro. Esto, por ejemplo, puede ser logrado haciendo que los recursos públicos que recibe la institución financiera para solucionar su crisis sean usados para la compra de papeles del Estado, con lo que la medida inicial de inyectar dinero a la economía (y que puede tener efectos inflacionarios) queda esterilizada⁵¹.

Alcanzar los objetivos antes descritos no es fácil para los bancos centrales, ya que no disponen de todos los instrumentos necesarios, y la naturaleza de los objetivos dificulta el lograrlos todos a la vez. Por ejemplo, si el banco central quiere proteger a un grupo de bancos del contagio de la crisis en defensa del sistema de pagos, puede fomentar el riesgo moral en estos bancos al sentirse respaldados por las autoridades monetarias. Así, el éxito de la resolución de la crisis depende de la capacidad de la autoridad monetaria de saber maximizar el uso de los instrumentos que posee para poder cumplir el mayor número de objetivos.

2.2.3 Restricciones a la actuación del banco central en la resolución de las crisis financieras

Como anotamos anteriormente, el trabajo de la autoridad monetaria se dificulta debido a la existencia de restricciones que limitan su accionar. Liliana Rojas-Suárez y Steven Weisbrod reconocen dos restricciones principales a la participación del banco central en la resolución de las crisis bancarias⁵²:

- La autoridad monetaria puede no contar con los recursos monetarios para solucionar la crisis, y peor aún, puede no encontrar los medios de financiamiento para obtenerlos en el mercado financiero nacional o en los mercados financieros internacionales.

⁵¹ La aplicación de una operación de mercado abierto para compensar los efectos monetarios de otras políticas es una maniobra conocida como *esterilización*.

⁵² Liliana Rojas-Suárez y Steven Weisbrod, *Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las crisis bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

- La segunda dificultad es la ausencia de mercados que permitan efectuar la venta de las instituciones financieras rehabilitadas. La existencia de estos mercados le permite al gobierno recuperar gran parte o la totalidad de los recursos que invirtió para rehabilitar estas instituciones.

Estas restricciones son mucho más severas para los países en desarrollo que para los países industrializados⁵³, debido a que cuando se presentan crisis financieras en los países en desarrollo los mercados financieros internacionales se muestran menos dispuestos a conceder préstamos para resolver los colapsos, cerrándoles toda posibilidad de financiamiento. Les queda entonces, como única opción, el financiamiento vía activos internos netos del banco central, con los potenciales efectos inflacionarios (con lo que contradijeran al principio 3).

Así mismo, los mercados de activos bancarios son mucho más reducidos en los países en desarrollo que en los países industrializados, carecen de un marco jurídico bien reglamentado y de profesionales con los suficientes conocimientos técnicos para llevar adelante este tipo de mercados.

Adicionalmente, Sundararajan y Baliño (1991)⁵⁴ citan otra posible restricción que puede presentarse cuando el banco central interviene en la resolución de las crisis financieras: la falta de un marco legal que no sea explícito en cuanto a las medidas que puede tomar el banco central para remediar la crisis.

Finalmente, puede que no se cree un consenso en la sociedad en cuanto al uso de los fondos públicos para solucionar un colapso financiero. Muchos sectores en la sociedad argumentan que no es justo que se use el dinero del ciudadano común para salvar las atrocidades cometidas por un minúsculo grupo de banqueros. Consideran en cambio, que las instituciones financieras insolventes deben caer, como castigo (o purga) por su mal desempeño en el sistema financiero. Este es un criterio draconiano, si comprendemos el daño tremendo que puede causarle al sistema de pagos, y a la economía nacional, la caída de un banco importante. Sin embargo, esta es una restricción que no desaparece del horizonte y que atentaría contra el principio tres.

¿Cómo se pueden eliminar estas restricciones? Esta es una pregunta muy difícil de contestar, y más difícil todavía de implantar. Como lo afirman Liliana Rojas-Suárez y Steven Weisbrod (1997), el primer paso debe ser el de dotar de credibilidad a las autoridades y a los programas que estas emprendan. Por ejemplo, un banco central sólido no tendría problemas al solicitar créditos en el extranjero para solucionar una crisis financiera. Por el contrario, un banco central errático vería como se le cierran una a una las puertas de financiamiento en los mercados internacionales. Así mismo, el banco central, como ejecutor de

⁵³ Liliana Rojas-Suárez y Steven Weisbrod, *Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las crisis bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

⁵⁴ Sundararajan y Baliño, *Issues in Recent Banking Crises*, en V. Sundararajan y T. Baliño (editores), *Banking Crises: Cases and Issues*, IMF, 1991.

la política monetaria debe propiciar un entorno macroeconómico en el que se evite la volatilidad, y los programas que tome para llevar a cabo este objetivo deben ser creíbles desde el inicio de la aplicación del mismo. Finalmente, el banco central, como rector del sistema bancario, debe fomentar y velar por un sistema financiero sólido, que genere confianza para que los inversionistas depositen su dinero y se lo confíen a los bancos no sólo a corto plazo, sino también y principalmente a largo plazo, con lo que se incentivaría la inversión y le permitiría a los bancos coordinar de una manera más eficiente los vencimientos tanto de los depósitos como de los créditos⁵⁵.

2.3 MECANISMOS PARA EL MANEJO DE LAS CRISIS BANCARIAS

Durante la década de los ochenta, los gobiernos hicieron énfasis en la importancia de las medidas y procedimientos que promueven la estabilidad del sistema de pagos. Thomas Glaessner e Ignacio Mas clasifican a estas medidas y procedimientos en dos categorías: en medidas diseñadas para evitar las crisis, y en medidas diseñadas para mitigar las consecuencias de las crisis una vez que éstas ocurren⁵⁶.

Las medidas preventivas incluyen "dar reglas claras del juego" implantando leyes que eviten la toma excesiva de riesgos por parte de la banca y que protejan los recursos de los depositantes. Entre estas medidas también tenemos a la supervisión del sistema bancario por parte del gobierno, así como a la supervisión a cargo de auditores externos e internos.

La supervisión bancaria debe velar por el cumplimiento de las leyes y regulaciones vigentes, debe revelar las condiciones financieras de los bancos, mejorar el manejo de las instituciones financieras y prevenir los fraudes.

Las medidas concebidas para solucionar las crisis (correctivas) incluyen al seguro de depósitos, la intervención del estado en los bancos con problemas (ésta puede materializarse ya sea manteniendo la propiedad del banco en sus accionistas originales, o tomando el estado la propiedad del banco), el uso de la función de prestamista de última instancia del banco central para mejorar la liquidez y los mecanismos de liquidación o recapitalización. Augusto de la Torre identifica tres tipos de instrumentos en el manejo de crisis y reestructuración bancaria: el sistema limitado de garantía de depósitos, modalidades fuertes de intervención (toma de control) de un banco con problemas, y mecanismos transparentes de recapitalización unidos a flexibilidad en alternativas de manejo de bancos intervenidos⁵⁷.

⁵⁵ Debido a que en la mayoría de las economías latinoamericanas los depósitos son de corto plazo, mientras que los préstamos son de mediano o de largo plazo, lo que genera la *falta de correspondencia de los plazos*, que fue explicada anteriormente.

⁵⁶ Thomas Glaessner e Ignacio Mas, *Incentives and the Resolution of Bank Distress*, en *The World Bank Research Observer*, Volumen 10, (febrero 1995).

⁵⁷ Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, CORDES, 1997.

Por su naturaleza, el conjunto de medidas preventivas tiene que ser establecido antes que las crisis financieras ocurran, y éstas deben ser claras, consistentes y creíbles. Por esto las medidas preventivas tienden a ser incorporadas en el marco legal e institucional. En cambio, las medidas correctivas, son por lo general de naturaleza *ad hoc*, por el tipo de acciones que se toman y por el tiempo en que se implementan.

Las razones que justifican la naturaleza *ad hoc* de las medidas correctivas son varias. Primero, las autoridades pueden percibir que las implicaciones fiscales de determinar y asignar grandes pérdidas son políticamente infactibles. Incluso, las acciones correctivas son llevadas a cabo solo cuando las crisis ocurren, y se desea que estas no se produzcan. Por último, la insolvencia es el detonante de las crisis, y ésta es difícil de determinar a tiempo por las sofisticadas ingenierías financieras desarrolladas por los bancos para ocultarlas, por el rezago que padecen las instituciones de control en la obtención de información contable de los bancos y por la dificultad de contar con verdaderos balances consolidados.

Cuando las autoridades tienen al frente una crisis financiera, siempre está presente la tentación de “no hacer nada al respecto”, ya que se espera que la economía se recupere o que el temporal pase espontáneamente. Pero darle largas al asunto puede degenerarse en la pérdida de credibilidad de las autoridades encargadas, lo que sería muy grave para la economía en general, ya que las expectativas que los agentes se forman dependen en buena parte, de la credibilidad y coherencia que perciben de sus autoridades. Pero lo más grave, reside en que el “no hacer nada” casi siempre eleva exponencialmente los costos de sobreponerse a la crisis. Aunque las autoridades tomen acción inmediata, la ausencia de políticas claras para los procedimientos a ejecutar puede llevar a una “reestructuración tipo salvamento” en lugar de a una liquidación. Por “reestructuración tipo salvamento” entendemos el salvar y proteger a los accionistas de los bancos insolventes; de darse este tipo de operación, se estarían sentando nefastos precedentes y creando incentivos perversos que terminarían en indisciplina financiera de la banca y perjudicarían a todos los contribuyentes del fisco, a los que seguramente se les transferiría las pérdidas de alguna forma.

La importancia de establecer procedimientos de intervención bien definidos para lidiar con crisis financieras se magnifica en los países en vías de desarrollo. Esto se debe, por un lado, a la ausencia de mercados de capitales desarrollados, diversificados y profundos, y por el otro, a la casi inexistencia de agencias calificadoras de créditos con experiencia reconocida. Estas deficiencias impiden que se desarrolle un mercado de activos bancarios eficiente que sea capaz de determinar con certeza el valor de las instituciones financieras a precios de mercado.

2.3.1 Rehabilitación Bancaria

Esta se efectúa cuando la autoridad percibe que los costos sociales involucrados en una liquidación son mayores que los asociados con la toma de control de un banco en problemas⁵⁸. La figura de la intervención se presenta bajo tres matices. Puede ir desde una modalidad débil (inspección *in situ* intensificada) hasta una fuerte (toma de control del banco y remoción de sus directores y administradores) pasando por una modalidad intermedia (asignación de un interventor con autoridad para inspeccionar cuentas y vetar cualquier decisión gerencial que pueda debilitar al banco)⁵⁹.

Aunque la legislación ecuatoriana no incluye a la modalidad fuerte, su figura es necesaria para que pueda llevarse a cabo una reestructuración efectiva, cuando la crisis lo amerite.

La rehabilitación de bancos insolventes encierra básicamente tres medidas⁶⁰:

- Restablecer la solvencia, a través de mecanismos de recapitalización que cubran todas las pérdidas y que le devuelvan al banco un nivel de capital adecuado.
- Devolverle al banco la rentabilidad, reestructurando su administración, operaciones, y estructura de costos.
- Mejorando su gestión, con la esperanza que la nueva administración corrija y perfeccione la toma de decisiones y de riesgos, los sistemas de control y los procedimientos administrativos.

Una rehabilitación bancaria rápida y exitosa requiere que estas tres acciones se den simultáneamente. De las tres, la recapitalización es la más delicada y por eso debe ser manejada con extremo cuidado. Las autoridades deben decidir como van a asignar las pérdidas financieras entre el gobierno, los accionistas y los depositantes. Como la rehabilitación toma la forma de un seguro implícito, rara vez se castiga a los depositantes. La primera regla básica para un adecuado manejo de crisis bancarias implica que los accionistas asuman los costos de la reestructuración. Ellos deben perder el valor de sus inversiones a través de provisiones contra activos de dudosa o nula recuperabilidad. Como estas

⁵⁸ El profesor Allan Meltzer de Carnegie-Mellon University, se refiere a esta diferencia entre costos sociales y privados en los siguientes términos: "... la pérdida para la sociedad, la pérdida económica, no se da solamente porque las instituciones tuvieron que cerrar, sino porque ellos (los bancos) hicieron préstamos y usaron recursos de ahorro para invertirlos en activos que tenían un valor de mercado muy pequeño..." en *Cuestiones Económicas n.29*, editado por el Banco Central del Ecuador (junio, 1996)

⁵⁹ Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, CORDES, 1997.

⁶⁰ Thomas Glaessner e Ignacio Mas, *Incentives and the Resolution of Bank Distress*, en *The World Bank Research Observer*, Volumen 10, (febrero 1995).

nuevas provisiones entran con signo negativo en el patrimonio técnico⁶¹, pueden dejarlo a éste en cero o hasta incluso en números rojos⁶².

Pero aunque estas medidas anulan contablemente al patrimonio, no eliminan ni desactivan los derechos legales de los accionistas; por eso es necesario que este procedimiento se materialice en las leyes. Entonces, cuando una legislación otorgue a la autoridad la facultad de realizar una intervención fuerte, debe especificar el umbral de patrimonio técnico en el que la intervención fuerte se establezca⁶³, y explicar como los accionistas pierden automáticamente sus derechos cuando la autoridad pasa a controlar el banco.

El uso de la intervención fuerte por parte de la autoridad, además implica que ésta disponga de un rango amplio de alternativas para el manejo de un banco intervenido y de esquemas de capitalización transparentes. El éxito de la intervención se mide cuando el banco es reprivatizado como un negocio en marcha, sin que esto signifique la reprivatización de su licencia. Para que funcione este mecanismo, los interventores deben tener la autoridad para nombrar interinamente, hasta que se reprivatice el banco, una nueva gerencia que goce de amplia capacidad, reputación y credibilidad⁶⁴.

Pero si el banco que pasa a manos del estado es un banco insolvente, para que sea factible la reprivatización es necesaria una recapitalización directa con fondos públicos, porque un banco con deficiencias patrimoniales tiene un valor económico negativo y entonces no es atractivo para nuevos capitales. Augusto de la Torre manifiesta que las leyes deben establecer que la recapitalización directa solo puede ejecutarse cuando se hayan cumplido dos condiciones:

- Que se haya materializado *de jure* la remoción completa de los accionistas previos, y
- Que el banco esté ya bajo el control efectivo de la autoridad.

Estas condiciones tienen como objetivo castigar a la mala administración bancaria y evitar que la capitalización con fondos públicos genere riesgo moral, ya que claramente queda establecido que aunque se salve al banco, los accionistas y directivos pierden definitivamente el control sobre la institución. Así se

⁶¹ El patrimonio técnico esta constituido por la suma del capital pagado, reservas, el 40% de las utilidades del ejercicio corriente, las utilidades acumuladas de ejercicios anteriores, aportes a futuras capitalizaciones, obligaciones convertibles menos la deficiencia de provisiones, amortizaciones, y depreciaciones requeridas, desmedros y otras partidas que la institución financiera no haya reconocido como pérdidas y que las Superintendencia las catalogue como tales" (Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, Art. 48).

⁶² Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, CORDES, 1997.

⁶³ Augusto de la Torre propone que este umbral se determine cuando la deficiencia del patrimonio técnico requerido exceda al 80 por ciento. *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, CORDES, 1997.

⁶⁴ Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, CORDES, 1997.

generan incentivos negativos para las prácticas financieras arriesgadas que llevan a un banco a la insolvencia.

En este contexto, las prácticas más comunes de recapitalización y rehabilitación bancaria son⁶⁵:

- *Que el banco intervenido pase a ser propiedad del estado.* En este caso de intervención fuerte, no sólo que el estado asume las pérdidas sino que además lo provee del capital necesario para que siga operando conforme a la ley vigente. El problema de esta medida es que el gobierno no tiene la experticia necesaria para dirigir un banco eficientemente, y además, al incluir al banco intervenido dentro del sector público, existe el riesgo de que se politice el proceso y que por lo tanto luego no pueda ser reprivatizado, constituyéndose entonces la intervención en una nacionalización. Una alternativa para estos problemas, es que el banco intervenido, no pase a formar parte directamente del sector público, sino que se designe para el efecto una institución especial, como por ejemplo una agencia de seguro de depósitos⁶⁶. Con esto se evita la politización del proceso.
- *Venta del banco con su licencia.* El banco es vendido en su totalidad a un valor que debe ser fijado con transparencia. Para esto se recomienda contar con la asesoría de expertos externos a las instituciones involucradas, que tengan una reconocida experiencia, éstos pueden ser nacionales o extranjeros. Entre los mecanismos utilizados para la venta están los concursos de precios mediante ofertas en sobres cerrados y las subastas. Nos inclinamos a pensar que las subastas son más beneficiosas para los intereses del estado, ya que un banco debidamente depurado, puede alcanzar precios realmente buenos, que se estimularían por el ingrediente competitivo que tienen las subastas. Otra alternativa para la venta del banco intervenido, es realizar esta transacción mediante las bolsas de valores, democratizando así el accionariado. El éxito de esta opción reside en el grado de desarrollo que posean los mercados de capitales.
- *Escisión de activos y pasivos⁶⁷.* Se colocan a la venta todos los activos saneados (con las provisiones adecuadas y sin problemas legales) del banco intervenido, con la condición que el banco comprador se haga cargo de los pasivos. Esta figura tiene claras ventajas sobre la venta del banco con su licencia⁶⁸ porque, primero, el comprador adquiere un negocio en marcha con sus activos saneados y sin el riesgo de hacerse cargo de pasivos ocultos. Con esto se alcanzan precios de venta más altos. Segundo, si los activos y pasivos escindidos son absorbidos por otro banco del sistema, entonces se

⁶⁵ Thomas Glaessner e Ignacio Mas, *Incentives and the Resolution of Bank Distress*, en *The World Bank Research Observer*, Volumen 10, (febrero 1995).

⁶⁶ En los Estados Unidos, la Corporación Federal de Seguros de Depósitos (FDIC , por sus siglas en inglés) puede operar hasta por dos años un banco que haya sido intervenido.

⁶⁷ Esta opción fue llevada adelante con éxito para el caso del Banco de los Andes en 1993.

⁶⁸ Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, CORDES, 1997.

estaría disminuyendo el número de instituciones financieras en la economía, lo que es ideal cuando existen en exceso. Tercero, el estado puede disponer de lo que quede, asociado a la licencia del banco intervenido, lo que le permite tomar acciones legales contra los antiguos accionistas, de ser pertinente.

2.3.2 Liquidación Bancaria

Por liquidación entendemos a la venta forzosa de los activos bancarios una vez que las operaciones han sido dadas por terminadas. En las liquidaciones, la autoridad competente nombra a un liquidador, quien es el encargado de pagar a cada uno de los acreedores de acuerdo a un orden de prelación, en el que obviamente los accionistas están al final. En las próximas secciones ampliaremos el funcionamiento de sistema y veremos cómo funciona en el Ecuador.

2.3.3 Sistema limitado de garantía de depósitos

Cuando los gobiernos intervienen en las crisis financieras, lo hacen para asegurar la estabilidad del sistema de pagos. Pero la estabilidad solo puede ser alcanzada si los depositantes tienen confianza en el sistema bancario. Entonces las acciones del gobierno se orientan a garantizar el valor de los depósitos bancarios, ya sea a través de seguros explícitos como los seguros de depósitos, o a través de medidas *ad hoc* que impidan que los bancos quiebren. El problema surge cuando las medidas que toma el gobierno no solo alteran la distribución de las pérdidas asociadas con las crisis bancarias sino que además elevan los costos totales del colapso financiero.

Es innegable que el sistema de seguros de depósitos, con cobertura limitada, hace menos traumáticas y más eficientes a las liquidaciones; tranquiliza a los pequeños depositantes, que al ser los más numerosos, son la fuente de tensión social más importante durante los procesos de liquidación. Por esto se dice que el seguro de depósitos impide que se generen corridas de depósitos y pánico bancario⁶⁹. Debido a su naturaleza disuasiva, el seguro de depósitos hace que a las autoridades no les tiemble la mano al determinar el cierre y liquidación de una institución insolvente, porque bajo este sistema, se minimizan los costos sociales del cierre y se evita el contagio por pánico bancario de la crisis, hacia otras instituciones que pueden no tener problemas. Una consecuencia directa entonces será el tener bancos mejor capitalizados.

Algunos afirman que el seguro de depósitos incrementa el "riesgo moral", porque los depositantes no cobrarían sus intereses en función del riesgo que corren sus depósitos, ya que al saberse protegidos por el seguro, colocarán su dinero a las tasas más altas disponibles con la certeza que su dinero siempre

⁶⁹ Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, CORDES, 1997.

les será devuelto, independientemente del riesgo asumido al invertir. Por esto se dice que los balances de los bancos registrarían un mayor riesgo con un seguro de depósitos, que en ausencia de él. Aunque este razonamiento es correcto teóricamente, en la práctica no se cumple. No se cumple porque “el «riesgo moral» asociado a un sistema de garantía de depósitos sería mayor comparado con la alternativa de ausencia total de protección estatal a depositantes, si y solo si esta última alternativa fuese factible y creíble⁷⁰”

En la realidad, la ausencia de protección estatal para los depósitos no es del todo creíble, porque se sabe que ante el riesgo de una crisis que afecte a todo el sistema, el estado intervendrá para salvar al sistema de pagos. Entonces debemos comparar al «riesgo moral» que pueda causar el seguro de depósitos, no con la ausencia de protección estatal, sino con un mecanismo de seguro implícito de cobertura limitada, que se sabe se activará ante crisis financieras, y especialmente cuando los bancos en peligro sean partes importantes del sistema de pagos. Entonces podemos decir que el riesgo moral del seguro de depósitos es menor que el riesgo de la alternativa realista que queda en su ausencia.⁷¹ Además el sistema de garantía de depósitos obliga a los bancos a pagar primas, en vez de disfrutar de un seguro implícito por el que no pagan nada.

Los expertos en la materia aconsejan que las primas que se cobren por el seguro sean diferenciadas por banco, de acuerdo al riesgo de su cartera de préstamos e inversiones. Para esto deben usarse técnicas profesionales y objetivas. Estas primas constituirían la principal fuente de ingresos del seguro de depósitos. Una vez puesto en marcha el sistema de garantía de depósitos, éste es el que debe posesionarse de los activos de los bancos en liquidación, y como uno de sus objetivos sería el aumentar el valor de su patrimonio, entonces tendría incentivos para maximizar los resultados de la venta o cobro de los activos a su cargo y para recuperar valores por mecanismos legales.

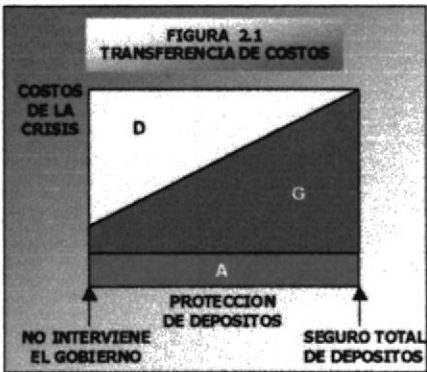
A continuación vamos a esquematizar como la protección implícita de depósitos afecta al tamaño y distribución de la de las pérdidas inherentes a las crisis financieras⁷². Por simplicidad vamos a suponer que las posibles pérdidas se distribuyen solo entre los depositantes (D), el gobierno (G) y los accionistas (A). En un extremo suponemos que el gobierno no interviene y deja que los bancos insolventes quiebren durante las crisis sistémicas. En el otro extremo el gobierno interviene activamente y protege totalmente los depósitos con sus propio recursos (salva solidariamente a los bancos o paga a los depositantes “con su bolsillo”).

⁷⁰ Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, CORDES, 1997.

⁷¹ Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, CORDES, 1997.

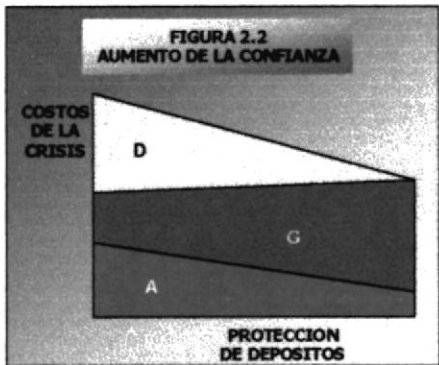
⁷² Thomas Glaessner e Ignacio Mas, *Incentives and the Resolution of Bank Distress*, en *The World Bank Research Observer*, Volumen 10, (febrero 1995).

En la figura 2.1, podemos ver como, a medida que la protección de los depósitos aumenta, las pérdidas que inicialmente eran imputadas a los depositantes, son transferidas al gobierno. Las pérdidas cargadas a los accionistas dependen de si recuperan sus acciones o no. Vamos a suponer que se anula completamente el patrimonio y por lo tanto los accionistas no reciben nada.



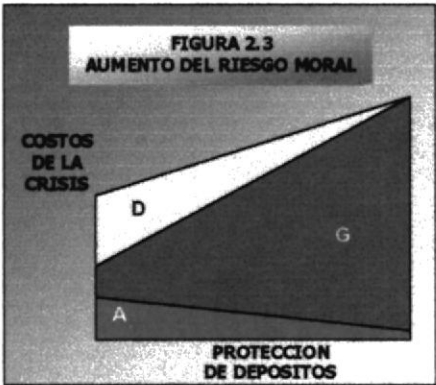
Elaboración: Banco Mundial

En la figura 2.2, el costo total de la crisis disminuye a medida que la protección aumenta. Con un aumento de confianza en el sistema bancario, disminuyen las corridas de depósitos, disminuyendo entonces también el número de quiebras bancarias por contagio. Además, el compromiso contraído por el gobierno de proteger los depósitos, crea incentivos en los reguladores para que tomen acción oportuna en los bancos insolventes.

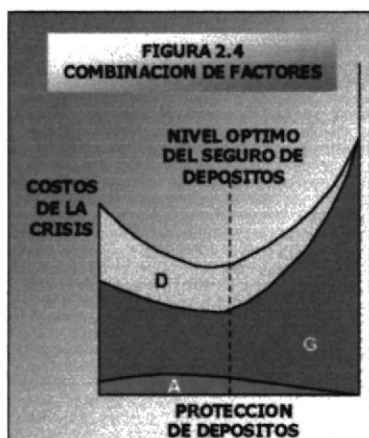


Elaboración: Banco Mundial

La figura 2.3, muestra el caso contrario a la 2.2. El costo total de la crisis aumenta con la protección implícita, por el «riesgo moral» presente en cada una de las partes. Aquí, los accionistas son indiferentes al riesgo porque saben que el gobierno no los dejará quebrar. La poca importancia que le dan los depositantes a la solidez elimina la disciplina financiera que debiera estar presente ante la posible amenaza de quiebra bancaria. Los inspectores bancarios desisten cerrar los bancos insolventes por el efecto que tendría esta medida en las finanzas públicas.



Elaboración: Banco Mundial



Elaboración: Banco Mundial

La figura 2.4, presenta un escenario parecido al anterior. Para altos niveles de protección, el «riesgo moral» puede ser un problema; pero para niveles más bajos de protección, los beneficios que se desprenden de la sensación de seguridad financiera pueden ser mayores que los problemas del «riesgo moral». Entonces el costo total se supone que decrece (como en 2.2) hasta que alcanza el nivel óptimo de seguro de depósitos, luego de lo cual, crece explosivamente cuando la protección sobrepasa a la óptima (como en 2.3).

Lo que se ha pretendido mostrar con este esquema, es la importancia de la cobertura limitada del seguro de depósitos, que se dijo al inicio de esta sección. Las autoridades deben buscar el nivel de protección óptimo que minimiza los costos totales. La localización de este punto depende de la calidad de la regulación y supervisión prudencial, de la naturaleza de las amenazas que aquejan al sistema financiero, el grado de concentración de la banca, la credibilidad de las autoridades y de la historia de crisis bancarias en el país⁷³.

2.4 ¿CÓMO EVITAR LAS CRISIS FINANCIERAS? UN PAPEL VITAL DE LA BANCA CENTRAL

Como ya ha sido descrito anteriormente, las crisis financieras causan efectos perjudiciales en el sector real de la economía, en el sistema de pagos, y en la confianza de los depositantes. Por eso, es indudable que evitar la aparición de estas crisis financieras debe ser un papel primordial dentro de la agenda de actividades del banco central.

Sin embargo, los episodios de crisis financieras se repiten con asombrosa frecuencia a lo largo del mundo, y sobre todo en los países en desarrollo, donde además los costos de reestructuración en estas crisis son mucho mayores que los costos de reestructuración en las crisis financieras de los países industrializados⁷⁴.

“Más vale prevenir que lamentar” dice el refrán, y en este caso es muy acertado, ya que es preferible implantar medidas que eviten la crisis a esperar a que éstas se presenten para resolverlas...

⁷³ Thomas Glaessner e Ignacio Mas, *Incentives and the Resolution of Bank Distress*, en *The World Bank Research Observer*, Volumen 10, (febrero 1995).

⁷⁴ Para un análisis más detallado se puede consultar a Lilliana Rojas-Suárez y Steven Weisbrod: *Las crisis bancarias en América Latina: Experiencias y Temas*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las crisis bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

pero ¿qué se necesita para prevenir las crisis financieras? Ruth de Krivoy⁷⁵ señala que son dos los puntos básicos para lograrlo. Estos dos puntos son: sólidas políticas económicas y una eficiente supervisión bancaria.

El tema de políticas económicas sólidas puede parecer repetitivo debido a la innumerable cantidad de veces que hemos citado la necesidad de un marco macroeconómico estable, pero esto no hace nada más que recalcar la importancia de este tema. De Krivoy señala como tarea prioritaria prevenir que en tiempos de booms expansivos se den casos de auges crediticios incontrolados, lo que ella denomina "burbujas especulativas". Cuando la burbuja está "inflada" (tiempos de bonanza económica), los bancos relajan sus controles de otorgamiento de crédito, con lo que aumentan desproporcionadamente su cartera. Cuando la burbuja "estalla" (la recesión después del auge), los bancos se ven imposibilitados de recuperar esta cartera, debido a que las condiciones macroeconómicas se han deteriorado, y entonces se desata la crisis.

La doctora de Krivoy propone también vigilar muy de cerca los capitales extranjeros, para evitar corridas intempestivas que pueden desequilibrar al sistema financiero. Debido al ambiente generalizado de liberalización de los mercados financieros, no sería conveniente ni lógico imponer restricciones de salida de capitales, pero se podría manejar este tema fijando un encaje legal a lo largo del tiempo que impida que gran parte de estos capitales huya al menor rumor de inestabilidad.

Otro punto de marcada importancia es la necesidad de una coordinación estrecha entre el banco central y el gobierno. Esto no implica que el banco central debe ser dependiente del gobierno central, sino que los objetivos de ambos lados no deben contradecirse. Si el banco central busca mantener la inflación en niveles bajos para que el sistema financiero pueda operar sin las distorsiones que ésta produce, es recomendable que el gobierno no emprenda campañas de gasto público expansivo, pues generaría inflación. Así mismo, la política cambiaria debe ser estudiada en conjunto para no afectar al sector bancario. Una devaluación exagerada e imprevista puede comprometer la capacidad de pago de las obligaciones de los bancos en moneda extranjera, con lo que se desataría una crisis. Por esto, si el banco central no es responsable de la política cambiaria, las decisiones que el gobierno tome acerca de este tema deben ser estudiadas con detenimiento por ambas partes, contemplando todos los posibles efectos derivados de estas decisiones. Sólo con una colaboración estrecha entre ambas entidades se podrán obtener resultados positivos que perduren en el tiempo.

Finalmente, es necesario que exista el compromiso por parte de las autoridades de emprender reformas económicas que sirvan para perfeccionar el funcionamiento de los mercados. No estamos

⁷⁵ Ruth de Krivoy, *Cómo evitar las crisis*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las crisis bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. Ruth de Krivoy es actualmente Presidenta de Síntesis Financiera de Venezuela.

diciendo con esto que el gobierno no deba intervenir protagónicamente en los mercados, pero sí proponemos que debe vigilar porque éstos trabajen correctamente. El funcionamiento eficiente de los mercados promueve el bienestar de la sociedad, y éste debe ser el fin último del Estado.

Pasando al segundo punto clave para evitar las crisis, la supervisión bancaria, debemos señalar que dada la relevancia del tema, éste será tratado con detenimiento en una sección específica sobre el tema. Sin embargo, debemos señalar ciertos requisitos que debe contemplar una supervisión bancaria eficiente.

La supervisión bancaria debe velar por mantener la estabilidad en el sistema financiero, y lograr que éste opere de manera competitiva y eficiente. Debe evitar, en todo momento, la adopción prácticas financieras que comprometan la seguridad de los depósitos del público y castigar a quienes las cometan.

La entidad encargada de la supervisión bancaria debe poseer funcionarios aptos para estas tareas, con la capacidad técnica para desempeñar tan importante labor. Debe contar también con una sólida autoridad, que le permita actuar libremente, y que sus decisiones sean aplicadas y respetadas.

Debe preocuparse de controlar la actividad bancaria, con un monitoreo constante a índices como los requerimientos de capital y de liquidez, para prevenir las crisis bancarias. Debe también exigir que las instituciones financieras implementen normas contables transparentes que sirvan de indicador del desempeño de cada institución, así como preocuparse de efectuar periódicas inspecciones *in situ* para verificar que la información suministrada sea veraz.

Así mismo, debe revisar la calidad de los activos de cada institución financiera, exigiendo provisiones de cuentas incobrables mayores en los casos de sospechas de falta de pago. Tiene también que existir un flujo de información constante por parte de los auditores externos de cada institución financiera, con el propósito de detectar indicios de una crisis.

Finalmente debe asegurarse de la calidad de los administradores de las instituciones financieras, preocupándose que tengan la experticia y ética indicadas para un trabajo que tiene como característica primordial el manejo de dinero ajeno. Ejemplo a imitar es el Reino Unido, donde se someten a tamizados y procesos de selección rigurosos a las instituciones que desean ingresar en el negocio bancario.

Implantando estos puntos claves, es menos probable la ocurrencia de crisis financieras en un país. Pero se debe tener siempre presente que los administradores de las instituciones financieras buscarán (¿y encontrarán?) siempre nuevas maneras de ocultar información a la autoridad supervisora, para sacar el mayor provecho de sus acciones. Por eso deben afinarse constantemente las actividades de control para estar siempre un paso delante de las intenciones de los administradores.

Para concluir, puede pensarse que de las crisis financieras sólo encontraremos resultados negativos, y esto es muy cierto. Pero sí es posible extraer algo positivo de ellas: se puede aprender de los errores pasados, y quizá es ésta la mejor forma de evitar la crisis. Las experiencias pasadas de crisis financieras en el país y en el mundo pueden servir como base para identificar a tiempo comportamientos y escenarios que han desencadenado crisis en otras ocasiones. Así pues, se deberá recordar también las lecciones sobre las crisis bancarias que la historia nos guarda.

2.5 REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN

2.5.1 ¿Por qué se debe regular a los bancos?

Los bancos operan dentro de un sistema que les provee una “red de seguridad”, ya sea porque reciben asistencia del banco central en caso de una emergencia, o porque son cubiertos por un seguro de depósitos. Estas facilidades les permiten a los bancos transferir el riesgo de su portafolio, desde sus accionistas a los contribuyentes⁷⁶, sin compensarlos por el riesgo que les transfieren. Por esto se dice que las ganancias de la operación de un banco se privatizan, mientras que las pérdidas se socializan. Entonces, “la red de seguridad” crea incentivos para la toma de riesgos altos por parte de los administradores de los bancos. Como resultado, los bancos deben ser regulados y supervisados para restringir la transferencia inescrupulosa del riesgo al público en general.

2.5.2 El papel de los reguladores

El papel de los reguladores debe centrarse, como lo señala Ruth de Krivoy⁷⁷, en dos actividades primordiales que son:

- Establecer el marco normativo en el que deben desenvolverse las actividades bancarias, lo que hemos venido denominando “fijar las reglas del juego”.
- Supervisar y controlar, para hacer posible un adecuado cumplimiento de las normas establecidas. Alan Greenspan⁷⁸ define la función de la supervisión como:

“...mantener la estabilidad del sistema financiero, promover la eficiencia y la competencia en la actividad bancaria y en los mercados financieros, proteger a los usuarios de los servicios financieros ante el fraude y las prácticas

⁷⁶ Vale la pena notar que la transferencia del riesgo no es únicamente a los depositantes, sino también a los contribuyentes, debido a que en caso de un colapso financiero, los recursos empleados por el banco central para solucionar la crisis provienen de los ciudadanos, sean estos clientes o no del banco en cuestión.

⁷⁷ Ruth de Krivoy, *An Agenda for banking crises avoidance in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

⁷⁸ Alan Greenspan, 1995.

empresariales engañosas y proteger a los contribuyentes frente al riesgo de sufrir pérdidas vinculado con la red de seguridad establecida para las depositarias aseguradas”.

2.5.3 La regulación de prudencia

Con este nombre nos referimos al conjunto de reglas involucradas con la solvencia y la estabilidad de las instituciones supervisadas. Su objetivo principal, es lograr que las instituciones sean lo suficientemente fuertes para cumplir sus funciones en la economía y permanecer al mismo tiempo solventes y con la liquidez adecuada. La regulación prudencial podemos enfocarla desde dos ángulos distintos. Por un lado, están las reglas generales que deben estar escritas y que básicamente establecen lo que está prohibido y lo que está permitido hacer. Por otro lado, la mayor parte de esta regulación, se verifica a través de inspecciones e inspecciones *in situ* de las instituciones reguladas.

De lo anteriormente dicho, puede pensarse que una buena regulación sería aquella que elimine completamente el riesgo inherente a las operaciones financieras. Para esto se tomarían medidas como 100 por ciento de reservas para los bancos, limitar de una manera activista el riesgo que puede asumir un banco, o imponer restricciones en su portafolio. A priori esto parecería ser lo ideal, pero no lo es porque los riesgos que se liberan del sistema bancario, pasarían a otros sistemas, donde tal vez sean difíciles de regular y hasta de observar. La razón para que esto ocurra es que alguien tiene que prestar recursos a los inversionistas riesgosos, de lo contrario no habría crecimiento ni inversiones ni progreso. Si eliminamos todo el riesgo del sistema bancario, alguien va a tener que pagar por él, por lo que este riesgo lo asumirá otro sistema⁷⁹.

Implantar un adecuado marco regulatorio no quiere decir que la amenaza de crisis financieras va a desaparecer para siempre. Una crisis bancaria puede desatarse hasta en el mejor de los marcos legales. La principal restricción que enfrenta la regulación es la pérdida de la eficiencia en la economía producto de la intervención estatal.

2.5.3.1 La regulación de prudencia es costosa económicamente⁸⁰

Los reguladores deben asegurar que los bancos estén debidamente capitalizados y tengan los niveles mínimos adecuados de liquidez, debido a que los banqueros tienen incentivos para mantener una liquidez inferior a la exigida. Este problema se solucionaría obligando a los banqueros a reducir su apalancamiento, y a que tengan activos más seguros y más líquidos. El dilema que se presenta es la

⁷⁹ Allan Meltzer, (1996). “La Supervisión Bancaria y Seguro de Depósitos”, en *Cuestiones Económicas No. 29*. Banco Central del Ecuador.

⁸⁰ Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

pérdida de la eficiencia con la que el ahorro nacional financia a las inversiones productivas y más riesgosas, necesarias para el crecimiento económico⁸¹.

2.5.3.2 La supervisión debe ser transparente⁸²

La supervisión bancaria debe ser transparente, enmarcada en el derecho a la propiedad privada y evitando que se trate a los bancos comerciales arbitrariamente. Por eso debe evitarse la discrecionalidad, y se debe partir de criterios objetivos y medibles, que puedan ser documentados.

Inicialmente puede creerse que es beneficioso que los reguladores y supervisores dispongan de la discrecionalidad y de todos los instrumentos necesarios para manejar crisis financieras, ya que así pueden responder con una estrategia diferente y apropiada para cada caso. Este argumento no se ha cumplido satisfactoriamente, sobre todo en los países en desarrollo donde la falta de reglas claras termina convirtiendo la discrecionalidad en incertidumbre. Además, la escasez de reguladores con experticia y calidad profesional básicas en el manejo de crisis financieras, hace que los objetivos de la discreción no se cumplan.

En una crisis, la regulación discrecional suele terminar en la abstención de tomar decisión alguna, por la naturaleza de los incentivos presentes en los reguladores. En consecuencia, se necesita un efectivo marco legal que⁸³:

- Garantice la existencia de autoridades reguladoras independientes del sistema político.
- Obligue a los reguladores a actuar sin dilación, indicándoles claramente las causales para liquidación, rehabilitación y toma de control de un banco.

⁸¹ Después de los requerimientos de capitalización, el nivel de liquidez debe ser el segundo punto en la agenda de los reguladores, debido a que los bancos tienen fuertes incentivos para mantener niveles bajos de liquidez, porque representa un costo de oportunidad muy alto el mantener activos líquidos, ya que la tasa de interés que éstos generan es menor que el interés que ganan los préstamos e inversiones no líquidos. Por esto se dice que los banqueros tienen incentivos para mantener niveles subóptimos de liquidez.

⁸² Michael Gavin y Ricardo Hausmann, *Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos*, en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997

⁸³ Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, CORDES, 1997.

2.5.4 El problema de los incentivos de los reguladores⁸⁴

La influencia de intereses personales o políticos en los reguladores, crean incentivos para que éstos no deseen o no permitan que los bancos quiebren, haciéndose “de la vista gorda”. Los orígenes de estos incentivos provienen de:

- *Obstáculos Políticos.* Los reguladores son reacios a disgustar a los políticos que los nombran en sus puestos porque cerrar una institución financiera frecuentemente tiene implicaciones tributarias para los contribuyentes, que causarían un deterioro de la popularidad de los políticos, disminuyendo sus expectativas de reelección. Este argumento sugiere que se presenta el problema del principal-agente⁸⁵, donde los principales (los contribuyentes) no pueden controlar el comportamiento de los agentes (gobierno y reguladores) quienes son los que representan los intereses públicos en la resolución de una crisis bancaria.
- *Relaciones Personales.* Los reguladores son propensos a satisfacer a los bancos regulados. Los intereses de los reguladores tienden a coincidir con los intereses de los bancos que regulan, particularmente en el caso que haya una brecha muy grande entre los salarios del sector público y del sector privado. En los países en desarrollo, donde los banqueros y reguladores generalmente proceden de un grupo social bien educado, económicamente poderoso y conectado políticamente, las relaciones personales pueden ser muy importantes. Así los reguladores pueden ver su trabajo como una forma de “hacer favores” a los banqueros, en espera de beneficios futuros⁸⁶.
- *Dificultades burocráticas.* Esto ocurre principalmente en países que tienen instituciones cuyas funciones y responsabilidades no han sido claramente definidas y que por lo tanto se yuxtaponen. Cuando hay duplicación de funciones, el posible resultado es que ninguna institución haga nada esperando que sea otra la que dé el primer paso⁸⁷.

Hasta aquí hemos hablado de los reguladores, pero... ¿quién o quiénes deben ser los responsables de la regulación bancaria? Referente a este tema, hay dos corrientes de pensamiento en la actualidad: La primera, que establece que la regulación bancaria debe ser responsabilidad absoluta de la banca central; y la segunda, que expresa que la responsabilidad de la regulación bancaria debe recaer en otra institución diferente del banco central.

⁸⁴ Thomas Glaessner e Ignacio Mas, *Incentives and the Resolution of Bank Distress*, en The World Bank Research Observer, Volumen 10, (febrero 1995).

⁸⁵ Es un problema que surge cuando la persona que toma las decisiones no es la misma que las ejecuta. Lo que ocurre es que los incentivos de cada agente económico son diferentes cuando hay una separación entre ejecución y toma de decisiones.

⁸⁶ Por beneficios futuros no nos referimos a coimas.

⁸⁷ Para ampliar sobre el tema, ver Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965.

Paul Volcker⁸⁸, argumenta que un banco central realmente fuerte necesita una considerable autoridad para supervisar al sistema financiero. Según Volcker, es muy importante que un banco central tenga pleno conocimiento de las fortalezas y debilidades del sistema financiero, para cuando formule sus políticas monetaria y cambiaria. A lo que Volcker se está refiriendo es al problema, ya expuesto a inicios de esta obra, de la coordinación entre las políticas cambiaria y monetaria con el sistema financiero. La falta de conocimiento por parte del banco central sobre la situación de las instituciones financieras, puede llevar a problemas de incompatibilidad de políticas. Por ejemplo, bajar la inflación con una contracción monetaria, ocasionaría una crisis si los bancos se encuentran previamente debilitados.

Las opiniones contrarias a la tesis de un banco central fuerte que sea el regulador del sistema bancario, se sustentan en indicar que la regulación bancaria, por constituir una ardua labor, distraería al banco central de su función principal que es la de velar por la estabilidad de precios.

Ejemplos de países europeos que tienen en el banco central al regulador de la banca comercial son: Inglaterra, Italia, España, Francia y Países Bajos. En cambio, en Alemania, la regulación bancaria es responsabilidad de una institución separada de la banca central. En el Ecuador tenemos una institución autónoma, la Superintendencia de Bancos, que es la encargada de "la vigilancia y el control de las instituciones del sistema financiero público y privado, así como de las compañías de seguros y reaseguros"⁸⁹.

Aunque es cierto que no hay una receta mágica que diga cuál de los sistemas es el mejor, los autores creen firmemente que la supervisión bancaria para el Ecuador debe ser responsabilidad exclusiva del Banco Central. Este argumento se fundamenta en que:

- Por ser el Banco Central quien en última instancia sale al rescate del sistema financiero, debe ser esta institución la responsable de la regulación, supervisión y control.
- Nuevamente el problema del principal-agente sale a la palestra. Se puede presentar un problema de coordinación entre la Superintendencia de Bancos y el Banco Central, retrasándose la ejecución de alguna medida. Este problema se agrava ante una crisis bancaria, ya que el tiempo es valioso.
- En el Ecuador, donde se busca tener instituciones sólidas y reducir el tamaño del Estado, resulta ideal la eliminación de la Superintendencia de Bancos, creándose en su lugar y en el seno del Banco Central, un departamento técnico, con profesionales de primera línea, que tengan la experticia suficiente para desempeñar la función de reguladores de la banca comercial. Para que esta medida

⁸⁸ Paul Volcker fue Presidente del Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos.

⁸⁹ Ley General de Instituciones Financieras, Artículo 173.

tenga éxito, los técnicos nombrados deben ser bien remunerados y su designación solo debe obedecer a la calidad profesional y moral que ostenten.

RECUADRO 2

EL PROBLEMA DE LOS INCENTIVOS DE LOS REGULADORES: UN ENFOQUE MATEMÁTICO.

En el siguiente modelo matemático⁹⁰ se demostrará que la existencia de intereses personales en los reguladores, impedirá que las decisiones que éstos tomen sobre la liquidación de las instituciones financieras maximicen el bienestar de la sociedad. Se introducirá en el modelo la incertidumbre en la sociedad sobre la percepción de la habilidad del regulador para controlar los activos bancarios. Esta incertidumbre crea en el regulador la necesidad de adquirir la reputación de ser un buen regulador, y esta necesidad distorsionará sus decisiones sobre la liquidación de instituciones financieras.

El modelo comprende dos períodos: el primero que va desde $t=0$ hasta $t=1$, y el segundo, desde $t=1$ hasta $t=2$. En el periodo $t=0$, el banco posee activos con una valoración aleatoria de $\tilde{y}$ que vencen en $t=1$. Esto significa que el banco tiene un activo discrecional, para el que puede escoger la distribución probabilística de sus rendimientos. Para mayor simplicidad, asumamos que el activo del banco requiere la inversión de un sucre en $t=0$, con un rendimiento aleatorio de $\tilde{R}_1$ en $t=1$, donde $\tilde{R}_1 = R(\theta_1)$, con probabilidad θ_1 y 0 con probabilidad $(1-\theta_1)$. El activo es financiado con una inversión de K_1 sucres de capital del banco y $(1-K_1)$ sucres obtenidos con los depósitos. Existe además un sistema de seguro de depósitos. En el segundo periodo el banco opera de igual forma.

El banco escoge el valor de θ_1 y solo él lo sabe, y es esta decisión la que debe ser fiscalizada por el regulador. El inferir θ_1 determinará la calidad del regulador. Si el regulador detecta que el banco ha invertido con $\theta_1 \neq \theta_1^*$ (donde θ_1^* representa el óptimo social), éste obliga al banco a invertir a θ_1^* .

En $t=1$, el banco recibe $\tilde{y} + \tilde{R}_1$ y paga a sus depositantes. La diferencia entre $\tilde{y} + \tilde{R}_1$ y lo que el banco paga a sus depositantes constituye su capital para operar en el segundo periodo. En este momento, el regulador decide si el banco puede o no continuar operando. Si $\tilde{y} + \tilde{R}_1$ es menor que las obligaciones del banco en el primer periodo y el regulador no lo cierra, los recursos que capte el banco en el segundo periodo servirán para cubrir a los depositantes del primer periodo. Pero si el regulador cierra el banco, el seguro de depósitos cubre la brecha.

Cuando el regulador toma sus decisiones, maximiza la siguiente función objetivo: $\lambda_1 \{ \gamma_1^m + \delta \gamma_2^m \} + \lambda_2 [\theta_2 R(\theta_2) - 1]$ donde γ_i^m es la calidad de la reputación del regulador en t ; $\delta, \lambda_1, \lambda_2 > 0$; $[\theta_2 R(\theta_2) - 1]$ representa el superávit social de los activos del banco del segundo periodo. Por lo tanto el regulador está maximizando un promedio ponderado, con λ_1 y λ_2 como ponderadores, de su reputación personal y el beneficio social.

⁹⁰ Ver Boot, Arnoud y Anjan Thakor (1993). Self-Interested Bank Regulation, en *American Economic Review. Papers and Proceedings*. Mayo 1993.

Consideremos primeramente la elección de los activos del banco para el segundo período. La elección socialmente óptima sería la más rentable cuando los activos estén totalmente financiados vía patrimonio. Si $r_f = 1 +$ la tasa libre de riesgo, entonces el óptimo social maximiza a $[\theta_2 R(\theta_2) - 1] \times r_f$ cuando $\theta_2^* = -\frac{R(\theta_2^*)}{R'(\theta_2^*)}$. Ahora resolvemos para el cierre socialmente óptimo en $t=1$. El capital del banco en el segundo periodo es $\tilde{K}_2 = \tilde{y} + \tilde{R}_1 - (1 - K_1)r_f$, donde $(1 - K_1)r_f$ es el pago a los depositantes. Entonces el banco elige θ_2 para maximizar $\theta_2 \{R(\theta_2) - [\tilde{K}_2]_f\} - \tilde{K}_2 r_f$ en $\hat{\theta}_2(\tilde{K}_2) = \{-R(\hat{\theta}_2) + [1 - \tilde{K}_2]_f\} \{R'(\hat{\theta}_2)\}^{-1}$. La intuición sugiere que la elección de la probabilidad del rendimiento de los activos para el segundo periodo, $\hat{\theta}_2$, depende del capital disponible para el segundo periodo $\tilde{K}_2$. Ya que el regulador no puede controlar a $\hat{\theta}_2$, usa a $\tilde{K}_2$ como variable de control para tomar la decisión de cierre. Cuando $\tilde{K}_2$ es menor que un parámetro preestablecido, el regulador dispone cerrar el banco. Es interesante observar que la política socialmente óptima dicta el cierre del banco, incluso si $\tilde{K}_2$ es positivo, pues el banco puede perseguir inversiones de valor presente neto negativo dado el seguro de depósitos.

Supongamos que el regulador cierra el banco en $t=1$ cuando $\tilde{y} + \tilde{R}_1 < z^*$, donde z^* es un valor crítico en el que el regulador maximiza su función objetivo. El cierre indica al mercado que $\tilde{R}_1 = 0$, que $\tilde{y} < z^*$ y que el capital del banco no era el adecuado. Se espera que esto ocurra cuando el banco elija $\hat{\theta} < \theta_1^*$, y el bajo nivel de capital le da señales al mercado sobre la calidad del regulador. El mercado sabe que un buen regulador hubiera forzado al banco a escoger θ_1^* . Como éste no lo hizo, el mercado revisa su percepción sobre la calidad del regulador. Debido a esto, si el regulador es "completamente egoísta" y por lo tanto el bienestar social no cuenta para él, nunca tomará la decisión de cierre, o por lo menos relajará su política de cierre para no ver mermada su reputación.

¿Qué conclusiones pueden extraerse del modelo? Citaremos las más relevantes a continuación:

- Una manera de minimizar las distorsiones en las políticas de cierre es reduciendo la discrecionalidad en la regulación, y estipulando un nivel de capital necesario para evitar el cierre. Los autores prefieren un conjunto de reglas en lugar de decisiones basadas en la discreción del regulador.
- Si los bancos y el mercado tienen gran confianza en la calidad del regulador, entonces éste no se verá en la necesidad de formarse una sólida reputación (porque ya la posee), y sus decisiones no se verán distorsionadas por estos incentivos personales. Esto remarca la importancia de nombrar reguladores de reconocida calidad y pericia para fomentar la confianza del público.
- El mercado debe estar tan informado de la situación financiera de los bancos como lo está el regulador, así la política de cierre del regulador será transparente y no se alejará de lo socialmente óptimo, debido a que el público descubrirá cuando el regulador ha actuado motivado por otros incentivos que no sean el bienestar de la sociedad.

Las crisis financieras más relevantes de América Latina

3. LAS CRISIS FINANCIERAS MAS RELEVANTES DE AMERICA LATINA

Hacia mediados de los ochenta, la famosa década perdida para Latinoamérica, se vivió una época de grandes crisis financieras tanto para los países de la región como para los industrializados. Fue a raíz de la crisis de la deuda externa en 1982 que se desató una ola de graves crisis financieras en América Latina, las mismas que se extendieron producto de la fragilidad de los sistemas económicos implantados.

Como consecuencia de los problemas surgidos en los sistemas financieros, fue necesaria la reacción de las autoridades económicas para aplicar las medidas adecuadas en cada caso. Así mismo, el resolver las crisis tomó de cuatro a cinco años y un ajuste real en la economía.

3.1 CARACTERISTICAS DE LAS CRISIS FINANCIERAS LATINOAMERICANAS VERSUS LAS CRISIS DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

El ámbito en que se desarrollan las crisis financieras en el mundo marca una profunda diferencia entre los países con economías emergentes y los países industrializados. Esto conduce a que el tratamiento de las crisis por parte de las autoridades difiera de un caso a otro.

En consecuencia identificamos las siguientes características:

- Las crisis en América Latina han sido y son más severas que en los países industrializados, pues ocasionan un gran impacto en las economías locales por la *fragilidad* del sistema financiero. Esta fragilidad se deriva de tres puntos fundamentales⁹¹:
 - a) Las normas contables no están lo suficientemente desarrolladas como para permitir al depositante analizar la calidad de los bancos y, de la misma forma, los bancos no tienen la suficiente información como para conocer la situación de sus prestatarios.
 - b) El marco legal dificulta que los acreedores de los bancos logren anticipar la posesión de garantías en caso de incumplimiento.
 - c) La falta de una estabilidad en la conducción de las políticas económicas ha provocado que Latinoamérica se caracterice por hiperinflaciones, grandes devaluaciones de sus monedas y una nacionalización de grandes sectores productivos de la economía.

⁹¹ Liliana Rojas-Suárez y Steven R. Weisbrod, *Las crisis bancarias en América Latina: experiencias y temas*, en R. Haussman y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Producto de estos tres factores la confianza de los inversionistas en el sistema se ve afectada, prefiriendo tener activos financieros a corto plazo.

- Los depositantes latinoamericanos son más proclives a retirar sus fondos del sistema financiero que los de países industrializados, por la alta probabilidad de sufrir una pérdida real en sus depósitos luego de una crisis.
- El acceso a líneas de crédito en los mercados internacionales de capital durante periodos de crisis representa una gran dificultad para los países de la región, en contraste a lo que sucede en los países desarrollados⁹².
- Los costos asociados a la reestructuración de los sistemas financieros después de una crisis son mucho más elevados en países latinoamericanos que en los países industrializados, puesto que la regulación en los países en desarrollo padece de restricciones más agudas en cuanto a recursos, mercados y conocimientos técnicos⁹³.

Recursos.- Los países en desarrollo en contraste a los industrializados carecen de mercados internos de bonos a largo plazo, aunque algunos tienen acceso a mercados internacionales de bonos. Sin embargo, cuando los mercados internacionales perciben la inminencia de una crisis, el acceso a los mercados de bonos a largo plazo se bloquea.

Mercados.- El mercado de activos bancarios es mucho más reducido en países en desarrollo que en los industrializados. Pese a que se pudiera contratar servicios de profesionales del exterior, se carece de una infraestructura especial, jurídica y de mercado para que se desarrollen los mercados secundarios⁹⁴.

Conocimientos técnicos.- En los países en desarrollo las autoridades regulatorias no poseen los suficientes conocimientos técnicos para una adecuada supervisión bancaria. Aún así, en los pocos países donde existen profesionales competentes, los reguladores de la actividad bancaria no gozan de la autonomía política que les permita actuar de una forma independiente.

⁹² Un ejemplo de ello fue la década de los 80, en la cual América Latina no tuvo los suficientes recursos para cubrir los déficits en cuenta corriente, lo que originó un saldo negativo de balanza de pagos.

⁹³ Liliana Rojas-Suárez y Steven R. Weisbrod, *Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse*, en R. Haussman y L. Rojas-Suárez (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

⁹⁴ Un ejemplo de intentos por desarrollar estos mercados se dio en México, cuando inversionistas inmobiliarios norteamericanos decidieron adquirir bienes raíces de entidades en quiebra.

En virtud de estas dificultades los supervisores de la banca en los países en desarrollo son mucho más propensos a optar por la alternativa del rescate financiero que los de los países industrializados.

3.2 CASOS LATINOAMERICANOS

3.2.1 El Caso chileno: La crisis de los ochenta

Esta crisis, tal como lo señalan Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte (1997), se desarrolla bajo el marco de un programa de estabilización que mantenía como uno de sus principales pilares un tipo de cambio fijo como ancla nominal. Este esquema generó en un principio un crecimiento rápido de la economía, una disminución de la inflación y la gran entrada de capitales del exterior, así como también un cuantioso aumento de la deuda externa.

Hacia finales de 1981, el sistema financiero empieza a experimentar una serie de desequilibrios que se alargaron hasta 1983, motivo por el cual el Banco Central se vio abocado a intervenir con el fin de liberar al sistema de la crisis en la cual estaba inmerso. Algunos de estos desequilibrios, como los señala Andrés Velasco (1991), fueron⁹⁵:

- El deterioro de los términos de intercambio y el alza de las tasas de interés internacionales que perjudicaron la solvencia de los sectores productivos de la economía.
- Desalineación de variables macroeconómicas (como la tasa de interés y el tipo de cambio) que provocaron distorsiones en el sistema.
- Problemas de orden microeconómico, como fallas en la administración para la valoración de riesgos y préstamos a deudores relacionados, y falta de una adecuada regulación para hacer frente a la liberalización financiera que se venía dando desde principios de los 80.

A fin de emprender una restructuración para superar la crisis que se inició en 1982, el Banco Central adoptó una serie de medidas que se podrían clasificar dentro de un programa de rescate de los bancos existentes, aunque en algunos casos (bancos pequeños) se procedió a la liquidación.

El programa de rescate financiero aplicado se debió, como lo hemos expuesto anteriormente, a la falta de recursos para financiamiento, mercados de activos bancarios inadecuados y falta de

⁹⁵ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco Central del Ecuador, 1997.

conocimientos técnicos para administrar las instituciones financieras incautas. El éxito fundamental de este programa fue producto de la utilización de recursos reales y no de carácter inflacionario.⁹⁶

De esta manera, las autoridades al frente del programa de rescate procedieron a recapitalizar los bancos prorrogando los plazos de los préstamos (en moneda nacional y extranjera) y se realizó la conversión de los préstamos en moneda extranjera a pesos indizados, asumiendo el Banco Central el riesgo cambiario. Así mismo, para limpiar las carteras vencidas de los bancos, el Banco Central emitió títulos a largo plazo; dichas carteras más tarde fueron recompradas con excedentes operativos.

Al igual que la banca, el sector productivo también recibió el apoyo del Banco Central para refinanciar sus préstamos con las entidades financieras, así como también se logró la conversión y reestructuración de su deuda externa

Esta crisis representó para el Banco Central de Chile un costo que llegó al 18% del PIB en 1985, 8% en 1986, 2% entre 1987 y 1990, y 1% desde entonces⁹⁷. Cabe resaltar que los costos pudieron ser mucho más elevados de no haber sido por los mecanismos que se establecieron para prevenir la capitalización de intereses en mora, y el forzar a los accionistas de las instituciones financieras que fueron ayudadas a absorber parte de los costos de la rehabilitación financiera, cumpliendo con el primer principio básico de una reestructuración financiera.

3.2.1.1 Enseñanzas

Una de las principales lecciones que aprendió Chile a partir de esta crisis fue que los mercados financieros en los países en desarrollo, en ciertos puntos del ciclo económico, se tornan *altamente inestables*.

Otra de las enseñanzas está relacionada con el papel de los banqueros durante el período de crisis⁹⁸. Al inicio de las crisis, que se caracterizan por una fase de auge especulativo, el comportamiento eufórico de los banqueros de aumentar sus carteras de préstamos, con relación a la actitud optimista de los demás agentes de la economía, los conduce a actuar en contra de la lógica económica, es decir a no mantener una posición de cautela. Por tal motivo se hace imperativa la necesidad de contar con *bancos centrales escépticos y conservadores* que frenen este comportamiento.

⁹⁶ Recursos que provinieron de bancos nacionales solventes y de organismos multilaterales de financiamiento. Adicionalmente se refinanció la deuda externa con bancos privados internacionales.

⁹⁷ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco Central del Ecuador, 1997.

⁹⁸ Eduardo Aninat, Ministro de Hacienda de Chile, señala: " cada crisis financiera tiene tres fases: un auge especulativo, seguido por una pérdida de confianza y angustia en una parte del sistema y, finalmente, la quiebra y el colapso del sistema".

Por último, como bien lo señala Eduardo Aninat (1996) en su enfoque del caso chileno expuesto en el libro "Crisis Bancarias en América Latina", la cartera de préstamos de un banco es el espejo de la realidad del mismo, en el cual éste podrá decidir si presta o no sus fondos y a quién debe prestarlos. Es por esta razón que apenas se detecten distorsiones en este espejo, debe ser reparado lo más pronto posible, siendo clave contar con *eficaces canales de información*.

3.2.2 El caso argentino: La crisis de los ochenta

A principio de la década de los ochenta, la economía argentina se desenvolvía en un contexto macroeconómico inestable y con inflación alta debido a la crisis generalizada en el mundo. Internamente, la recesión que el país atravesaba ocasionó elevadas pérdidas a los sectores productivos, generando quiebras de muchas empresas y por consiguiente los créditos adeudados a las instituciones financieras quedaron impagos, reduciendo la disponibilidad de recursos en el sistema.

Esta situación llevó en marzo de 1982 a la quiebra de uno de los bancos privados más grandes del país: el Banco Intercambio Regional⁹⁹. La quiebra de esta institución perjudicó a los depositantes, quienes perdieron un porcentaje de los depósitos en moneda local que no era cubierto por el seguro, además de todos los depósitos en moneda extranjera.

Este acontecimiento creó expectativas desfavorables para los depositantes, los cuales llevaron sus depósitos de las instituciones menos solventes a las que ofrecían aparente solvencia y estaban respaldadas por el gobierno o por entidades extranjeras. En consecuencia, otras instituciones financieras del sistema se vieron afectadas.

A fin de superar la crisis las autoridades monetarias otorgaron fondos en moneda nacional a instituciones con problemas, tratando de evitar los procesos de liquidación. El Banco Central incrementó el monto de los depósitos asegurados y creó nuevas facilidades de crédito para evitar una corrida masiva de depósitos¹⁰⁰.

La cartera vencida del sector privado experimentó un vertiginoso crecimiento, por lo que el Banco Central, con objeto de evitar la suspensión total de los pagos, extendió el plazo de los créditos que había concedido a las entidades financieras, para que a su vez éstas extendieran los plazos de los préstamos concedidos a sus clientes. Este programa de reestructuración económica contemplaba además la refinanciación de la deuda de los sectores productivos.

⁹⁹ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

¹⁰⁰ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

Un año después, en 1983, el esquema de control de préstamos cambió drásticamente cuando el Banco Central decidió captar recursos de los bancos para financiar el déficit fiscal. Se optó por fijar las tasas de interés con el fin de solucionar el problema de cartera vencida que se presentaba, pero por la alta inflación existente, el valor real de la deuda privada se redujo, beneficiando a quienes habían tomado créditos del sistema financiero, y perjudicando al mismo tiempo a los depositantes, quienes comenzaron a retirar sus depósitos¹⁰¹.

Las medidas tomadas para enfrentar esta crisis favorecieron a los deudores y banqueros¹⁰², por lo que no se logró restituir la confianza y credibilidad en el sistema financiero y no se generaron incentivos para mejorar la calidad de las administraciones de las instituciones bancarias. Los grandes perjudicados por estas medidas fueron los depositantes, cuyas pérdidas ascendieron al 13% del PIB de esa época¹⁰³, y además tuvieron que soportar el peso de la inflación generada por el desvío de fondos para financiar el déficit público.

3.2.3 El caso argentino: La crisis de los noventa

En 1991 se estableció la Ley de Convertibilidad, sistema que imponía una paridad cambiaria de un peso por un dólar, limitándose tremendamente la capacidad del Banco Central de actuar como prestamista de última instancia. Además se comenzaba a crear una conciencia muy fuerte contra la inflación y se habían implementado las lecciones aprendidas de la crisis anterior, en las medidas de regulación y control.

La crisis de balanza de pagos desatada en México en 1994, generó un clima de incertidumbre y desconfianza en los inversionistas de la región, lo que desencadenó una fuga de capitales¹⁰⁴ y la consiguiente disminución de la reserva monetaria internacional de Argentina. Bajo este escenario, con la falta de un seguro de depósitos explícito y la percepción de que existían instituciones financieras débiles, los depositantes procedieron a efectuar retiros masivos equivalentes al 18% del total de los depósitos a la vista y a plazos¹⁰⁵.

¹⁰¹ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

¹⁰² Contraponiéndose al primer principio básico de las reestructuraciones financieras.

¹⁰³ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

¹⁰⁴ Los capitales que habían ingresado en grandes cantidades a Argentina eran, en su mayoría, los denominados "capitales golondrina", los cuales emigran (salen del sistema financiero) al presentarse situaciones de incertidumbre o crisis financieras, provocando un problema de liquidez en la economía.

¹⁰⁵ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

En vista de la difícil situación que atravesaba el país, las autoridades monetarias decidieron elaborar un programa de reestructuración con la prioridad de no generar presiones inflacionistas. El financiamiento de este programa se vio limitado por la incapacidad del Banco Central de entregar recursos al sistema sin el respectivo respaldo en dólares, por lo que las autoridades tomaron las siguientes medidas¹⁰⁶:

- El gobierno emitió bonos que fueron vendidos a inversionistas privados nacionales e internacionales para financiar, junto con créditos de las agencias multilaterales, un *fondo de recapitalización de los bancos*, para entregar préstamos subordinados con vencimiento a tres años a las entidades que lo soliciten. De esta manera quedó establecida la posibilidad de castigo a los accionistas, los cuales perderían el control de sus instituciones si no cubrían el préstamo en el plazo estipulado.
- Se propició la creación de seguros de depósitos explícitos limitados, obligatorios y financiados por las propias entidades bancarias, que pagaban una tarifa básica más una prima por riesgo, con el fin de restablecer la confianza de los depositantes para que mantuvieran su dinero en el sistema.
- Se creó un fondo fiduciario para capitalizar a los bancos privados que quisieran fusionarse o comprar instituciones financieras débiles, o que adquirieran sus activos y asumieran sus pasivos¹⁰⁷.
- Para aumentar la confianza de los inversionistas en la capacidad de las autoridades para manejar nuevas crisis financieras, se contrató una línea de crédito externo contingente a la cual se acudiría para obtener los recursos necesarios.

3.2.3.1 Enseñanzas

El eventual éxito del último programa de reestructuración argentino nos deja las siguientes lecciones para el manejo de crisis financieras¹⁰⁸:

- Implantar mecanismos de rehabilitación bancaria no inflacionarios.
- Los accionistas deben asumir las pérdidas por el mal manejo de las instituciones.
- Reglamentar un seguro de depósitos que mantenga la confianza de los depositantes.
- Imponer requisitos de liquidez para enfrentar masivas corridas de depósitos, y de capital para mantener el valor de los activos de las instituciones en épocas de crisis.

¹⁰⁶ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

¹⁰⁷ Pablo Guidotti, *Experiencias de los países*, en *Las Crisis Bancarias en América Latina*, en R. Haussman y L. Rojas-Suárez (editores), Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

¹⁰⁸ Pablo Guidotti, *Experiencias de los países*, en *Las Crisis Bancarias en América Latina*, en R. Haussman y L. Rojas-Suárez (editores), Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

3.2.4 El caso mexicano: La crisis de los noventa

Entre 1991 y 1994 el sistema financiero mexicano tuvo una considerable expansión, creciendo el número de bancos en más de un 50%; pero existían irregularidades y deficiencias en los mecanismos de control¹⁰⁹, reflejándose en prácticas contables que no se sujetaban a las normas internacionales¹¹⁰.

Cuando en 1994 se inició un retiro masivo de depósitos, el Banco de México adoptó una política de otorgar créditos al sistema para evitar los problemas de liquidez. Sin embargo, al estallar la crisis de balanza de pagos mexicana en diciembre de ese mismo año, esta medida dejó de ser viable, pues los desajustes del sistema financiero revelaron un problema de carácter estructural, más que uno de liquidez. En este sentido las autoridades tomaron medidas para la reestructuración de la banca mexicana, teniendo como principal objetivo otorgar tiempo a las instituciones bancarias para su recuperación. Las medidas fueron las siguientes¹¹¹:

- Control de la expansión del crédito de las entidades más débiles, estableciendo un requisito mínimo de capital ponderado por los activos con riesgo, de manera que se logró limitar la capacidad de otorgar préstamos por parte de instituciones con activos precarios.
- La inyección de capital a bancos con una relación *capital/activos* menor al 8% por medio del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que era el encargado de prestar los recursos en forma de deuda subordinada. Estos ingresos debían ser depositados en el Banco de México para evitar la inflación producto de una expansión monetaria.
- Se introduce la UDI (unidad de inversión), una unidad de cuenta de valor constante indizada a la inflación que se utiliza en la denominación de créditos, para reestructurar la deuda existente y mantener su valor real a pesar de la inflación.
- El gobierno, a través de FOBAPROA, colaboró con la recapitalización de algunos bancos comprando parte de su cartera. FOBAPROA compra dos pesos de dicha cartera por cada peso de nuevo capital que entregan los accionistas, y con estos recursos los bancos deben comprar bonos del estado a largo plazo.

¹⁰⁹ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

¹¹⁰ En este sentido existían problemas tales como la cartera vinculada, es decir que se otorgaban préstamos a instituciones relacionadas con las entidades bancarias o con sus accionistas.

¹¹¹ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

Las medidas tomadas para la reestructuración del sistema financiero en México observan el principio de evitar recurrir a fuentes de financiamiento inflacionarias, pero el programa no penaliza a los accionistas que han adquirido activos de alto riesgo, más bien les permiten deshacerse de la cartera mala y ganar tiempo para recuperarse y sanear sus entidades.

3.2.4.1 Enseñanzas de la crisis mexicana

Después de revisar el desarrollo de la crisis que afectó a México entre 1994 y 1995, se pueden obtener enseñanzas sobre la implementación de medidas para prevenir y manejar crisis financieras. Entre las más importantes tenemos¹¹²:

- Evitar el desarrollo de riesgos sistémicos.
- Evitar la expansión innecesaria del crédito interno del Banco Central.
- Resistir las presiones políticas que abogan por la protección de los accionistas mediante operaciones de rescate financiero, y proteger a los depositantes y otros acreedores de las instituciones financieras.
- Las políticas gubernamentales acertadas son imprescindibles debido a la gran movilidad de capitales, los cuales se retiran en presencia de medidas que generan incertidumbre o riesgo. Si se aplican políticas monetarias y cambiarias incompatibles, éstas no pueden mantenerse¹¹³. Por tanto se deben minimizar los costos fiscales de la reestructuración del sistema y, si es factible, distribuir estos costos a lo largo de varios años.
- Implantar sistemas de vigilancia y control, con apoyo de entidades internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

¹¹² Miguel Mancera, *Experiencias de los países*, en Las Crisis Bancarias en América Latina, R. Haussman y L. Rojas-Suárez (editores), Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

¹¹³ Lawrence H. Summers, *Experiencias de los países*, en Las Crisis Bancarias en América Latina, R. Haussman y L. Rojas-Suárez (editores), Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

3.2.5 Caso venezolano: La crisis de los noventa

Al igual que las otras crisis de América Latina, ésta se circunscribe en un período de estancamiento económico (1994) caracterizado por altas tasas de interés, fuga de capitales extranjeros y una reducción de la demanda de dinero¹¹⁴.

A este escenario macroeconómico se suma la alta concentración del sistema bancario en el cual seis bancos tenían en su poder el 57% de los activos del sector. Estos indicadores revelan la gran fragilidad del sistema financiero venezolano.

El inicio de la crisis se da con la caída del segundo banco más importante¹¹⁵ del país, el Banco Latino. Este hecho provocó a su vez la quiebra de varias empresas relacionadas al grupo financiero y una corrida de depósitos de otras entidades financieras.

Este síntoma inicial de la crisis agravó la situación de todo el sistema financiero como consecuencia de la falta de una oportuna y adecuada intervención. Como resultado de todo ello, a comienzos de 1995, dieciocho bancos comerciales, nueve bancos hipotecarios, diecisiete bancos de inversión y catorce financieras fueron intervenidos. Dado que la magnitud de la crisis se tornaba insostenible, las autoridades decidieron intervenir con un programa de rescate financiero, pero a un costo mucho más elevado. Este programa contó con el respaldo del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, más los recursos que aportó el Banco Central.

En agosto de 1994, el Banco Central inicia un proceso de capitalización de las entidades financieras con dificultades, con la ayuda del estado y los accionistas. En este proceso se estableció el cambio de propiedad de los bancos al gobierno para mantenerlos en operación. Aproximadamente el 56.4% de los activos del subsistema bancario comercial pasó a manos del Estado¹¹⁶.

Como resultado de esta crisis, el Banco Central tuvo que invertir recursos en la economía por un monto calculado en el 10% del PIB. Así mismo el costo de los programas de reestructuración alcanzó el 13% del PIB para 1994 y 17% para 1995.

¹¹⁴ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

¹¹⁵ De acuerdo al volumen de depósitos que manejaba el Banco Latino al cierre del ejercicio de 1993.

¹¹⁶ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

3.2.5.1 Enseñanzas

Las lecciones de esta crisis, como las describe Antonio Casas (1997), fueron:

Una de las primeras lecciones que aprendió Venezuela, fue la importancia de contar con una *coordinación* completa, eficaz y efectiva entre las diferentes entidades responsables de resolver la crisis.

Otra de las lecciones aprendidas fue la necesidad de contar con un marco legal adecuado que les permita a las autoridades reguladoras y supervisoras actuar de una manera autónoma para manejar las crisis sistémicas.

Las autoridades venezolanas no tuvieron a disposición la *información oportuna* para detectar a tiempo los problemas de liquidez e insolvencia que estaba viviendo el sistema financiero.

La credibilidad del sistema bancario se deterioró rápidamente debido a la falta de instrumentos financieros para respaldar los depósitos de los venezolanos.

Hubo una falta de *tratamiento equitativo* frente a los recursos de los depositantes, ya que por varias ocasiones las instituciones ya rehabilitadas pagaron a todos los depositantes, inclusive a los que habían trasladado sus fondos a otros bancos.

Otra de las enseñanzas de este caso fue la necesidad de contar con una rama judicial *técnicamente competente en materia de banca*, que colabore en conjunto con las autoridades de supervisión y control para castigar los delitos cometidos por los banqueros.

Finalmente, las entidades encargadas de supervisar y controlar el sistema financiero no gozaron de la independencia necesaria para reaccionar ante la crisis, debido a la intervención política, muy común en los países en desarrollo.

La experiencia ecuatoriana en crisis financieras

4. LA EXPERIENCIA ECUATORIANA EN CRISIS FINANCIERAS

4.1 ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO PRIVADO ECUATORIANO

El sistema financiero ecuatoriano, según el Artículo 30 del Régimen Financiero y Monetario está constituido por el Banco Central, las instituciones financieras públicas, las instituciones financieras privadas y las demás instituciones controladas por la Superintendencia de Bancos. El sistema bancario que prevalece en el Ecuador es el de la banca universal, en donde los bancos privados juegan un papel primordial en los procesos de inversión en la economía.

Los tipos de instituciones privadas del sistema financiero se describen en el Cuadro 4.1.

Cuadro 4.1



Analizaremos brevemente estas instituciones.

4.1.1 Instituciones financieras privadas

Bancos privados. Son las instituciones más importantes del sistema financiero, con una participación en 1996 del 93,6% del total de activos de las instituciones financieras privadas, y se especializan en la intermediación¹¹⁷; tienen un papel limitado como banca de gestión¹¹⁸.

El número de bancos del sistema ha aumentado de 29 instituciones en 1980 a 44 en 1996¹¹⁹, en gran parte a la Ley General de Instituciones de Sistema Financiero¹²⁰ (LGISF), que permitió la conversión de entidades financieras en bancos y la entrada de nuevos participantes al mercado.

¹¹⁷ Las partidas de depósitos y créditos tienen mayor importancia en la banca de intermediación, mientras que en la de gestión son más importantes las partidas de tesorería (deuda pública, activos monetarios, etc.).

¹¹⁸ Danilo Lafuente y Angélica Valle, Notas Técnicas No 40, Banco Central del Ecuador.

¹¹⁹ Fuente: Superintendencia de Bancos.

¹²⁰ Ley No 52 publicada en el Registro Oficial No 439 del 12 de mayo de 1994.

La LGISF permitió además a los bancos incursionar en la prestación de otro tipo de servicios, tales como la emisión de tarjetas de crédito, tarjetas de débito o tarjetas de pago, realizar operaciones de arrendamiento mercantil y garantizar la colocación de acciones u obligaciones, para aumentar su competitividad.

Sociedades financieras. Pueden realizar las mismas operaciones que los bancos privados, con excepción de la captación de depósitos a la vista y la concesión de créditos en cuenta corriente¹²¹.

El número de estas entidades creció de 11 existentes en 1980 a 59 en 1994, pero este número disminuyó drásticamente a 32 en 1996 debido a que algunas se fusionaron, se convirtieron en bancos¹²² o quebraron.

Mutualistas¹²³. Estas instituciones se crearon con una finalidad social: favorecer al bienestar¹²⁴ del asociado y de sus familiares a través de la captación de recursos del público¹²⁵.

En la actualidad estas instituciones se han visto afectadas por el estancamiento del mercado de bienes raíces, disminuyendo sus operaciones en relación con el total de instituciones privadas del sistema financiero.

Cooperativas de ahorro y crédito. Tienen el mismo campo de acción que las mutualistas, aunque no pueden invertir en proyectos de vivienda, negociar documentos de comercio exterior y efectuar arrendamiento mercantil.

4.1.2 Instituciones de servicios financieros

Compañías emisoras o administradoras de tarjetas de crédito. Sociedades anónimas que brindan servicio mediante la emisión, administración o mercadeo de tarjetas de crédito o de pagos, de circulación nacional o internacional.

¹²¹ Danilo Lafuente y Angélica Valle, Notas Técnicas No 40, Banco Central del Ecuador.

¹²² Como lo permite la LGISF.

¹²³ Decreto No. 3270, *Reglamento de constitución, organización, funcionamiento, fusión y disolución de las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda*, Art.2.

¹²⁴ Mediante la financiación de vivienda, construcción, etc.

¹²⁵ La LGISF permite a las mutualistas captar depósitos monetarios además de depósitos de ahorro.

Compañías de arrendamiento mercantil¹²⁶.- Su función es dar en arrendamiento mercantil bienes muebles o inmuebles de propiedad de la compañía que no soporten limitaciones de dominio alguno y por tanto sean susceptibles de enajenación y restitución.

Almacenes generales de depósito¹²⁷.- Son sociedades anónimas que tienen por objeto el depósito, conservación, custodia y manejo de mercancías y productos de procedencia nacional o extranjera. Para realizar estas actividades expiden certificados de depósitos a sus clientes.

Casas de cambio.- Sociedades anónimas que tienen por objeto efectuar operaciones de compraventa o permuta de divisas en el mercado oficial.

Corporaciones de garantía crediticia.- Entidades que garantizan a empresas pequeñas para que éstas puedan acceder a créditos bancarios.

4.2 MARCO LEGAL Y REGULATORIO VIGENTE EN EL ECUADOR PARA EL MANEJO DE CRISIS FINANCIERAS

El marco legal para el manejo de crisis financieras en el Ecuador se asienta sobre cuatro pilares fundamentales¹²⁸, los cuales van a permitir al lector interpretar el alcance y las limitaciones a las que se encuentran sujetas las autoridades de supervisión y control en momentos de inestabilidad y crisis financieras.

4.2.1 Descripción y análisis crítico de los cuatro pilares

4.2.1.1 Función de prestamista de última instancia

El Banco Central del Ecuador, con previa autorización de la Junta Monetaria, puede conceder *créditos de liquidez*¹²⁹ a corto plazo a instituciones financieras con este tipo de problemas, tomando como garantía los mejores activos de la entidad que recibe el préstamo. El monto del crédito entregado se establece en función del patrimonio de la institución receptora y debe pagar una tasa de interés más alta que la del mercado interbancario. Además, se establecen restricciones sobre el destino que se puede dar a estos fondos, de manera que los mismos cumplan el propósito del Instituto Emisor, es decir, ser créditos de última instancia.

¹²⁶ Decreto Supremo No. 3121, *Ley de arrendamiento mercantil*.

¹²⁷ Resolución No. SB-JB-96-0039. Reglamento para la constitución, funcionamiento y operación de los almacenes generales de depósitos.

¹²⁸ De la Torre, Augusto. *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), 1997.

¹²⁹ Régimen Financiero y Monetario, *Operaciones de Crédito*, Art. 24.

El objetivo de esta función, que permite la intervención estatal en el mercado financiero, es prevenir una crisis sistémica que podría llevar a la iliquidez y luego a la insolvencia al resto de entidades financieras. La necesidad de la intervención se basa, como lo expresa el Dr. Augusto de la Torre, en la naturaleza ilíquida de los bancos, que los convierte en vulnerables a súbitas y masivas corridas de depósitos.

El problema de otorgar este tipo de créditos es que su efectividad se reduce en países que utilizan un tipo de cambio fijo o la variación del tipo de cambio sigue una regla determinada, pues al conceder créditos de liquidez a instituciones bancarias, el Banco Central emite dinero sin respaldo en divisas; como no existe motivo para aumentar la demanda de dinero, la cantidad emitida tiende a elevar la demanda de dólares, por lo que el Banco Central debe vender reservas para mantener el tipo de cambio, y esto conduce a anular la emisión inicial, dejando al sistema bancario igual de ilíquido que al principio. Es por este motivo que se trata de preservar la función de prestamista de última instancia basado en recursos reales, y no en emisiones de dinero sin su respectivo respaldo en divisas.

4.2.1.2 Restricciones en operaciones de bancos con deficiencia patrimonial

La legislación bancaria¹³⁰ en el Ecuador impone restricciones a las operaciones de las instituciones bancarias con problemas de insolvencia, y establece plazos cortos¹³¹ para cubrir sus deficiencias patrimoniales. Mientras más grave es el problema patrimonial de la institución bancaria más fuertes son las restricciones que se imponen, y entre ellas se encuentran el prohibir pagos de dividendos a los accionistas y evitar captaciones que sean destinadas a incrementar los activos de alto riesgo, obligando a utilizarlas en la adquisición de activos líquidos y seguros (v.g. papeles de deuda del gobierno)¹³².

El objetivo de estas restricciones es “atar de manos” a los banqueros para que no puedan actuar de forma que atenten contra la seguridad de los depositantes, debido a la posibilidad que al aumentar los problemas de insolvencia de un banco, sus administradores podrían verse tentados a captar nuevos recursos ofreciendo altas tasas e invertirlos en operaciones extremadamente riesgosas¹³³. Para este motivo la ley bancaria permite a las autoridades monetarias introducir un *comité de vigilancia* en la administración del banco.

¹³⁰ Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, *TITULO IV Del patrimonio*, Art.47 y Art.50.

¹³¹ Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, *TITULO XI De la regulación y liquidación de Instituciones Financieras*, Art.145.

¹³² Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, *TITULO XI De la regulación y liquidación de Instituciones Financieras*, Art.144. Las dos restricciones mencionadas anteriormente corresponden a dos de los tres principios básicos en la ejecución de un programa de reestructuración bancaria enunciados por Liliana Rojas-Suárez y Steven R. Weisbrod.

¹³³ De la Torre, Augusto. *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), 1997.

4.2.1.3 Liquidación con preferencia de pago a depositantes

Cuando un banco no cubre sus deficiencias patrimoniales en los plazos estipulados por la ley, debe entrar inmediatamente en liquidación, según lo previsto en el marco legal ecuatoriano. Lo que se pretende con esto es cerrar el banco a tiempo, antes que la crisis haya deteriorado el valor de los activos del mismo, sin dejar el suficiente respaldo para compensar a los depositantes y otros acreedores¹³⁴.

Una vez que se hayan cancelado las obligaciones con el fisco y con los empleados del banco en liquidación, los depositantes serán los primeros en la fila para recibir el pago de su dinero, y entre ellos los *menores depositantes*¹³⁵ tienen *derecho de preferencia*. Si quedan recursos luego de haber pagado a estos acreedores, éstos se aplican proporcionalmente al pago de los depósitos restantes.

Sobre el pago a los accionistas, de la Torre (1997) manifiesta:

“Los dueños del banco en liquidación, en teoría, no deberían recibir ningún pago; no sólo porque son, *de jure*, los últimos en la fila para recibir pagos, sino porque se supone que se liquidan bancos insolventes, esto es, bancos en que el capital de los accionistas ya se ha consumido en términos económicos.”

El beneficio que brinda esta medida a los pequeños ahorristas es justificable para mantener la estabilidad en el sistema financiero, pues los depositantes mayores poseen mecanismos más sofisticados para manejar su dinero y diversificar su riesgo, no así los primeros, quienes se verían en serios problemas al perder su fuente de financiamiento.

4.2.1.4 El préstamo subordinado

El préstamo subordinado permite a las instituciones públicas y privadas del sistema financiero actuar como *capitalistas de última instancia*¹³⁶ para enfrentar problemas de insolvencia de otras entidades bancarias. Este es el único instrumento previsto en el marco legal ecuatoriano¹³⁷ que autoriza el uso de fondos públicos para tratar de resolver este tipo de situaciones. Si la entidad que otorga el préstamo pertenece al sector público, esto permite al gobierno influir en reestructuraciones bancarias y en el manejo de crisis financieras.

¹³⁴ De la Torre, Augusto. *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), 1997.

¹³⁵ Menores depositantes son aquellas personas naturales que tienen depósitos hasta 2000 UVC (10.000 dólares aproximadamente).

¹³⁶ El Dr. Augusto de la Torre (1997) utiliza esta expresión para denotar la situación de insolvencia en que los bancos con problemas reciben este tipo de préstamos.

¹³⁷ Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, *TÍTULO XI De la regulación y liquidación de Instituciones Financieras*, Art.147.

Una particularidad de este préstamo es que ingresa como patrimonio técnico de la entidad receptora y puede ser cancelado antes de su vencimiento solamente por la vía de un aumento de capital. Si el plazo de vencimiento (un año) se cumple y no puede ser cancelado, el monto del préstamo se convierte en acciones de pleno derecho en favor del prestamista¹³⁸.

"El problema en Ecuador con respecto al uso de este préstamo subordinado es que, en caso de ser entregado por cualquier entidad pública del sistema financiero, la ley no establece explícitamente los criterios técnicos para su concesión, la manera en que el banco receptor debería ser intervenido por la autoridad o el tratamiento que debería darse a los accionistas"¹³⁹. Este problema se vio reflejado en 1996 con la crisis del Banco Continental.

4.3 LA SUCRETIZACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA

4.3.1 Antecedentes macroeconómicos

La década del setenta fue un periodo de rápido crecimiento económico¹⁴⁰ para el Ecuador, dado que se contó con un gran flujo de ingresos petroleros, sumado a un tipo de cambio fijo (25 sucres por dólar) y una baja inflación, lo que facilitó el acceso a grandes créditos externos, desarrollando el país una gran dependencia de bienes y servicios importados. La deuda externa del sector privado ecuatoriano estaba garantizada por las entidades del sistema financiero con garantías y cartas de crédito en moneda extranjera. De esta manera, la gran crecida de activos de los bancos privados ecuatorianos estaba dada por el aumento de *activos contingentes*¹⁴¹.

Bajo este escenario, en agosto de 1979, asume la Presidencia de la República el Dr. Jaime Roldós Aguilera, aplicando una política populista y generando un evidente incremento del gasto público y privado, por lo que la demanda de créditos externos aumentó¹⁴². Esta conducta de endeudamiento que se venía dando en el país se agrava en 1981 tras dos acontecimientos significativos en la historia del Ecuador: el conflicto bélico con el Perú, y la muerte del Presidente Roldós, el 24 de mayo del mismo año, sucediéndolo el Dr. Oswaldo Hurtado Larrea.

¹³⁸ De la Torre, Augusto. *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), 1997.

¹³⁹ Augusto de la Torre, *El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas*, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), 1997.

¹⁴⁰ Corresponde a la primera fase de una crisis: *el auge especulativo*, señalado por Eduardo Aninat (1997). Esto se relaciona con las causas macroeconómicas de las crisis financieras analizadas en el Capítulo 3.

¹⁴¹ Activos contingentes son activos de alto riesgo. En este caso, créditos otorgados a empresas con gran probabilidad de no ser cancelados.

¹⁴² Los nuevos créditos contratados para 1980 alcanzaron los 1.397,7 millones de dólares, y de ésta suma el 71% correspondió a créditos de los bancos privados. (Jaime Morillo Batlle, *Economía Monetaria del Ecuador*, 1996).

A estos hechos se debe sumar la recesión en que estaban sumidos los países industrializados, el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales y la disminución del precio del petróleo, por lo que 1981 fue un año en extremo difícil para la economía del país.

A principios de 1982, Ecuador tenía un saldo de deuda externa de 4.816,4 millones de dólares, y la necesidad de grandes créditos externos para equilibrar la balanza de pagos, superiores a los 1.400 millones de dólares. El mercado petrolero se había tornado débil, y se dio una nueva disminución de los precios del petróleo. A estos acontecimientos debemos agregar el efecto devastador del Fenómeno de El Niño en la agricultura y en la infraestructura del país, que agravaron la situación económica ecuatoriana¹⁴³.

En conjunto, no sólo los problemas que ocurrieron en el país, sino en todo el mundo afectaron la capacidad del Ecuador para cumplir con sus obligaciones contraídas en el pasado. Estas circunstancias llevaron a las autoridades monetarias a tomar medidas de emergencia para afrontar esta crisis en mayo de 1982, entre ellas, la devaluación que llevó el tipo de cambio oficial de 25 sucres por dólar a 33 sucres por dólar¹⁴⁴. En el mercado libre el dólar se cotizaba a 44,75 sucres por dólar, llegando a fines de año a 62,90 sucres por dólar¹⁴⁵, lo que reflejaba que la devaluación debió darse mucho antes para que las empresas y el sistema financiero regularan su endeudamiento en moneda extranjera¹⁴⁶.

La posición financiera de las empresas ecuatorianas endeudadas en moneda extranjera había disminuido de tal manera que tuvieron que suspender sus pagos por los créditos contratados con el sistema financiero, el cual tuvo que asumir la responsabilidad de servir estas obligaciones (pues había garantizado estos créditos), generando un deterioro en la condición financiera del sistema bancario. Entre 1982 y 1983 la relación *cartera vencida/patrimonio* alcanzó un nivel de 164%¹⁴⁷, por lo que el gobierno debió tomar medidas para evitar una crisis financiera mayor.

¹⁴³ Jaime Morillo Batlle, *Economía Monetaria del Ecuador*, 1996.

¹⁴⁴ Se entra a la segunda fase de una crisis financiera, señalada por Eduardo Aninat (1997): pérdida de confianza y angustia por una parte del sistema debido a un desfase en las variables económicas claves.

¹⁴⁵ Jaime Morillo Batlle, *Economía Monetaria del Ecuador*, 1996.

¹⁴⁶ Debido a esto, muchas empresas que se encontraban endeudadas en dólares vieron incrementar su deuda en sucres hasta niveles impagables, por lo que muchas no resistieron este impacto y quebraron.

¹⁴⁷ Santiago Bayas y Eduardo Somensatto, Programa de sucretización ecuatoriano: historia de los efectos monetarios de la conversión de la deuda externa del sector privado, *Cuestiones Económicas No. 23*, Banco Central del Ecuador, 1994.

4.3.2 El Programa de la sucretización

Ante los problemas que presentaban las entidades del sistema financiero y los reclamos de la empresa privada al Gobierno por el perjuicio ocasionado por la devaluación, las autoridades monetarias debieron tomar ciertas medidas para evitar el colapso de la economía ecuatoriana¹⁴⁸.

En enero de 1983 se expusieron las primeras propuestas para combatir la crisis financiera que se vivía, con asesoramiento de los acreedores públicos y privados, y la supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI); este último otorgaría un préstamo al Ecuador si se cumplían las condiciones que planteaba, y una de éstas era refinanciar la deuda privada que había crecido de manera descontrolada. Otra condición era refinanciar la deuda pública, por lo que era necesaria una negociación con el Club de París.

En la Resolución 1202 de la Junta Monetaria, el Gobierno expuso el mecanismo que fue diseñado para manejar la deuda externa privada, señalando los criterios con los que se iban a tratar los sectores en que ésta fue dividida, además de la fecha en que se había adquirido la deuda. Las opciones que se daban eran las siguientes¹⁴⁹:

- Deuda cuyas divisas se vendieron al Banco Central del Ecuador (BCE) a la tasa oficial.- Para servir esta deuda el Banco Central continuaría vendiendo divisas a la tasa oficial.
- Deuda cuyas divisas se vendieron en el mercado libre.- Esta deuda se dividió en la *deuda registrada* y en la *deuda no registrada*; a la deuda no registrada no se le dio tratamiento alguno. La deuda registrada se vio sujeta a una nueva clasificación: la deuda adquirida antes del 13 de mayo de 1983 (fecha de la devaluación) y la adquirida después.

La deuda adquirida antes del 13 de mayo fue declarada apta para la refinanciación, y el Banco Central se comprometía a vender divisas a su tasa de intervención para préstamos refinanciados a cuatro años. La deuda adquirida con posterioridad a la fecha de devaluación se dividía en deuda a más de un año plazo, y deuda a menos de un año plazo. La primera debía venderse al Banco Central a la tasa oficial y la segunda en el mercado libre, y debía ser registrada en el Banco Central.

A esta primera propuesta se realizaron revisiones y modificaciones, de manera que se llegara a un acuerdo entre las partes involucradas, sobre todo cumplir las metas establecidas para recibir los créditos del FMI, por lo que en abril de este mismo año se formaliza la idea de tratar la renegociación de la deuda

¹⁴⁸ La tercera fase en una crisis financiera, señalada por Eduardo Aninat (1997) es la quiebra financiera y el colapso.

¹⁴⁹ Ec. Walter Spurrier Baquerizo, *Análisis Semanal No. 5*, enero 28 de 1983.

pública y la deuda privada de manera conjunta, solicitando al “comité de gestión para el refinanciamiento de la deuda pública” que coordine esfuerzos para renegociar simultáneamente la deuda privada. De esta manera se invitó a los acreedores del sector público y del sector privado, además de los representantes del Fondo Monetario Internacional, a participar en las negociaciones llevadas a cabo en el mes de mayo de 1983, obteniendo a fines del mismo la aprobación del programa de estabilización (en el que se incluía el tema de la sucretización) por parte de los acreedores y del Fondo Monetario Internacional.

4.3.3 El mecanismo de la sucretización

En 1983 la deuda externa del sector privado alcanzaba los 1.452 millones de dólares. De este monto, bajo el programa de sucretización, 1.370 millones de dólares fueron cambiados por Deuda Interna o Créditos de Estabilización¹⁵⁰, los cuales no provocaron ningún efecto en la emisión monetaria.

Las alternativas propuestas para la refinanciación de esta deuda fueron las siguientes¹⁵¹:

1. El banco acreedor y el deudor privado mantenían la relación crediticia, pero el Banco Central se comprometía a proporcionar divisas al tipo de cambio oficial para pago de capital e intereses.
2. La deuda externa privada se convertía en obligaciones en sucres con el Banco Central, quien asumía la deuda externa del sector privado. En esta alternativa existían dos opciones:
 - a) La deuda externa en divisas sería reemplazada por deuda interna en sucres y el Banco Central entregaría *Créditos de Estabilización* a las empresas privadas. Estos créditos fueron concedidos a un plazo mínimo de 18 meses y un máximo de 36 meses, con un periodo de gracia de 18 meses.
 - b) El Banco Central garantizaba y asumía las obligaciones en divisas del deudor privado, estableciendo *Cuentas Especiales de Cambio* a favor de los bancos acreedores, en las que el Banco Central realizaba los pagos de deuda. El deudor privado cancelaba en sucres al Banco Central la deuda correspondiente a cada periodo de pago al tipo de cambio asignado.
3. El deudor privado depositaría en sucres el equivalente a sus créditos externos al tipo de cambio asignado por sus obligaciones vencidas, en cuentas especiales establecidas a favor de los acreedores extranjeros. Si cancela sus obligaciones futuras, el deudor privado debe asumir una comisión por riesgo de variación del tipo de cambio.

¹⁵⁰ Jaime Morillo Batlle, *Economía Monetaria del Ecuador*, 1996.

¹⁵¹ Santiago Bayas y Eduardo Somensatto, Programa de sucretización ecuatoriano: historia de los efectos monetarios de la conversión de la deuda externa del sector privado, *Cuestiones Económicas No. 23*, Banco Central del Ecuador, 1994.

4.3.4 Modificaciones al programa inicial y nuevas medidas: los efectos negativos

Todo el perfil de la deuda, cuya refinanciación ya había sido programada, cambia su curso al asumir el poder el Ing. León Febres-Cordero. En el mes de octubre de 1984, debido a la crisis que azotaba al país, la Junta Monetaria resuelve cambiar los plazos y los pagos de amortización de los Créditos de Estabilización a un periodo de 7 años, así como también se extendió el periodo de gracia a 4 años y medio, para evitar que se incumplieran las obligaciones que el sector privado había tomado con el Instituto Emisor¹⁵².

Sin embargo, esta modificación no tomó en cuenta los ajustes que debían realizarse en la comisión por riesgo cambiario y los acuerdos de las tasas de interés, decisión que causó graves pérdidas al Banco Central ya que significó una reducción en términos reales del capital a ser reembolsado, o, en otras palabras, un aumento del subsidio al sector privado¹⁵³. Las pérdidas provocadas al BCE por el programa de sucretización se detallan en la tabla 4.1.

Tabla 4.1
PERDIDAS DEL BANCO CENTRAL POR LA SUCRETIZACION
DE LA DEUDA EXTERNA PRIVADA
(millones de sucres)

AÑO	Total de Ingresos Recibidos	Total de Pagos Efectuados	Ingreso Neto (Pérdida Neta)	Ingreso Neto como porcentaje del PIB
1983	-	-	-	0.0%
1984	18,455	12,177	6,278	0.8%
1985	15,300	18,943	-3,643	-0.3%
1986	17,516	24,758	-7,242	-0.5%
1987	17,162	18,369	793	0.0%
1988	21,101	42,819	-21,518	-0.7%
1989	43,793	5,422	38,371	0.7%
1990	55,172	11,155	44,017	0.5%
1991	10,676	27,681	-17,005	-0.1%

Fuente y Elaboración: Cuestiones Económicas No 23, Banco Central del Ecuador

Continuando con las medidas que se tomaron por parte de las autoridades económicas, en 1985 el BCE adoptó un sistema de venta de divisas a futuro a deudores privados de préstamos externos directos, utilizando la cotización del mercado oficial en el momento de suscripción del contrato, más una comisión por riesgo cambiario de un máximo de S/.38 por dólar¹⁵⁴. Este mecanismo causó nuevas pérdidas directas al BCE, debido a que asumió la mayor parte del riesgo cambiario¹⁵⁵.

¹⁵² Santiago Bayas y Eduardo Somensatto, Programa de sucretización ecuatoriano: historia de los efectos monetarios de la conversión de la deuda externa del sector privado, *Cuestiones Económicas No. 23*, Banco Central del Ecuador, 1994.

¹⁵³ Esta medida va en contra del primer principio básico de una reestructuración financiera: los accionistas deben asumir la mayor parte de las pérdidas.

¹⁵⁴ Es necesario resaltar que esta comisión por riesgo de tipo de cambio de un máximo de 38 sucres por dólar representaba un subsidio exagerado a las empresas endeudadas en divisas, debido a la situación alcista del dólar.

¹⁵⁵ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

Adicionalmente a esta ola de hechos negativos, en 1986 la Junta Monetaria autorizó al BCE la adquisición de Cuentas Especiales en Divisas¹⁵⁶ para compensar las obligaciones que el sistema financiero tenía con el Instituto Emisor y cubrir deficiencias en el encaje bancario mínimo; este mecanismo otorgaba a las empresas e instituciones financieras un nuevo subsidio, equivalente al valor nominal de la deuda que era reconocida por el BCE y su valor de compra en el mercado secundario que era menor. En la tabla 4.2 se detallan los montos de las operaciones de compensación hasta 1988.

Tabla 4.2
OPERACIONES DE COMPENSACION DE OBLIGACIONES
CON EL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Año	Valor Nominal Deuda Externa (USD)	Precio Promedio Deuda Externa	Valor Deuda en Mercado Secundario (USD)	Valor del Subsidio (USD)
1986	13,338,711	66.00%	8,803,549	4,535,162
1987	89,713,083	44.30%	39,742,900	49,970,193
1988	251,169,229	33.30%	83,542,574	167,626,655
TOTAL	354,221,033	37.29%	132,089,023	222,132,010

Fuente y elaboración: Cuestiones Económicas No 32, Banco Central del Ecuador

Esta última medida produjo un incremento del circulante con el consecuente aumento en el impuesto inflacionario, y, al igual que las medidas anteriormente descritas, favorecieron únicamente al sistema financiero y al sector privado, los cuales no se vieron en la obligación de cambiar sus estructuras administrativas¹⁵⁷.

Para completar este cuadro devastador, ocurre una nueva disminución de los precios del petróleo en 1986, que junto al daño de una parte del oleoducto ecuatoriano por el terremoto de marzo de 1987, hace que las autoridades se vean obligadas a suspender los pagos de capital e intereses de la deuda.

4.3.5 Consecuencias de la crisis de los ochenta en el sistema financiero ecuatoriano

A pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades monetarias durante el periodo comprendido entre 1984 y 1988 para rescatar ciertas instituciones financieras (no solamente a través de préstamos de emergencia, sino también con mecanismos de recepción de bienes en dación de pago), éstos fueron en vano. Por tal motivo, en mayo de 1985, la Superintendencia de Bancos decide iniciar la liquidación del Banco de Descuento, así como en 1988 se liquidaron las instituciones financieras que habían presentado problemas durante la mayor parte de la década de los 80, a pesar del apoyo brindado por el BCE. Entre ellas podemos mencionar al Banco Industrial y Comercial, FINANSA, FINANDES, FIMASA y FINIBER¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Estas Cuentas Especiales fueron eliminadas al principio de la administración del Dr. Rodrigo Borja C., debido a los costos que impusieron al BCE.

¹⁵⁷ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

¹⁵⁸ Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, *Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano*, Cuestiones Económicas No 32. Banco central del Ecuador, 1997.

El BCE, en su afán de restaurar la confianza en el sistema financiero, otorgó una serie de créditos extraordinarios¹⁵⁹ a las entidades financieras que no cumplían con sus obligaciones bancarias, debido a que desde 1981 el sector financiero utilizaba sobregiros para financiar sus operaciones y éstos se habían utilizado inclusive durante el proceso de sucretización y conversión de deuda externa ecuatoriana.

Lamentablemente, todos los mecanismos que se utilizaron para tratar de paliar esta crisis fueron poco transparentes y no propendieron a fomentar un cambio en las bases y en las estructuras del sistema financiero, sino que más bien generaron costos financieros y administrativos para el Instituto Emisor.

4.3.6 Lecciones de la sucretización

El programa de sucretización en sí no ocasionó pérdidas al Banco Central, con excepción del periodo comprendido entre 1985 y 1986, en el cual los pagos que realizó el Banco Central a los acreedores internacionales le generaron grandes pérdidas como consecuencia de la extensión del periodo de gracia otorgado al pago de las comisiones por riesgo cambiario, y porque el Banco Central sirvió completamente la deuda externa convertida¹⁶⁰ sin haber recibido pago por parte de las instituciones endeudadas con él.

Así se puede decir que las pérdidas originadas en 1988 no estuvieron relacionadas con el programa de sucretización *per se*, sino con las pérdidas de capital incurridas por el programa de conversión de deuda, lo cual significó una fuente importante de financiamiento de la empresa privada¹⁶¹.

Finalmente, el programa de la sucretización no cumplió con el objetivo propuesto, pues la falta de independencia del Banco Central permitió que los grupos de interés¹⁶² presionasen para obtener medidas a su favor, en desmedro de la sociedad ecuatoriana y las generaciones futuras que soportarán el pago de la deuda.

¹⁵⁹ Estos créditos se concedieron basándose en la Ley Bancaria, vigente en esa época.

¹⁶⁰ Santiago Bayas y Eduardo Somensatto, Programa de sucretización ecuatoriano: historia de los efectos monetarios de la conversión de la deuda externa del sector privado, Cuestiones Económicas No. 23, Banco Central del Ecuador, 1994.

¹⁶¹ Santiago Bayas y Eduardo Somensatto, Programa de sucretización ecuatoriano: historia de los efectos monetarios de la conversión de la deuda externa del sector privado, Cuestiones Económicas No. 23, Banco Central del Ecuador, 1994.

¹⁶² Los ciudadanos pueden desear o demandar leyes y acciones del gobierno por cualquier motivo. Sin embargo, para lograr la aprobación de una ley anhelada o bloquear una no deseada en un proceso democrático, la ciudadanía necesita actuar dentro del contexto de un grupo para obtener la mayoría. A este grupo se lo denomina "grupo de interés". Gustavo Arteta (1997).

4.4 EL CASO BANCO CONTINENTAL

4.4.1 Antecedentes Macroeconómicos

Desde 1993 hasta finales de 1995 el índice de crédito de la banca privada con relación al PIB mantenía una tendencia al alza, alimentada fundamentalmente por el crecimiento de la inversión financiera. El aumento de estos fondos se debió principalmente al optimismo generado por el programa económico elaborado por la administración del Arq. Sixto Durán-Bailén, que tenía como objetivos fundamentales disminuir la inflación y mantener un tipo de cambio estable.

Lamentablemente, el influjo de capitales financieros privados no fue acompañado de una inversión a largo plazo, que debió venir para aprovechar las oportunidades de privatización. Adicionalmente, se suscitaron una serie de factores exógenos que afectaron gravemente a la economía. Tales factores fueron¹⁶³:

- El “efecto Tequila” producto de la crisis mexicana.
- El más serio conflicto bélico con el Perú de los últimos 50 años.
- La crisis energética caracterizada por falta de electricidad durante los últimos cuatro meses de 1995.
- La crisis política que suscitó la renuncia del Vicepresidente de la República, Ec. Alberto Dahik, principal artífice de la política económica del país.
- Abandono del proyecto de expansión del oleoducto, que hubiese representado al país una inversión inmediata y una mayor producción petrolera hacia el futuro.
- Una consulta popular que fue un fracaso, porque no permitió facilitar la modernización de las estructuras económicas, políticas y judiciales del país.

Todo esto trajo consigo que el influjo de capitales en 1995 se reduzca en una cifra aproximada de 250 millones de dólares¹⁶⁴, comparada con la observada en el año de 1994. Por consiguiente, esta menor entrada de capitales significó una disminución en la oferta de dólares en el mercado de divisas y, por lo tanto, una mayor presión sobre la cotización del dólar. Para disminuir esta presión, el Banco Central del Ecuador se vio obligado a vender dólares, lo que a su vez lo condujo a retirar parte del medio circulante, generando un problema de liquidez en el sistema financiero. Como lo hemos remarcado anteriormente, la crisis empieza a vislumbrarse producto de un *auge especulativo* en la economía.

¹⁶³ Ec. Walter Spurrier Baquerizo, *Análisis Semanal No. 48*, diciembre 18 de 1995

¹⁶⁴ Ec. Walter Spurrier Baquerizo, *Análisis Semanal No 44*, noviembre 20 de 1995.

4.4.2 Síntomas iniciales de las crisis: Caen Casas de Valores

El deterioro de la liquidez en el sistema financiero a finales de 1995, llevó a las autoridades monetarias a facilitar y agilizar los trámites para las operaciones de liquidez, las cuales más tarde fueron denominadas Operaciones de Tesorería¹⁶⁵. Estas operaciones no fueron aprobadas de forma inmediata.

Como consecuencia de esta reducción de liquidez, la primera casa de valores en caer fue CAVALGSA. Los propietarios de ésta institución, así como los de muchas otras casas de valores, captaron depósitos a corto plazo del público (operaciones que las casas de valores no estaban autorizadas a realizar por ley), ofreciendo a sus depositantes tasas de interés fijas superiores a las pagadas por bancos y financieras; los depositantes recibieron a cambio papeles de varios millones de dólares con la firma de los dueños de estas entidades.

Al día siguiente de la caída de CAVALGSA, caen FINANVALORES y una compañía financiera informal (FINANGRUP). Así mismo, el 7 de Diciembre cierra sus operaciones al público VERFINSA. Cabe resaltar que estas tres casas de valores eran de la ciudad de Guayaquil.

Finalmente, debido al creciente deterioro de liquidez que se daba en el sistema financiero, las autoridades económicas se vieron obligadas a otorgar líneas de crédito de emergencia (mediante Operaciones de Tesorería y luego con créditos de emergencia a 60 días) a un total de 27 bancos y sociedades financieras, por un monto total de 450 mil millones de sucres¹⁶⁶, de los cuales 150 mil millones fueron canalizados a las sociedades financieras y 300 mil millones a los bancos.

De esta manera podemos acotar que para fines de 1995 el panorama del sistema financiero nacional se tornaba cada vez más incierto, lo cual era un claro indicador de lo que le esperaba afrontar al Banco Continental. Así mismo, se vislumbraban fusiones de sociedades financieras con bancos que se concretarían a inicios de 1996.

4.4.3 Causas microeconómicas provocan estallido de la crisis

El Banco Continental, uno de los mayores bancos del sistema financiero nacional (quinto de la banca ecuatoriana) y responsable de los dineros de 234 mil depositantes, entra en una grave crisis de liquidez y solvencia el 20 de marzo de 1996, al anunciar el Banco Central la concesión de un crédito subordinado¹⁶⁷

¹⁶⁵ Régimen Financiero y Monetario, *Regulaciones de la Junta Monetaria*. TITULO III Operaciones de Crédito del Banco Central, Art.1.

¹⁶⁶ Cifras obtenidas de Revista Gestión No 22, de Abril de 1996.

¹⁶⁷ La base legal para el crédito subordinado es el Régimen Monetario, artículo 147 LGISF.

por 485 mil millones de sucres (150 millones de dólares). Dicho préstamo sirvió para cancelar los otros créditos de emergencia entregados desde 1995, tomar el control del banco y establecer su posterior venta.

4.4.4 Paso a paso los detonantes que hundieron al Banco Continental

La teoría analizada en el primer capítulo nos demuestra que las causas de esta crisis fueron básicamente de orden microeconómico que, como lo señala de Juan (1995), nacieron producto de una pésima administración, pues todos los bancos del sistema sufrieron los choques externos de 1995, pero solamente el Continental no pudo sobrellevarlos. De este modo presentamos los pasos tomados por la administración que sumieron a la institución en una profunda crisis.

Detonante inicial: Incremento de capital del Grupo Financiero Conticorp (GFC¹⁶⁸). El 12 de diciembre de 1994, el GFC, subholding de Conticorp¹⁶⁹, con aprobación de la Superintendencia de Compañías, incrementa su capital pagado (vía emisión de acciones) de 5 millones a 400 mil millones de sucres. Dicha transacción fue aprobada el 28 de diciembre del mismo mes por la Bolsa de Valores de Guayaquil. El paquete accionario fue adquirido por Conticorp.

El objetivo de la operación era lograr que el GFC, mediante el aumento de capital, adquiriese las acciones de las siguientes empresas: Banco Continental, Financonti, Contileasing, Financiera Continental, Almaconti, Cash, Contifondos y Contivalores, para agrupar todas las empresas del ramo financiero en una sola figura.

Como era de esperarse, el producto de esta transacción no representó ningún ingreso de capitales frescos al banco, simplemente fue una cancelación a la compra de las empresas financieras propiedad de Conticorp. Compradores y vendedores eran los mismos. Todo este maquillaje contable despertó sospechas y se empezó a acusar al grupo de realizar esta operación con el objeto de aprovechar el escudo fiscal¹⁷⁰ en el ejercicio del 94. La "jugada" que intentaron realizar se vio frustrada tras una denuncia de los directivos de la Bolsa de Valores de Quito, quienes argumentaban lo siguiente¹⁷¹:

¹⁶⁸ El Grupo Financiero Conticorp, tenedor de las acciones de varias entidades financieras, incluyendo el Banco Continental S.A., el BCO Curazao y BCL Bahamas.

¹⁶⁹ Compañía (Holding) tenedora de las acciones de compañías de naturaleza tanto financiera como no financiera. Al aprobarse la *Ley General de Instituciones del Sistema Financieras* en 1994, se permitió que las empresas financieras y no financieras fuesen controladas por una compañía holding. Adaptándose a esta situación la familia Ortega insertó un subholding entre Conticorp por una parte y el Banco Continental y las otras instituciones financieras del grupo: GFC.

¹⁷⁰ El 3 de Marzo de 1995, el Director de Rentas negó la solicitud de Conticorp que se le permita aplicar al ejercicio fiscal de 1994 el derecho de deducciones del impuesto a la renta que la Ley de Mercado de Valores estipula para la venta de acciones de emisión primaria a través de las bolsas de valores.

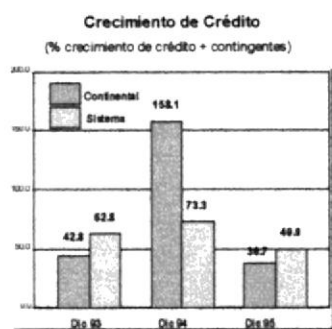
¹⁷¹ Ec. Walter Spurrier Baquerizo, *Análisis Semanal No. 13*, Abril 3 de 1996.

- No se había realizado una publicación por la prensa de las acciones negociadas.
- No existía realmente un pago en efectivo por la compra de las acciones.
- La empresa que iba adquirir las acciones era del mismo grupo empresarial.

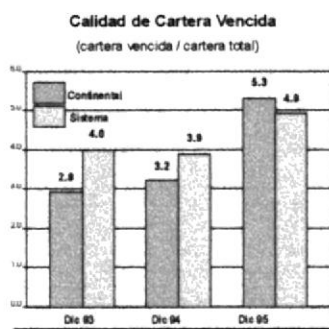
Posteriormente, el 3 de Marzo de 1995, la Dirección de Rentas resolvió que ni Conticorp ni el GFC se beneficiarían de las deducciones tributarias¹⁷² aplicables a la base imponible del impuesto a la renta.

Exagerado crecimiento del crédito¹⁷³.- Durante el periodo de 1994¹⁷⁴, el Banco Continental expandió su volumen de créditos tanto en sucres como en UVC, que lo condujo a un crecimiento de la cartera de créditos y contingentes al 158,1 %, superior al del sistema bancario que llegó al 73,3%. Lógicamente este aumento impresionante de la cartera ocasionó un aumento de la cartera vencida entre 1994 a 1995 de 3,2% al 5,3%. Así mismo la provisión de cuentas incobrables para fines de 1995 sólo cubría el 55,2% de la cartera vencida, inferior al promedio del sistema, 64,9% (Gráfico 4.1).

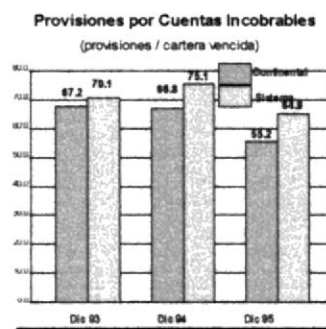
Gráfico 4.1



Fuente: Revista Gestión No 22, Abril de 1996
Elaboración: Autores



Fuente: Revista Gestión No 22, Abril de 1996
Elaboración: Autores



Fuente: Revista Gestión No 22, Abril de 1996
Elaboración: Autores

Incompatibilidad de plazos¹⁷⁵.- El Banco Continental cometió el error de desfazar sus plazos entre captaciones y colocaciones concediendo créditos a largo plazo (mayores a un año)¹⁷⁶. Pero para financiar todas estas colocaciones se confiaron de manera excesiva en depósitos a corto plazo que habían ingresado al sistema, los cuales a fines de 1995 alcanzaban el 35,5% del total de depósitos (Gráfico 4.2).

¹⁷² Ec. Walter Spurrier, Análisis Semanal No 13, del 3 de Abril de 1996: "... el escudo fiscal hubiese representado un escudo teórico de 200 mil millones de sucres".

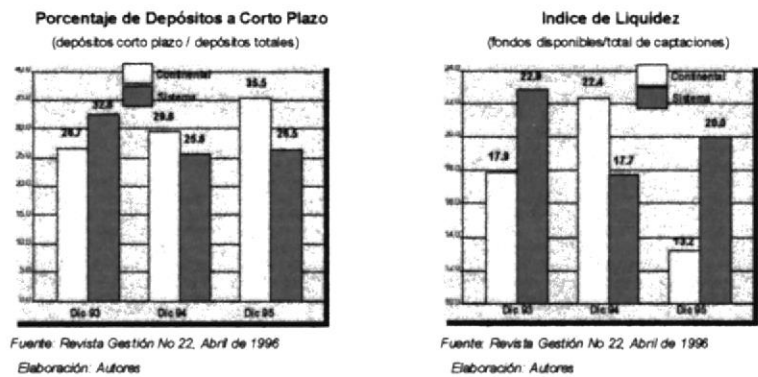
¹⁷³ Revista Gestión No 22, Abril de 1996.

¹⁷⁴ Periodo de gran estabilidad económica que generó la entrada de capitales de corto plazo a la economía ecuatoriana.

¹⁷⁵ Revista Gestión No 22, Abril de 1996.

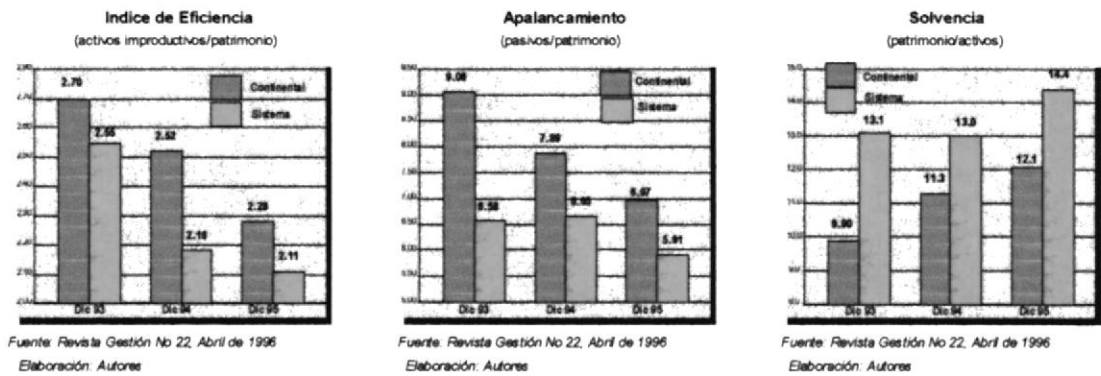
¹⁷⁶ Ejemplo de ello fue el financiamiento de vehículos a tasa del 37% y plazos de hasta 36 meses.

Gráfico 4.2



La estrategia establecida por el Banco Continental fue riesgosa y vulnerable, hecho que se vio reflejado en las deficiencias de liquidez presentadas para fines de 1995 (los fondos disponibles representaban el 13,3% del total de captaciones) producto de los choques adversos¹⁷⁷ que había soportado la economía ecuatoriana.

Gráfico 4.3

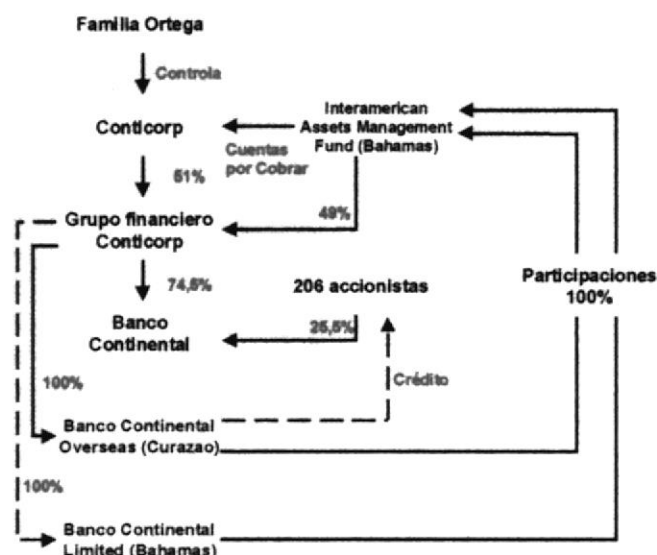


Deterioro de la calidad bancaria¹⁷⁸. La secuencia de acontecimientos que se venían presentando a lo largo de 1995 perjudicó totalmente la imagen y calidad del banco. Fueron pocos los esfuerzos que se realizaron al nivel de índices de eficiencia, tanto así que los activos improductivos llegaron a ser 2,28 veces su patrimonio, superior al promedio del sistema (2,11); el nivel de apalancamiento para 1995 había subido al 6,97%, más alto que el promedio del sistema (5,9%) y, por último, la solvencia del banco para fines del mismo año era del 12,1%, inferior al 14,4% promedio del sistema (Gráfico 4.3).

¹⁷⁷ El conflicto bélico con el Perú, la renuncia del Vicepresidente Alberto Dahik, etc.

¹⁷⁸ Revista Gestión No 22, Abril de 1996.

Cuadro 4.2



Fuente: Revista Gestión, No 22 Abril de 1996

Pirimidación de Capitales¹⁷⁹.- La

pirimidación de capitales es un mecanismo por medio del cual se puede utilizar por varias ocasiones un mismo monto de recursos, para incrementar el capital de una institución financiera¹⁸⁰. El cuadro 4.1 trata de enfocar este mismo problema de pirimidación que se dio en el Banco Continental, ciertamente sin existir evidencia pública que compruebe que se haya dado.

El GFC estaba constituido de la siguiente manera: por un lado la familia

Ortega que controlaba el grupo empresarial Conticorp, poseedora del 51% de las acciones y el 49% restante estaba en manos de un fondo de inversión en las Bahamas (Interamerican Assets Management Fund-IAMF), cuyo accionista era el Banco Continental Limited de las Bahamas que según informe (15 abril 1995) de la Superintendencia de Bancos había adquirido el 100% de las acciones.

Informe de la Superintendencia de Bancos (DB-96-064):

"La contrapartida de la inversión del Banco Continental Bahamas fueron 114,3 millones de dólares de carteras de créditos que se concedieron a partes relacionadas al banco y a su vez el banco recibió esta cartera del Banco Continental Overseas de Curazao, teniendo como contrapartida certificado de depósitos. Luego de que los contratos del BCO Curazao con sus clientes estaban concebidos como siendo de mandato y no de depósitos, mediante una operación interna se transfirieron a los clientes del BCO Curazao el 100% de las participaciones en el fondo administrado por el IAMF y que recibió del Banco Continental de Bahamas".

Como era de imaginarse, el GFC era el dueño del 100% del BCO Curazao y al parecer tenía una íntima relación con el Banco Continental Limited (Bahamas). Así mismo el GFC era dueño del 74,5 % del Continental y el otro 25,5 % pertenecía a 206 accionistas.

De esta manera podemos observar y dejar en claro que toda esta estructura, aunque aparentemente lícita, puede ocultar la verdadera situación patrimonial de una institución financiera.

¹⁷⁹ Revista Gestión No 22, Abril de 1996.

¹⁸⁰ Ejemplo: un banco local invierte su capital en una subsidiaria costa afuera, para luego ésta prestar dinero a una persona natural o jurídica (relacionada o no con el banco) para que adquiera acciones del banco local. Con esta forma artificial se puede duplicar el patrimonio del banco sin fortalecer su solvencia.

que un incremento de capital, vía piramidación y no a través de capitales frescos, lo único que consigue es empeorar la liquidez y adicionalmente deteriorar la solvencia de la institución. Esto resalta nuevamente la inadecuada administración del banco.

Detonante Final: Corrida de depósitos. Para empeorar la crisis, se sumó a todo este escenario una impresionante corrida de depósitos del Banco Continental Overseas (Curazao), cuya pérdida de fondos se estimó en alrededor de 150 millones de dólares. Paralelamente ocurrió la respectiva estampida de depósitos en el banco local.

Desgraciadamente, uno de los mayores problemas que tuvieron que enfrentar las autoridades económicas para detectar a tiempo esta corrida de depósitos fue la falta de los balances consolidados¹⁸¹ de las instituciones financieras, balances que no sólo presentan la información financiera local, sino también los de las subsidiarias costa afuera.

Como consecuencia de la mala administración que provocó la crisis, el Banco Continental pasó a manos del Banco Central del Ecuador para iniciar un proceso de reestructuración, perdiendo los accionistas sus derechos de propiedad sobre la entidad bancaria tal como la teoría y la experiencia recomienda en este tipo de casos.

4.4.5 Administración de la Crisis

Ante la situación expuesta, y considerando la deficiente supervisión realizada por la Superintendencia de Bancos para detectar a tiempo una posible crisis, las autoridades tenían dos caminos para enfrentar la compleja situación que atravesaba el banco. Una alternativa era liquidar la institución, precautelando los intereses de los pequeños depositantes, y otra era la intervención estatal por parte del Banco Central con el objeto de rehabilitarla.

La administración del Banco Central, bajo la dirección del Dr. Augusto de la Torre, asumió la responsabilidad de rehabilitar el banco, designando una nueva administración independiente al Banco Central, debido a la importancia que tenía la institución dentro del sistema de pagos de la economía (hecho que hemos remarcado en capítulos anteriores).

Frente a esta posición es necesario dejar en claro y justificar el por qué de esta intervención, señalando los posibles costos en que hubiese tenido que incurrir la sociedad si se hubiese optado por la la

¹⁸¹ Ruth de Krivoy, en *Las Crisis Bancarias en América Latina* señala: "...una supervisión consolidada constituye el único mecanismo eficaz para obtener información precisa y hacer posible la realización de una eficaz supervisión de prudencia. En Venezuela cuando se produjo la crisis, el otorgamiento de préstamos a poseedores de información privilegiada, los pasivos fuera de balance y las operaciones extraterritoriales, dieron lugar a pérdidas considerables."

liquidación. Estos costos se pueden clasificar como costos directos, indirectos y macroeconómicos y los detallamos a continuación¹⁸²:

Costos directos. Para estimar la pérdida que hubiesen sufrido los acreedores se puede partir del valor real que los activos del banco tuvieron luego de la intervención, los mismos que sufrieron una reducción de 400 millones de dólares (2.1% del PIB). Teniendo en cuenta esta disminución, las demandas de los acreedores se hubiesen visto afectadas de la siguiente manera:

- Los cuentahorristas con saldos superiores a los 50 millones de sucres (16.552 dólares) hubiesen sufrido una pérdida de 3.935 millones de sucres (1,3 millones de dólares) según el derecho de preferencia del pequeño ahorrista.
- El total de las pérdidas para clientes corporativos, instituciones bancarias y empresas, hubiese alcanzado los 510.900 millones de sucres (169 millones de dólares). Dicho monto representaba según datos de la Superintendencia de Bancos, en febrero de 1996, el 24,8% del patrimonio técnico constituido del sistema bancario privado ecuatoriano.

Claro está que todos estos costos impuestos a la sociedad afectarían no solo a los depositantes sino también a las empresas que hubiesen tenido que refinanciar parte o la totalidad de sus créditos con otras instituciones financieras; así mismo la banca hubiese visto disminuir su patrimonio técnico¹⁸³.

Costos indirectos y macroeconómicos. Es difícil calcular los costos que el sistema financiero y la economía en general hubiesen tenido que enfrentar. En el primer caso, por la corrida de depósitos del sistema y, en el segundo, por el impacto recesivo de la disminución de créditos, ajustes en las finanzas públicas que reducirían el gasto social y la inversión pública, etc. Pero si bien es complicado el cálculo de estos costos, haciendo una relación con las crisis en Latinoamérica¹⁸⁴, la crisis ecuatoriana pudo haber llegado a unos 3.380 millones de dólares en 1996, tal como lo señalan Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte (1997), superando los 600 millones de dólares (3,5% del PIB) calculados según estudio de SBC Warbug en julio de este año.

¹⁸² Pablo Samaniego y Mauricio Villafuerte, Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano, *Cuestiones Económicas No 32*. Banco central del Ecuador, 1997.

¹⁸³ Sin la liquidación del Banco Continental, la proporción *patrimonio técnico constituido/activos y contingentes ponderados por riesgo* llegó al 9,26% y con la liquidación hubiese sido 6,96%, nivel por debajo del establecido por la Superintendencia de Bancos (9%).

¹⁸⁴ Por ejemplo, el costo global de la crisis venezolana representó el 17% del PIB.

4.4.6 Lecciones de la crisis del Banco Continental

A la luz de lo revisado en esta obra, la intervención del Banco Central en la crisis del Banco Continental está totalmente justificada por la importancia que tenía el Banco Continental y por su tamaño y significancia para el sistema de pagos. Dejar quebrar al Banco Continental hubiese sido una actitud irresponsable por parte de las autoridades, ya que el sistema financiero en ese entonces se encontraba debilitado por los problemas acaecidos, y constituía un "castillo de naipes", que ante una perturbación de tal magnitud, pudo haberse venido abajo.

Las medidas adoptadas para la administración de la crisis del Banco Continental fueron las correctas, ya que si analizamos los resultados, podemos entonces concluir que se preservó el buen funcionamiento del sistema de pagos, porque se evitó el efecto dominó, tal como aconteció en otros países de Latinoamérica (como en Venezuela en 1994), además se castigaron a los dueños, quienes perdieron el banco y los fondos para la rehabilitación no fueron inflacionarios.

Conclusiones y recomendaciones

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego del minucioso estudio realizado en esta obra sobre el papel del banco central como responsable del manejo y la resolución de las crisis financieras, hemos podido extraer las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- La evidencia de la crisis financiera chilena de la década de los ochenta, las crisis argentina y mexicana de los noventa, y las crisis ecuatorianas de la sucretización y del Banco Continental sirven para verificar la hipótesis que etapas de auge económico preceden episodios de crisis financieras, debido a la relajación de los criterios de selección de otorgamiento de crédito. El advenimiento de las fases de recesión no hace otra cosa que poner al descubierto los malos préstamos que se concedieron en las etapas expansivas. Los bancos centrales deben regular este crecimiento desmesurado del crédito, tomando las medidas necesarias, para así disminuir la vulnerabilidad del sistema financiero frente a shocks adversos.
- Una de las características de los países latinoamericanos es el poseer instituciones débiles, que carecen de los instrumentos necesarios para cumplir los objetivos por los que fueron creados. Para que el Banco Central del Ecuador no caiga dentro de esta categoría, es necesario instituir un marco legal que lo dote de la autoridad suficiente para intervenir en el sistema financiero en caso de crisis y que lo mantenga al margen de los vaivenes políticos. La división de responsabilidades entre el Banco Central y la Superintendencia de Bancos crea el problema del principal-agente, ya que al separarse la toma de decisiones y la ejecución, pueden crearse incentivos para ocultar información, como fue demostrado en el modelo matemático. La crisis del Banco Continental demostró como un problema de insolvencia no detectado, o no divulgado a tiempo por la Superintendencia de Bancos hizo que el Banco Central afronte este caso como un problema temporal de liquidez, cuando en realidad se trataba de un problema estructural de insolvencia. Por eso es necesario que la toma de decisiones inherentes a las crisis financieras sea realizada por la misma institución que sale al rescate del sistema financiero. Además, fue demostrado a lo largo de la obra la necesidad de establecer un marco de reglas claro que impida la existencia de incentivos distintos al bienestar de la comunidad que produzcan decisiones perjudiciales para la sociedad.
- Ha quedado claramente demostrado que la existencia de un sistema de garantía de depósitos es necesaria para evitar corridas de depósitos y pánico bancario cuando sobreviene la liquidación de una institución financiera. Además, el seguro de depósitos no aumenta el riesgo moral, debido a que éste ya existe por las expectativas que tienen los agentes de que el estado salvará al sistema financiero si ocurre una crisis que compromete la estabilidad del sistema de pagos. El seguro de depósitos hace explícito el riesgo de los bancos, que es reflejado por la prima que éstos tienen que pagar. También ha quedado demostrado que la cobertura del seguro de depósitos debe ser limitada a una cantidad

tal que minimice los costos asociados con la solución de una crisis financiera, y que debe proteger esencialmente a los pequeños depositantes, al ser éstos la mayor fuente de tensión social durante los episodios de crisis bancarias.

- La falta de independencia del Banco Central del Ecuador para manejar la crisis de la sucretización de la deuda, provocó que, tal como concluimos en el apartado respectivo, no se cumpliera el programa aprobado inicialmente, debido a que por presiones políticas se implementaron medidas que favorecieron a las empresas e instituciones financieras, traspasando el costo de la deuda privada a todos los ecuatorianos, bajo la forma de impuesto inflacionario.
- La intervención del Banco Central del Ecuador en el Banco Continental, permitió salvar al sistema financiero nacional de una crisis sistémica que hubiese interrumpido el sistema de pagos, ya que la liquidación de este banco hubiese representado ingentes costos sociales, los cuales, haciendo una comparación con países de América Latina que atravesaron colapsos financieros similares, hubiese ascendido a los 3.380 millones de dólares, monto superior al que generó la operación de rescate financiero (600 millones de dólares, 3.5% del PIB). Esto valida nuestra hipótesis planteada en un principio y deja en claro que la oportuna acción tomada por las autoridades de esa época logró evitar un efecto dominó en el sistema financiero, así como también castigó a los dueños y accionistas del banco despojándolos de sus acciones.

El papel del banco central durante las crisis financieras es un tema de gran importancia, y a lo largo de esta obra se lo ha tratado en detalle. Sin embargo, esto no quiere decir que hemos cubierto toda la extensión del tema, debido a su amplia dimensión. Al contrario, la investigación acerca de este asunto debe ser profundizada y continuada a lo largo del tiempo, para descubrir las normativas que impidan que estos sucesos sigan azotando a las economías mundiales.

Anexo

Indicadores financieros del Banco Continental

ANEXO

INDICADORES FINANCIEROS DEL BANCO CONTINENTAL COMPARADOS CON EL SISTEMA

INDICE	Dic-93		Dic-94		Dic-95	
	Banco Continental	Promedio del Sistema	Banco Continental	Promedio del Sistema	Banco Continental	Promedio del Sistema
Crecimiento de Crédito (% crecimiento de crédito + contingentes)	42.8	62.8	158.1	73.3	36.7	49.9
Calidad de Cartera Vencida (cartera vencida / cartera total)	2.9	4.0	3.2	3.9	5.3	4.9
Provisiones por Cuentas Incobrables (provisiones / cartera vencida)	67.2	70.1	66.8	75.1	55.2	64.9
Porcentaje de Depósitos a Corto Plazo (depósitos corto plazo / depósitos totales)	26.7	32.6	29.6	25.6	35.5	26.5
Rentabilidad (margen bruto financiero/ingresos financieros)	41.0	44.5	30.8	38.2	18.9	29.2
Índice de Liquidez (fondos disponibles/total de captaciones)	17.9	22.9	22.4	17.7	13.2	20.0
Índice de Eficiencia (activos improductivos/patrimonio)	2.07	2.55	2.52	2.71	2.28	2.11
Apalancamiento (pasivos/patrimonio)	9.06	6.58	7.89	6.65	6.97	5.91
Solvencia (patrimonio/activos)	9.9	13.1	11.3	13.0	12.1	14.4

Fuente: Revista Gestión No. 22, abril de 1996.

Elaboración: Autores

Referencias Bibliográficas

- Aninat, Eduardo (1997). "Chile", en R. Hausmann y Liliana Rojas-Suárez, (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arteta, Gustavo (1997). "Efectos de las instituciones democráticas en la política y la economía", *Documento de Trabajo 6*. CORDES.
- Bayas, Santiago y Eduardo Somensatto (1994). "Programa de sucretización ecuatoriano: historia de los efectos monetarios de la conversión externa del sector privado", en *Cuestiones Económicas No. 23*. Banco Central del Ecuador.
- Boot, Arnoud y Anjan Thakor (1993). "Self-Interested Bank Regulation", en *American Economic Review, Papers and Proceedings*. Mayo.
- Borja, Rodrigo (1997). "*Enciclopedia de la Política*". Fondo de la Cultura Económica.
- Casas, Antonio (1997). "Venezuela", en R. Hausmann y Liliana Rojas-Suárez, (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Corrigan, Gerald (1995). "How Central Banks Manage Financial Crises", Conferencia dictada en Shanghai, China. Octubre.
- De Juan, Anstóbuio (1997). "Las Raíces de las Crisis Bancarias: aspectos microeconómicos", en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez, (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Krivoy, Ruth (1997). "Cómo evitar las crisis", en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez, (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- De la Torre, Augusto (1997). "El Manejo de Crisis Bancarias: el marco legal ecuatoriano y posibles reformas", en *Temas de Economía y Política*. Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).
- Gavin, Michael y Ricardo Hausmann (1997). "Las Raíces de las Crisis Bancarias: el contexto macroeconómico", en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez, (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Glaessner, Thomas e Ignacio Mas (1995). "Incentives and the Resolution of Bank Distress", en *The World Bank Research Observer*. Banco Mundial. Febrero.
- Guidotti, Pablo (1997). "Argentina", en R. Hausmann y Liliana Rojas-Suárez, (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lafuente, Danilo y Angélica Valle (1997). "Heterogeneidad y eficiencia en el sistema bancario privado ecuatoriano", en *Notas Técnicas No. 40*. Banco Central del Ecuador.
- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.
- Meltzer, Allan (1996). "La Supervisión Bancaria y Seguro de Depósitos", en *Cuestiones Económicas No. 29*. Banco Central del Ecuador.

Morillo Batlle, Jaime (1996). *Economía Monetaria del Ecuador*.

Quinn, Brian (1991). "Techniques for Dealing with Problem Banks", en Patrick Downes y Reza Vaez-Zadeh, (editores), *The Evolving Role of Central Banks*, Fondo Monetario Internacional.

Régimen Financiero y Monetario.

Revista *Ekos*, varios fascículos.

Revista *Gestión*, varios fascículos

Revista *The Economist*, abril 12 de 1997.

Rojas-Suárez, Liliana y Steven Weisbrod (1995). "Achieving Stability in Latin American Financial Markets in the Presence of Volatile Capital Flows". *Working Papers Series*. Banco Interamericano de Desarrollo. Abril.

Rojas-Suárez, Liliana y Steven Weisbrod (1995). "Towards an Effective Regulatory and Supervisory Framework for Latin America". *Working Papers Series*. Banco Interamericano de Desarrollo. Febrero.

Rojas-Suárez, Liliana y Steven Weisbrod (1997). "Las Crisis Bancarias en América Latina: Experiencias y Temas", en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez, (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Rojas-Suárez, Liliana y Steven Weisbrod (1997). "Manejo de las Crisis Bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse", en R. Hausmann y L. Rojas-Suárez, (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Samaniego, Pablo y Mauricio Villafuerte (1997). "Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano", en *Cuestiones Económicas No. 32*. Banco Central del Ecuador.

Sheng, Andrew (1991). "Role of the Central Bank in Banking Crisis: An Overview", en Patrick Downes y Reza Vaez-Zadeh, (editores), *The Evolving Role of Central Banks*, Fondo Monetario Internacional.

Spurrier, Walter, en *Análisis Semanal*, varios fascículos.

Stiglitz, Joseph (1995). "*La Economía del Sector Público*". Antoni Bosch, Segunda Edición.

Summers, Lawrence H., Guillermo Ortiz y Miguel Mancera (1997). "México", en R. Hausmann y Liliana Rojas-Suárez, (editores), *Las Crisis Bancarias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sundararajan, V. y Tomás Baliño (1991). "Issues in Recent Banking Crises", en V. Sundararajan y T. Baliño, (editores), *Banking Crises: Cases and Issues*. Fondo Monetario Internacional.

Zengyin, Tong y Paul A. Volcker, Miguel Mancera, y Jean Godeaux (1991). "Role of Regulation and Supervision of the Central Bank", en Paul Volcker, Miguel Mancera y Jean Godeaux, (editores), *Perspectives on the Role of a Central Bank*. Fondo Monetario Internacional.