CRISIS FINANCIERAS: REGULACIÓN, INCENTIVOS Y SOLUCIONES

AUTORES: LEOPOLDO AVELLÁN MORALES[1], GIOVANNY F. BASTIDAS RIOFRÍO[2], JULIÁN DÍAZ IZA[3], FRANCISCO MARRIOTT GARCÍA[4].

RESUMEN

La obra "CRISIS FINANCIERAS: REGULACIÓN, INCENTIVOS Y SOLUCIONES" emplea 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, enfrentarlas y solucionarlas.

Primeramente, a manera de introducción, se enfocan los aspectos básicos de las crisis financieras, partiendo de diversas definiciones acuñadas por prestigiosos expertos en el tema, además de tratar temas como el origen y causas de las crisis financieras, distinguiendo la severidad con las que éstas pueden ocurrir. Posteriormente se enfoca la necesidad de una supervisión y control estrictos por parte del banco central para poder prevenir y manejar los casos de crisis financieras. Compilando criterios de académicos y profesionales destacados en este tema se justifica la intervención del banco central como regulador y supervisor del sistema financiero.

Luego se tratan las experiencias latinoamericanas y ecuatoriana, para a partir de las enseñanzas que ofrecen estos casos establecer conclusiones y recomendaciones de provecho, que sirvan como lineamiento y guía en los casos de crisis financieras, y que motiven a un análisis y estudio continuo y profundo sobre este apasionante y polémico tema.

INTRODUCCIÓN

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 financiero. 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

---

[1] Estudiante de Economía (1998)

[2] Estudiante de Economía (1998)

[3] Estudiante de Economía (1998)

[4] Estudiante de Economía (1998)

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.

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 se emplean 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".

Con el objeto de validar el papel que juega el banco central dentro de las crisis financieras, se plantearon hipótesis de primer grado, cuya verificación 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.

CONTENIDO

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.

CONCLUSIONES

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, se han 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 se ha 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.

REFERENCIAS

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, Aristóbulo (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.