

ENSAYOS

Las causas de las crisis bancarias
y su manejo

Tony Latter

63

Primera edición, 1998

Derechos exclusivos en español reservados conforme a la ley
© Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1998
Durango 54, México, D.F. 06700
Prohibida su venta

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

RESUMEN

Los bancos centrales se preocupan por la estabilidad del sector bancario, empero el mundo parece estar amenazado continuamente por las crisis bancarias.

La evolución estructural del sector bancario puede desempeñar un papel significativo en los aspectos de solvencia y estabilidad. Los sistemas bancarios se han desarrollado en formas diferentes entre los países por diversas razones, pero la tendencia es hacia una posición de las autoridades de creciente libertad, al permitir a los bancos diversificar sus actividades. Esto debe aceptarse, bajo dos condiciones: primera, que la administración de los bancos individuales sea suficientemente capaz; y segunda, que cada banco pueda ser efectivamente supervisado por el banco central (u otro organismo regulatorio responsable).

El ingreso de los bancos extranjeros a un país determinado resulta, generalmente, benéfico en términos de competencia y eficiencia.

Las causas de las crisis bancarias pueden separarse bajo diversos rubros: inestabilidad macroeconómica; supervisión deficiente; malas estrategias; administración débil; sistemas de control inadecuados; fallas operacionales; fraude. Se presenta la experiencia de algunos países.

Las autoridades requieren de una estrategia coherente para enfrentar dichas crisis, sea cual fuere su causa, por lo que se analizan diversos aspectos de su manejo y se sugieren recomendaciones.

1. Introducción

El mundo parece estar continuamente afectado por crisis bancarias de uno u otro tipo. Es así como los problemas de las décadas de los 80 y los 90 se consideran los más severos en relación a cualquier otra etapa anterior. En 1996, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que alrededor de 130 países habían registrado crisis bancarias desde 1980, y que entre 30 y 40 todavía podían seguir en crisis. La situación puede estar mejorando, pero sólo gradualmente.

El costo que representa para los presupuestos gubernamentales resolver estas crisis ha sido muy alto y, aunque las estimaciones varían, hay distintos ejemplos, en especial un estudio realizado por investigadores del Banco Mundial, publicado en 1996, [13]¹ que calcula los costos acumulativos, expresados como porcentaje del producto interno bruto (PIB) anual de cada país. En el caso de la crisis de Estados Unidos, que afectó a las instituciones de préstamo y ahorro, así como a pequeños bancos durante la década de los 80, y hasta principios de la de los 90, fue de 2 a 3%; para los países nórdicos, entre 2 y 8%; en la crisis española (1977-85) de 17%; en Hungría de 10%; en Bulgaria de 4%; en México del 12 al 15% (a pesar de que las cifras oficiales mexicanas son menores); en Venezuela del 13 al 18% y en varios otros casos, que incluyen Argentina y Chile por encima de 25%. En muchos de estos, así como en diversas economías en transición y en desarrollo, y en algunos países industriales, como Francia y Japón, las dificultades aún no se superan y los costos pueden seguir acumulándose.

Centrándose en las economías en transición, el FMI estimó en 1996 que las deudas incobrables de los bancos fluctuaban entre 14% y 65% de los activos totales. Considerando que se reconocía una generalizada falta de reservas y que, para colmo, la capitalización publicada se encuentra con frecuencia por debajo del 8% mínimo recomendado por "Basilea", se mantienen las dudas en cuanto a la solvencia en que se basa el sistema bancario en muchos de esos países.

Claro está que el costo que significa para el presupuesto gubernamental resolver las crisis bancarias representa directamente sólo una transferencia dentro de la economía nacional y no equivale al costo real neto en términos de pérdidas en bienestar social o ganancias para la economía en su conjunto. Cualquier cálculo del costo real debería tomar en cuenta los costos administrativos; las consecuencias de la desviación de la política macroeconómica obligada por la crisis; los posibles beneficios de evitar una crisis más seria y las implicaciones para la eficiencia de la intermediación financiera al apoyar a instituciones en quiebra o en riesgo de ella, o

¹ Las cifras entre corchetes se refieren a la lista de referencias y las lecturas adicionales que aparecen en la página 38.

de permitir que la agitación en el sector bancario siga su curso. Al menos en teoría, es posible que los beneficios, por ejemplo derivados de la contención de la crisis o de una sacudida bancaria que haya elevado la eficiencia del sector, pudieran en términos del impacto económico total, sobrepasar los costos de la crisis en el largo plazo.

Este Manual comienza por abordar el contexto estructural: la definición de la banca, el papel de la supervisión, y algunos de los factores que influyen en la forma que el sector bancario ha evolucionado en distintos países. Esto es importante para analizar las causas de las crisis bancarias y las reacciones de las autoridades al manejarlas. A continuación el *Manual* examina en forma más específica las causas de las crisis bancarias y las quiebras, y trata de llegar a ciertas conclusiones sobre la estrategia apropiada para resolverlas. En los Apéndices se analiza la experiencia de países seleccionados, en especial el Reino Unido. La cobertura de los Apéndices por países no trata de enjuiciar la relativa severidad de la crisis o su posible éxito o fracaso al enfrentarse a ellas, sino que más bien refleja la disponibilidad de información y el deseo de integrar un análisis adecuado de diferentes casos.

2. El contexto estructural

La banca ha evolucionado de muy diversas maneras en los diferentes países, por una combinación de razones económicas, políticas e históricas. Por ejemplo, Estados Unidos y Japón cuentan con sistemas bancarios considerablemente fragmentados, tanto geográfica como funcionalmente (aunque su fragmentación va desapareciendo). En muchos países europeos las operaciones han tendido a ser más consolidadas, ya sea en términos de geografía o de función, o ambos a la vez. Hay países en desarrollo y desarrollados, así como también en todas las economías anteriormente comunistas, donde los bancos de propiedad estatal eran hasta hace poco la norma. Actualmente muchas de las economías en transición se caracterizan por una polarización entre grandes bancos enfocados a amplios sectores económicos, provenientes de la fragmentación inicial del sistema monobancario, y una multitud de pequeños bancos establecidos en forma oportunista en la oleada de liberalización, pero en muchos casos con estructuras de propiedad o concentración de negocios que, con frecuencia, no cumplieron con las normas prudenciales de los países desarrollados, y que en un número significativo han llevado a su quiebra anticipada o al cierre.

Este proceso evolutivo debe continuar. Por ejemplo, aunque la gran mayoría de los países en el mundo están ahora más o menos comprometidos con el concepto de economía de mercado y con el deseo de que el Es-

tado se desentienda de la propiedad de los bancos² o no interfiera en sus actividades (salvo el necesario para fines de supervisión), queda todavía un largo camino por recorrer antes de que estos objetivos se alcancen totalmente. Mientras tanto, los rápidos progresos de la tecnología seguirán transformando o modificando algunos de los procesos bancarios en todos los países y, probablemente, los bancos como grupo continuaran desplazándose hacia nuevas áreas de negocios.

¿Qué es lo que distingue a un banco?

Las definiciones legales específicas de lo que es un banco, o lo que constituye el negocio bancario, varían de país a país. Muchas personas podrían considerar los bancos en primer lugar, y antes que nada, como proveedores de crédito, pero no es esto lo que hace de los bancos algo único, ya que el crédito está disponible de otras fuentes, tales como abastecedores comerciales, minoristas o en forma titularizada en los mercados de capital: Tampoco la concesión de crédito, por sí misma, necesariamente hace que los bancos sean objeto de la atención especial de las autoridades reguladoras, ya que las decisiones equivocadas al otorgar créditos pueden no ser causa de preocupación, a menos de que la compañía que conceda el crédito sea también la que capta los depósitos.

Se acepta generalmente que la actividad que hace a los bancos en cierto sentido algo especial es la captación de depósitos, por las siguientes razones :

- un depósito bancario es comúnmente una obligación de capital no asegurada;
- por consecuencia, contiene un fuerte elemento de confianza;
- en promedio, los prestatarios necesitan recursos por mayores períodos de tiempo que los que los depositantes están dispuestos a otorgar. Aun los sobregiros, que técnicamente tienen que ser reembolsados a su demanda, deben considerarse en forma general como una obligación casi sin liquidez. De esta manera, la conversión de plazos es un aspecto básico para el funcionamiento económico de un banco, y es al mismo tiempo una fuente esencial de riesgo;
- los depósitos son dinero, particularmente en el sentido de transacciones: recursos en cuenta corriente o a la vista, o depósitos con vencimiento a plazo, que pueden utilizarse en forma general y se aceptan como formas de efectuar pagos y liquidar deudas a terceras partes;

2 La única excepción común es el banco central, que permanece como propiedad pública en la mayoría, sino es que en todos los países, sin que importe el grado de autonomía operacional de que disfrute.

- en consecuencia, los bancos se encuentran en el centro del sistema de pagos, cuya eficiencia es vital para la economía en su conjunto.

Por lo tanto, para los fines de este *Manual* y no obstante las diferencias que puedan existir de un país a otro en las definiciones legales, un banco se considera como una institución que acepta depósitos del sector privado no bancario (o sea de ciudadanos, entidades corporativas no bancarias, etc.; sólo la aceptación de recursos de otros bancos puede no necesariamente incluirse), bajo la definición esencial de depósito bancario, que excluye, por ejemplo, los pagos para asegurar el abastecimiento de bienes.

Papel del banco central y de los supervisores

Los bancos centrales pueden tener interés en el desarrollo estructural del sector bancario, por cuatro razones:

- El banco central se preocupa por la estabilidad general del sector financiero y deseará con ese fin supervisar a los bancos o asegurarse de que están siendo adecuadamente supervisados por otro organismo.
- Por lo general, el banco central debe ocuparse también de la eficiencia de la intermediación financiera, en especial del sector bancario, y aún cuando en una economía de mercado buscara no intervenir directamente en las actividades de los bancos, puede, **no obstante**, participar para asegurar una adecuada infraestructura y competencia y estimular iniciativas colectivas para el bien común. En las economías de mercado emergentes, el sector bancario generalmente desempeña un papel importante, si todavía no se desarrollan otros mercados de capital.
- La capacidad de los bancos para crear dinero y crédito en el curso normal de sus actividades hace que el banco central tenga interés en la evolución bancaria desde la perspectiva de una política monetaria macroeconómica:
- Las autoridades reguladoras se encargan usualmente de proteger a los depositantes individuales contra pérdidas; a este respecto es también importante la facultad de impedir la captación de depósitos no autorizados. Los esfuerzos por proteger a los consumidores se consideran justificados por:
 - la relación de confianza entre banquero y depositante (el dinero se deposita sin ningún intercambio de valor o colateral); y
 - por las asimetrías en la información (el depositante promedio no puede hacer una evaluación precisa de la solvencia del banco).

Este Manual se enfoca principalmente a la primera de estas razones. La banca se considera como más susceptible de contagio que otras activi-

dades comerciales, ya que si una empresa manufacturera quiebra, se espera generalmente que otras empresas similares se beneficien. Sin embargo, en la banca lo contrario puede ser lo correcto, ya que los problemas en un banco pueden extenderse a otro, a través de sus actuales relaciones financieras, por ejemplo en el mercado interbancario, o por los efectos derivados de la confianza, sean o no racionales. Esto es lo que justifica la supervisión de los bancos individuales en el contexto más amplio de la estabilidad sistémica.

¿Quién supervisa?

En algunos países, la supervisión bancaria es responsabilidad del banco central y en otros, se le encarga a uno o más organismos separados. Es posible que ya haya conflictos de interés entre el manejo de la política monetaria a nivel macro y la supervisión: el caso más común es el de una situación en que la fragilidad de los bancos retrasa las restricciones necesarias o estimula una disminución en la severidad de la política monetaria. Hay ejemplos de esta situación en Estados Unidos y en el Japón y en algunas economías en transición; pero las posibles tensiones no pueden evitarse simplemente separando institucionalmente las dos responsabilidades.³ Debe aclararse que ni en Estados Unidos ni en Japón los bancos son supervisados exclusivamente por el banco central.

Es posible también argumentar que la estrecha interacción entre el manejo de la liquidez de los bancos individuales y las operaciones de mercado de dinero del banco central, y en especial el hecho de que el apoyo de liquidez para un banco en problemas deba darlo el banco central, exigen la coordinación y, óptimamente, la identificación de las dos responsabilidades. En apoyo de esta opinión hay que mencionar que en muchos países donde la supervisión la realiza un organismo separado, el banco central mantiene una especie de departamento de supervisión para observar las actividades del organismo supervisor para hacerse cargo de los problemas que pudieran surgir en apoyo de la liquidez. De todas maneras, el banco central tratará cuando menos de evaluar sus propias contrapartidas en caso de ser llamado a otorgar liquidez. Por otra parte, la coordinación debería lograrse sin recurrir necesariamente a la distribución de responsabilidades entre ambas áreas.

En vista de que los mecanismos supervisores para la protección del consumidor pueden ser distintos a los necesarios para asegurar la estabilidad sistémica general, podría suceder que se confiaran estos dos aspectos a organismos independientes, pero en la práctica esto también provocaría problemas de coordinación y duplicación. En muchos países la función específica de manejar un esquema formal de seguro de depósito lo desempeña un organismo separado, por lo general en el sector público (el seguro

3 Mencionado por el Gobernador del Banco de Inglaterra en [8], pág. 94.

de depósito privado existe en unos cuantos países, principalmente en Europa occidental). En estos casos, con el fin de evitar que se duplique la labor de regulación, el organismo puede aceptar la autorización del banco central, para que un banco (o el organismo supervisor apropiado) pueda calificar para que se le admita en el programa de seguros, aunque es evidente que en ciertos países el organismo asegurador exige información adicional o duplicada directamente de los bancos.⁴

En consecuencia, aunque puede haber preocupación en cuanto a quién maneja la supervisión y la alternativa óptima de las actividades reguladoras, el análisis, en lo que resta de este *Manual*, no depende básicamente de si la supervisión es realizada por el banco central u otro organismo, o aun si se divide entre distintos organismos.⁵

El alcance y estructura de la banca

Ya se mencionó que la captación de depósitos es tal vez el punto donde comienza la definición del negocio bancario, pero ¿dónde termina? Además de aceptar ciertos depósitos de capital ajustados a las necesidades de liquidez de los clientes, las actividades tradicionales de los bancos incluyen servicios para recibir pagos y operaciones con divisas; el otorgamiento de créditos para capital de trabajo y el financiamiento comercial; préstamos personales y algunos financiamientos de inversiones a más largo plazo, aunque esto último depende de la capacidad del banco para asegurarse recursos a largo plazo para sí mismo. Los bancos pueden también participar en una amplia gama de otras actividades financieras o relacionadas, como son comercio con instrumentos financieros, corretaje, emisiones y las funciones asociadas de servicios de registro y custodia; administración de fondos de inversión; financiamiento corporativo; participación en acciones; asesoría financiera; y seguros. Aún más, ciertos bancos pueden hasta querer diversificarse para abarcar actividades que van mucho más allá de los límites de las finanzas. Por otra parte, los bancos logran, por decisiones propias o como resultado de leyes y reglamentos, especializarse en actividades específicas o dirigirse hacia sectores o regiones determinados de la economía.

Hay algunos factores que las autoridades deben considerar al decidir las actividades que podrán emprender los bancos, o la estructura que requiere el sector bancario en conjunto, para:

(1) *Administrar el riesgo financiero*

La diversificación puede ayudar a diluir riesgos, pero también los amplía si, en promedio, las nuevas áreas de negocios son claramente más

⁴ Véase [7(b)] para un análisis más completo del seguro de depósitos.

⁵ Este Manual no se ocupa de los detalles prácticos de la supervisión. Para una introducción a ese tema véase [7(a)], y para una elaboración detallada de los principios básicos véase [9].

riesgosas que las ya existentes. Es por estas razones opuestas que, por ejemplo, hay inquietud ante la aparición en años recientes de nuevos bancos en Rusia, sumamente concentrados en sectores determinados o, aún bancos específicamente ligados a empresas: mientras que, por otra parte, en la década de los treinta se introdujeron en Estados Unidos leyes que siguen vigentes, a pesar de cierta flexibilidad en su interpretación y repetidas iniciativas para una liberalización más completa, a fin de evitar que los bancos comerciales participen (o se limite su extensión) en el campo de los instrumentos financieros o los llamados negocios de banca de inversión.⁶

Otro ejemplo es la duda generalizada de la mayoría de las autoridades supervisoras para permitir a los bancos ser propietarios de compañías fuera del sector financiero, o invertir recursos de los depositantes en acciones. Los principales bancos alemanes han contado con una significativa participación en acciones de la industria de su país durante muchos años, sin que haya problemas.

Lo que en el pasado fueron reglas firmemente arraigadas han dado lugar actualmente a enfoques más flexibles, aunque basados en firmes principios de supervisión. Los riesgos de cualquier estrategia deben ser evaluados adecuadamente y previstos con anticipación. Un claro ejemplo de cambio de actitud es la actividad bancaria con valores (títulos) en los países de la Unión Europea, donde se tienen acuerdos consagrados en Directivas, entre los supervisores sobre el cálculo del capital requerido para apoyar el intercambio de valores con el reconocimiento implícito de que un banco puede arriesgarse en actividades bursátiles si acepta este régimen (así como cualquier otro criterio establecido por su autoridad supervisoras, como la referente a la capacidad del personal o la viabilidad de los planes de negocios).

Otro ejemplo es el requisito frecuente para que se permitan ciertas actividades solamente si se manejan a través de una subsidiaria capitalizada por separado dentro de un grupo bancario, a fin de limitar las obligaciones formales del banco respecto a esa actividad (véase más adelante lo relativo al contagio). Entre las actividades financieras, la suscripción de seguros puede ser considerada como un ejemplo, ya que el seguro representa la adquisición de obligaciones a largo plazo, de una escala incierta, en contraste con las obligaciones de capital fijo a corto plazo, que son típicas de la banca convencional. Así, puede considerarse adecuado mantener separadas las actividades.

Si los bancos diversifican sus actividades más allá del sector financiero (directamente o a través de subsidiarias), o si se permite a grupos no bancarios establecer bancos que equivaldrían a ser hijas o hermanas de compañías industriales o comerciales, los reguladores pueden inquietarse por

⁶ Véase [12].

el posible contagio o daño en la reputación.⁷ Sin embargo, en muchas economías en transición se han establecido bancos que tienen una estrecha liga con grupos de corporaciones no financieras, y la separación histórica de los negocios se reduce en algunos otros países (en el Reino Unido una de las principales cadenas de supermercados obtuvo recientemente permiso para establecer una subsidiaria bancaria). En estos casos, los aspectos básicos para los bancos y supervisores consisten no sólo en adherirse a las reglas explícitas de supervisión relativas a la concentración de préstamos o créditos a los accionistas, sino también en aislar el capital del banco, a fin de protegerlo de cualquier decisión que otras compañías del grupo puedan tener acerca del mismo, sobre todo en tiempos de crisis económicas. Por ello, la necesidad de la aplicación absoluta de ese aislamiento y su total comprensión por las compañías del grupo, y lo que es más importante, por los clientes del banco, que de otro modo podrían asustarse, sin necesidad, ante las noticias de dificultades en otros sectores del grupo.

Al evaluar la estrategia del banco, el supervisor tomará en cuenta no sólo las estructuras legales relevantes y el cálculo del riesgo potencial, sino también la capacidad del banco para administrar sus riesgos. La competencia de los administradores frente a los desafíos inherentes a cualquier estrategia, especialmente una que signifique expansión, son los ingredientes clave en la supervisión (las fallas de la administración en el contexto de las crisis bancarias se examinan posteriormente en este *Manual*). En un panorama más amplio, las autoridades también deberán asegurarse que existe un adecuado grado de competencia en el sector financiero y este llega a ser el punto central para no permitir a ciertas instituciones ampliarse en determinadas direcciones.

(2) Riesgo en la reputación y contagio

Como ya se indicó, existe un riesgo de desconfianza general, cuando un banco se deteriora y, por lo tanto, los intereses de los depositantes están en peligro, o si se presenta una estampida como resultado de pérdidas financieras o de daños en la reputación en cualquier parte del grupo bancario, aunque esté formalmente aislado de la entidad captadora de depósitos. Incluso si los problemas surgen en una subsidiaria capitalizada por separado, el grupo puede encontrarse obligado a comprometer recursos adicionales, para salvaguardar su reputación.

La extensión probable de cualquier daño a la reputación depende, en parte, de si el incidente fue, o es considerado por los clientes como un suceso aislado, con causas fácilmente identificables, que pueden ser o han sido ya enfrentadas, o si era sintomático de una debilidad más arraigada

⁷ *Ocasionalmente, un banco puede encontrarse involuntariamente como propietario o controlando una compañía industrial, como resultado, por ejemplo, de una quiebra. En tales casos el supervisor puede requerir que se libere de esa inversión en la primera oportunidad razonable.*

en el grupo. Existe también el riesgo de que sea simplemente una mala publicidad, la que provoque una pérdida irracional de negocios. Es por esta razón que los bancos usualmente toman medidas de inmediato para reparar o evitar posibles daños a la reputación: por ejemplo, el Deutsche Bank actuó rápidamente con recursos para su subsidiaria en el Reino Unido, Morgan Grenfell Asset Management, a fin de recapitalizar adecuadamente tres de sus fondos, cuando su reputación se vio amenazada (véase pág. 30).

(3) *Competencia bancaria*

En algunos países, el deseo de promover y mantener la competencia ha influido en la estrategia de las autoridades para desarrollar el sector financiero, mientras que en otros, los esfuerzos por limitar la competencia son más visibles y por ello la historia muestra resultados distintos.

- En Estados Unidos, las restricciones vigentes desde hace mucho (apenas flexibilizadas recientemente) sobre la banca interestatal, evitaban que los grandes bancos, con posibilidad de expansión, pudieran establecer redes de amplitud nacional. La política fue diseñada para proteger a los pequeños bancos locales y suponía que la competencia entre éstos era suficiente. El hecho es que los avances hacia una eficiencia bancaria general probablemente se retrasaron, y el gran número de bancos pequeños que proliferaron resultaron muy pequeños y dependientes de una base de negocios demasiado limitada para prosperar. Esto provocó que buena parte de estos bancos, junto con un número todavía mayor de instituciones de ahorro y préstamo, quebraran en la década de los ochenta. (véase pág. 32).
- En el Reino Unido, gran parte del análisis se ha enfocado en los últimos treinta años, al aspecto de si el interés de los consumidores se encuentra mejor atendido al existir en la banca minorista una supremacía de un pequeño número de grandes bancos. Por un tiempo, estas preocupaciones se evitaron hasta cierto punto por medio del surgimiento de “sociedades constructoras,” bancos especializados en otorgar créditos hipotecarios para los compradores de casas, como una fuerza muy competitiva. Investigaciones posteriores llegaron a la conclusión de que se tenía una mayor eficiencia de las economías de escala y que en la práctica la competencia es tan intensa como en otros países importantes.
- En algunos países de Europa continental, los bancos regionales o provinciales, que son frecuentemente propiedad total o parcial del Estado o de las autoridades regionales, gozan de una significativa participación en el mercado para ciertos tipos de negocios minoristas. Pueden disfrutar de garantías estatales implícitas y estar hasta cierto punto protegidos de la competencia. Es evidente que esta si-

tuación limita los avances hacia la modernización de los servicios bancarios y la ampliación de los productos bancarios a los que el público tiene acceso.

- En muchas economías en desarrollo y ‘en transición, el temor a una competencia demasiado intensa (a veces con intereses creados que presionan a favor de las empresas actuales en formación) ha limitado la admisión de bancos extranjeros. Lo mismo podría haberse dicho también, hasta hace poco, de cierto número de países desarrollados, pero el exitoso establecimiento del mercado único de la Unión Europea y la conclusión de la Ronda Uruguay, han sido básicos para remover muchas de las barreras que quedaban.

La evidencia muestra que la banca es más eficiente en los países que se han abierto a la participación extranjera, aunque esto puede ocurrir a costa del desarrollo de una industria bancaria verdaderamente nacional. Casi sin excepción, la competencia extranjera y su experiencia traen beneficios y tal vez el ejemplo más significativo es el Reino Unido, donde la posición de Londres como centro financiero de vanguardia debe mucho a la acogida otorgada a las empresas extranjeras a lo largo de los años. Como resultado, los negocios de alto volumen e internacionales tienden a ser dominados por empresas de propiedad extranjera (su intervención en la banca al menudeo ha sido menos importante), las cuales representan una valiosa aportación para el ingreso nacional del Reino Unido.

Claro está que no todos los países pueden desarrollar sectores financieros relativamente tan grandes en sus economías como el Reino Unido. Lo que es necesario es que la intermediación financiera se maneje eficientemente para beneficiar al resto de la economía. Si el país no destaca por una ventaja comparativa en la oferta de servicios financieros, es mejor que esto se manifieste en la inmediata disponibilidad de mejores servicios, importados si es necesario, y que la economía local se concentre relativamente más en otros sectores que en tratar de apoyar a la banca interna mediante restricciones contra la competencia.

(4) Política social

No es de extrañar que los gobiernos participen o intervengan en el sector bancario, bajo el marco de la política social, en especial para asegurar un adecuado abastecimiento de servicios al menudeo para toda la comunidad. Esta forma de intervención debe ser transparente, establecida en normas y sin que haya presiones para que los bancos otorguen subsidios ocultos al presupuesto o distorsionen las fuerzas del mercado a instancias del gobierno.

En muchos casos puede no resultar económico para el banco comercial proporcionar servicios bancarios básicos para todos los habitantes y regiones (depósito/ahorro y crédito, así como envío de dinero). Si, como es

normal, se considera deseable que esos servicios estén disponibles, el gobierno se enfrenta a la opción de proveerlos por medio de instituciones del sector público, tales como el sistema postal (si pertenece todavía al sector estatal) o un banco gubernamental, que en la mayoría de las antiguas economías planificadas es un banco de ahorro, o bien subsidiar a los bancos del sector privado a fin de que proporcionen esos servicios, o presionarlos para que así lo hagan. En algunas ocasiones, el gobierno puede ir más lejos y no meramente limitarse a llenar los huecos que los bancos comerciales no cubren, sino competir con ellos en una amplia gama de servicios. Es posible que resulte difícil argumentar contra semejante estrategia si es que se necesita invertir en subsidios para actividades no lucrativas, pero debe tratarse de evitarse cualquier intervención en los servicios que el sector privado llegue a ofrecer satisfactoriamente. Estas consideraciones son también importantes para los bancos limitados (véase más adelante).

Los avances tecnológicos, la introducción de los cajeros de efectivo, la banca por teléfono y aun los bancos móviles en algunos países, pueden reducir progresivamente el costo de ofrecer servicios bancarios al menudeo, en cuyo caso muchos de los problemas de acceso que se observan logran con el tiempo eliminarse, aunque se mantendrán un tiempo en algunos lugares. Mientras tanto, al generalizarse los hábitos bancarios, aquellos que no pueden o no quieren tener una cuenta bancaria estarán en una creciente desventaja.

(5) *Política industrial*

En muchos países se observa una falta de financiamiento bancario para las inversiones a largo plazo de sectores específicos, por lo que se justifica la intervención oficial. La escasez de financiamiento puede reflejar los problemas generales que los bancos enfrentan al relacionar los vencimientos de los préstamos con los vencimientos de los depósitos, que les permita otorgar créditos sobre una base prudente. En esas circunstancias, los posibles prestatarios deben buscar los recursos a través de los mercados de capital o de otros canales, pero el aspecto más importante es si la escasez de recursos refleja meramente una falla del mercado (en cuyo caso la intervención oficial puede justificarse y resultar económicamente viable) o si se trata en verdad de un riesgo de crédito improductivo, en donde nadie debe otorgar recursos para el proyecto o bien apoyarlo mediante provisiones explícitas en el presupuesto del gobierno.

Bancos especializados

Como respuesta parcial a los problemas expuestos anteriormente en las áreas de política social o industrial, es posible que se creen o se establezcan bancos especializados, que pueden dividirse en dos categorías:

- bancos que deciden voluntariamente concentrarse en una serie limitada de actividades;

- bancos establecidos por el gobierno o con su apoyo, con el sólo fin de dedicarse a ciertas actividades específicas, o que se concentran en un rango determinado de las mismas.

El primero de estos grupos no requiere atención especial, salvo que las autoridades supervisoras deben asegurarse que no existe una concentración de riesgo demasiado alta, que podría afectar los intereses de los depositantes. Algunos de los bancos llamados de “nicho” o “boutique” llegan a ser muy lucrativos, pero del mismo modo sus resultados pueden ser volátiles en relación a los de bancos más diversificados.

En la segunda categoría, se incluyen por lo general a los bancos propiedad del Estado que tienen propósitos específicos, y los bancos del sector privado que cuentan con un tipo de autorización restringida. La existencia y naturaleza de tales bancos puede diferir mucho de país a país, pero a menudo incluyen bancos de ahorro, desarrollo industrial, agrícola o de comercio exterior. Para nuestros propósitos, sólo se examinan dos ejemplos: *bancos de ahorro* y *bancos industriales de desarrollo*.

Bancos de ahorro

Los bancos de ahorro se especializan en ofrecer un refugio supuestamente seguro para los ahorros familiares. Por lo general, son bancos propiedad de los gobiernos, a nivel central o local, o bien bancos del sector privado que funcionan con algunas restricciones en la distribución de sus activos. Sus orígenes residen tanto en el deseo de proporcionar un amplio acceso de servicios bancarios básicos en todo el país, por las razones de política social ya mencionadas como en la intención de dar seguridad a los ahorradores mediante garantía gubernamental o por un cuidadoso manejo de los activos.

Los acontecimientos de años recientes han vuelto a enfocar la atención en cierto número de países sobre el papel, presente o posible, de los bancos de ahorro. Las quiebras bancarias en diversas economías de mercado han resultado en pérdidas de recursos para el pequeño ahorrador, o en elevadas aportaciones de recursos del sector público o de los fondos de seguro de depósito. Al mismo tiempo, la mala situación de los propios bancos de ahorro en muchas de las economías anteriormente planificadas, afectadas en primer lugar a nivel macro, por la elevada inflación, y luego, en cierto número de casos, a nivel micro por la inadecuada diversificación de activos, empobreció a los ahorradores y planteó serios problemas a las autoridades. Los responsables de la regulación del sector bancario pueden estar imposibilitados para evitar la inflación, pero deberían solucionar las deficiencias de estrategia y administración bancaria.

Una propuesta que se ve con interés es la de establecer los llamados “bancos limitados”, que ofrecerían servicios de ahorro y pago para las familias y, tal vez, para otros pequeños depositantes, posiblemente con lími-

tes en el monto de los depósitos de cualquier persona; así estarían condicionados en la distribución de sus activos, por lo que quizá sólo podrían invertir en instrumentos financieros gubernamentales u otorgar créditos para fines específicos, o respaldados por garantías apropiadas. Es probable que las tasas de interés sobre los depósitos fueran más bajas que en otros bancos, pero con mayor seguridad y aún pudiera ser que los depósitos fueran garantizados abiertamente por el gobierno.

Acuerdos como este son atractivos, en especial en países donde no hay confianza en el sistema bancario en su conjunto o donde las condiciones no son todavía adecuadas para establecer un esquema de seguro de depósito.⁸ Sin embargo, tiene también sus inconvenientes, ya que los depósitos se dirigirán hacia los bancos limitados en épocas de incertidumbre y tenderán a alejarse de ellos en periodos de mayor estabilidad, lo que tendría implicaciones desfavorables para el resto del sistema bancario. Aún más, de contar con algún subsidio gubernamental (por ejemplo, garantías de seguro de depósito más amplias que las disponibles para otros bancos), habrá una competencia desleal con otros bancos. El financiamiento obligado del gobierno rara vez es consistente con el objetivo de una eficiente asignación financiera para toda la economía. Esto indica que los gobiernos deberán ser cuidadosos con las iniciativas en este sentido, aunque a veces resulten justificadas por razones sociales o bien para compensar las imperfecciones del mercado en la banca. Claro está que todo banco debe poder, si lo desea, definir su actividad dentro de los límites de un banco limitado, pero el que pocos sigan voluntariamente ese camino, sugiere que tales bancos pueden no ser comercialmente viables y, en consecuencia, requerirían en primera instancia, de algún tipo de apoyo oficial.

Bancos industriales de desarrollo

Estos bancos se establecen generalmente para promover la formación de capital a largo plazo. Se considera que la participación del Estado (u organismos internacionales) es necesaria porque las fuerzas del mercado y los parámetros usuales de una administración bancaria prudente no son capaces de proporcionar el financiamiento requerido. Este enfoque puede justificarse si hay evidencia de verdaderas fallas de mercado, o si hay en la política gubernamental la decisión deliberada de ayudar a uno o varios sectores importantes en esta forma.

Los peligros inherentes en este enfoque son que el apoyo vaya más allá de los límites de esos criterios, con el resultado de que los bancos compiten en términos desventajosos por los depósitos, distribuyen mal los recursos en la economía, o tienen pérdidas que eventualmente deben ser absorbidas por toda la comunidad a través del presupuesto gubernamental.

⁸ *Puede no resultar adecuado considerar el establecimiento del seguro de depósito, excepto sobre una base limitada, mientras no se establezca un estricto sistema de supervisión, de modo que la probabilidad de solicitudes al seguro sea suficientemente reducida como para hacerla actuarialmente posible. Véase también [7(b)].*

Como elemento básico es mucho mejor otorgar apoyo a sectores o regiones de la economía de la manera más transparente posible y con el mínimo de daños externos al mecanismo de las fuerzas del mercado. Esto puede significar que los subsidios, etc., deben provenir directamente del presupuesto fiscal, en vez de que se reciban en forma menos visible a través de los bancos, o que, en el caso de subsidios a la tasa de interés, se permita a todos los bancos, de alguna manera, competir en su intermediación.

La historia de estos bancos o de los organismos tipo bancario, es diversa. Un ejemplo de gran éxito fue el Banco de Desarrollo de Japón, que coadyuvó a financiar la transición económica de Japón, principalmente en las décadas de los 50 y 60. Por otra parte, hay muchos ejemplos de instituciones como estas, que quebraron, sin llegara algún logro; pero no es conveniente mencionar casos **particulares**.⁹

3. Causas de las crisis bancarias¹⁰

El inicio de las crisis bancarias puede explicarse por una variedad de razones.

Algunas de ellas, como ya se mencionó, pueden tener relación con la forma en que la estructura del sector bancario evoluciona o se orienta. Las posibles causas se clasifican en este trabajo, según provengan de circunstancias macroeconómicas, factores microeconómicos o regulatorios, malas estrategias de los bancos individuales, fallas operativas en los bancos, o fraude.

(a) Circunstancias macroeconómicas

No es raro que las crisis bancarias se atribuyan a acontecimientos macroeconómicos adversos. Así, la inestabilidad macroeconómica se menciona a veces como la principal fuente de inestabilidad bancaria, que se inicia por la combinación de un desplome en los precios de los activos, especialmente de bienes raíces (quizás después de un incremento anterior insostenible, que pudo a su vez haber sido estimulado por políticas equivocadas a nivel macro o por decisiones bancarias riesgosas); un brusco aumento de las tasas de interés o una baja en el tipo de cambio; una rápida desaceleración del ritmo de la inflación general (los bancos generalmente prosperan durante una inflación elevada, en especial por el señoreaje y la ilusión monetaria, a menos que las autoridades tomen medidas para recuperar tales beneficios); o el inicio de una recesión. Desde luego que todos estos factores están interrelacionados. Otra fuente de dificultades, especialmente en las economías en transición, han sido los bruscos cambios en

⁹ Sin embargo, véase [17], especialmente el capítulo 15,6.

¹⁰ Estay las siguientes secciones se apoyaron en especial en [22].

los precios relativos o la eliminación de los subsidios, que presionan a negocios o sectores específicos en los que participan los bancos.

En principio, los administradores y supervisores de los bancos deberían asegurarse de que los bancos resisten choques como estos, dentro de los límites razonables de probabilidad, aunque se plantea la pregunta: ¿qué es lo que se considera “razonable”? En consecuencia, a menos que el choque vaya mucho más allá del rango de posibilidades que comprensiblemente podría esperarse, las condiciones macroeconómicas no deberían ser fácilmente aceptadas como la causa de las quiebras bancarias. Sin embargo, los choques exceden a veces este rango, tal vez porque una restricción monetaria muy aguda, ocasionada por el deterioro previo en la situación económica y monetaria, no fue totalmente visible (la crisis mexicana de fines de 1994 tenía algunas de estas características), o por factores políticos.

(b) Políticas microeconómicas

Este tema incluye todos los parámetros estructurales y de supervisión que se encuentran bajo el control directo o la influencia del gobierno (o del banco central).

(i) Supervisión

Se tiene la idea generalizada de que toda quiebra bancaria significa un fracaso en supervisión, pero esto es erróneo. En algunos casos, una quiebra bancaria puede justamente atribuirse a fallas en la supervisión pero, casi por definición, no puede ser nunca la única causa, porque antes hubo una falla en el banco que escapó a la adecuada atención del supervisor. Además, si la supervisión fuera tan rigurosa como para eliminar toda posibilidad de quiebra bancaria, la banca sería probablemente un negocio sumamente reprimido y no competitivo, por lo que fallaría en su función básica de proporcionar una intermediación financiera eficiente al resto de la economía. Consecuentemente, las autoridades deben seleccionar que tan restrictivo e intensivo tiene que ser el sistema de supervisión para funcionar y el sistema debería, de vez en cuando, por razones de eficiencia y con el fin de evitar la riesgo moral, permitir que los bancos quiebren.

(ii) Infraestructura inadecuada en aspectos contables, de legislación, etc.

Pocas veces suelen ser éstas las únicas causas de una quiebra bancaria. Sin embargo, las deficiencias en la contabilidad o auditoría llegan a ocultar o retrasar los problemas de falta de liquidez o insolvencia. Las fallas en la contabilidad de los clientes del banco llegan a ser tan críticas como esos mismos errores en los propios bancos. Las fallas en la infraestructura legal, pueden evitar que se ejerzan los derechos de propiedad o que se comprometan y se hagan efectivas las garantías colaterales en apoyo de los préstamos bancarios.

(iii) *Liberalización/desregulación*

La desregulación en el sector financiero, puede en ocasiones, provocar comportamientos riesgosos que conducen a problemas posteriores. Este no es un argumento contra la desregulación, sino más bien una razón para asegurar que los administradores de los bancos y los reguladores, estén al tanto de sus posibles consecuencias y se mantengan alertas ante las que puedan ser desfavorables. Tales consideraciones pueden constituir la base para apoyar un enfoque gradual más que una desregulación abrupta; aunque en casos como los de antiguas economías centralmente planificadas, los fundamentos y generalización de los cambios estructurales necesarios fue tan amplia, que no habría sido posible el gradualismo o podría haber creado nuevos problemas. La desregulación de las actividades puede requerir una supervisión más cuidadosa, a fin de asegurar que estas se lleven a cabo y se administren prudentemente. Algunos problemas bancarios surgen o se amplían porque la supervisión no se mantiene al ritmo requerido.

(iv) *Interferencia del gobierno*

La interferencia del gobierno en las actividades de un banco (como son directivas o presiones para que preste a determinados: clientes, posiblemente a tasas de interés preferenciales, o para mantener o extender redes de sucursales no redituables) puede impulsar o apresurar el inicio de una crisis de liquidez o solvencia, o dejar una pesada herencia respecto a los activos o la cultura. Otras medidas oficiales, que pueden ser perjudiciales, y que a veces se presentan, incluyen el establecimiento de requisitos de reserva inadecuados, ya sean no remunerados o con una tasa de interés por debajo de la del mercado y ciertas obligaciones para financiar el déficit gubernamental, igualmente en condiciones fuera de mercado.

(v) *Riesgo moral*

Si hay la idea generalizada de que no se permitirá la quiebra de ningún banco, o si en épocas difíciles el apoyo financiero se encuentra fácilmente a disposición de los bancos o sus depositantes (tal vez para estos últimos a través de un sistema de protección de depósitos sumamente generoso), surge el riesgo moral. Los bancos llegan a comportarse de un modo que exacerba su situación en vez de mejorarla y los depositantes no se preocupan en discriminar entre bancos “buenos” y “malos”, con lo cual es probable que prolonguen su sobrevivencia, pero amplíen una crisis, cuando eventualmente ocurra.

(vi) *Falta de transparencia*

Si como resultado de un marco legal o regulatorio inadecuado, o quizá únicamente como un aspecto cultural, las actividades de un banco no tienen transparencia hacia los depositantes y otras contrapartes, o aun para los accionistas, se obstaculiza el papel de las fuerzas del mercado en la deter-

minación del destino del banco y se permite que los problemas se desarrollen y multipliquen hasta un punto que de otro modo no hubiera sido posible.

(c) Estrategias y operaciones bancarias

En muchos casos, los problemas de un banco son provocados por deficiencias en su propia estrategia o por fallas operacionales. Es discutible hasta que grado también debe considerarse a los supervisores como responsables por permitir se mantengan estrategias inadecuadas. Con frecuencia sólo se conoce, si éstas últimas son buenas o desastrosas hasta después de aplicarlas, y, en una economía de mercado es cuestionable hasta que punto deben intervenir los supervisores. Las quiebras pueden ocurrir:

- Desde el lado de la producción: como resultado de por ejemplo, operaciones equivocadas o apresuradas en nuevas áreas geográficas o de productos. De los casos analizados en los Apéndices de este *Manual* se observa que tal vez una de las causas más comunes de quiebra es la precipitación por ampliarse.
- Por el lado de los insumos, como resultado de errores al concientizar al personal, estimular una nueva cultura administrativa, utilizar la información tecnológica en forma efectiva, o funcionar y organizarse eficazmente.

Algunas de las fallas operacionales más comunes son las siguientes:

(i) *Deficiente evaluación de crédito*

A pesar de los numerosos y variados factores identificados en este *Manual* como causas que contribuyen a las crisis bancarias, las deficiencias en evaluar con exactitud el riesgo de crédito y darle un costo, es posiblemente, la causa individual más común de los problemas bancarios. Con frecuencia, este factor está muy vinculado al ciclo macroeconómico. Como lo señaló recientemente el Banco de Inglaterra [6(a)]: “...con frecuencia... en periodos de crecimiento económico, los bancos se concentran en ampliar su balance. Una combinación de optimismo sobre el futuro económico y de presión competitiva para mantener su participación en el mercado, hace que la evaluación rigurosa del crédito se coloque en un segundo lugar... de modo que los problemas posteriores son más severos de lo que sería de esperar.... Los nuevos negocios sólo merecen contabilizarse, si son buenos negocios”.

Un problema vinculado es la llamada selección desfavorable de crédito. Si los bancos no prestan suficiente atención al costo del riesgo, pueden verse tentados a negar el crédito a clientes cuidadosos que tal vez establecen límites máximos prudentes sobre la tasa de interés que pueden pagar;

y otorgan el crédito a proyectos más especulativos, que aceptan fácilmente tasas de interés más elevadas, pero donde el riesgo de incumplimiento se amplía.

(ii) *Exposición a riesgos de tasas de interés o de tipos de cambio*

Estos riesgos pueden significar pérdidas, que hay que limitar a través de controles internos o de supervisión. Los cambios bruscos en las políticas o en circunstancias macroeconómicas (mencionados anteriormente) pueden provocar pérdidas por esta causa que exceden los límites regulatorios de tolerancia acostumbrada.

(iii) *Concentración de préstamos y préstamos vinculados*

De nuevo, como en (ii), debería haber controles empero en algunos países los bancos individuales o tienen vínculos de larga permanencia con clientes específicos o con sectores económicos, o se establecieron recientemente con base en ese tipo de vínculos. Estas concentraciones han demostrado ser históricamente una fuente de problemas y, en lo posible, deben adoptarse medidas para reducir la dependencia. En los países desarrollados, los topes en la concentración de préstamos se especifican y cumplen de manera transparente.

(iv) *Nuevas áreas de actividad*

Ciertas actividades nuevas, como las operaciones con derivados, puede que no sean bien comprendidos por los administradores de alto nivel (y muchas veces tampoco por los supervisores), especialmente en países donde los conocimientos necesarios son muy limitados. Esto indica la necesidad de proceder paso a paso en las nuevas áreas, pero no constituye necesariamente un caso para establecer prohibiciones indefinidas.

(v) *Negociaciones o toma de depósitos no autorizadas, asociadas con una falla en los controles internos*

Este es un elemento de preocupación cada vez mayor de pérdidas bancarias (ya sea directamente o en compañías subsidiarias) o de quiebra total. En los incidentes de Barings, Jardine Fleming, Morgan Grenfell y Daiwa (mencionados en los Apéndices) un sólo individuo aventurero parece ser el responsable de las pérdidas. Otro ejemplo de este peligro se tiene con la información suministrada en 1996, por la Corporación Sumitomo, de pérdidas en la región por 3 mil millones de dólares en el mercado del cobre, y que aparentemente fueron provocadas por sólo un corredor bursátil. Aunque la Corporación Sumitomo no es un banco, pudo haber repercusiones en instituciones financieras.

(vi) *Otras fallas operacionales*

Los problemas pueden provenir de muchas otras fuentes, como lo muestran los siguientes ejemplos:

- personal de baja calidad, o con experiencia limitada, como resultado de una elevada rotación del personal o un crecimiento demasiado rápido del negocio;
- estructura administrativa deficiente, con orientaciones de responsabilidad y vigilancia inadecuadas;
- incapacidad o renuencia para controlar costos;
- estructura de recompensas para el personal que estimula la excesiva toma de riesgos¹¹;
- documentación inadecuada, sistemas de registros o asientos de auditoría;
- dependencia excesiva en los sistemas tecnológicos de información, sin **un** respaldo apropiado, **con** deficiente investigación y verificación, sin reglas seguras de auditoría, o sin que los administradores comprendan bien los sistemas;
- ausencia de planes de contingencia para enfrentar emergencias externas o internas.

Aunque algunos de estos ejemplos pueden no ser considerados como causas básicas de las crisis, sí es posible que amplíen los problemas existentes o sean la “última gota” que precipita una crisis.

(d) Fraude, corrupción

Algunos de los episodios mencionados anteriormente en (v) pueden considerarse como **un** fraude por agentes o corredores de bolsa, según lo legalista que sea la definición que se adopte. Hay casos de fraudes muy grandes (tales como el del Bank of Credit and Commerce International, **BCCI**) realizados por administradores o infiltrando toda la estructura, más que ser obra de sólo uno o dos empleados deshonestos. Los empleados, administradores o gente de fuera, **son** susceptibles de corrupción o capaces de cometer fraude en **un** banco y hay muchos canales que lo posibilitan. Actualmente, **uno** muy obvio es el de los sistemas de computación.

Es difícil llegar a conclusiones muy específicas respecto a las causas de las crisis bancarias. Los casos varían, y es posible que intervenga en ellos más de un factor. Quizás con demasiada frecuencia **son** culpados los elementos macroeconómicos, cuando la verdadera falla reside en las propias estrategias u operaciones de los bancos. Ocurre a veces que la supervisión comete errores, pero su propósito **no** es asegurar que los bancos nunca quiebren. Las intervenciones del gobierno en el sector bancario, inútiles o ambiguas, pueden impulsar o prolongar las dificultades en que

Véase [15] para un análisis de los temas relacionados, en especial los acuerdos para otorgar amplias bonificaciones a algunos corredores de bolsa.

se encuentra un banco. La evaluación del riesgo es todavía, el talón de Aquiles de muchos bancos, y el creciente número de corredurías aventureras no autorizadas o fraudulentas y los errores asociados en los sistemas de control interno han sido tal vez los factores distintivos en esta década.

4. Acciones para prevenir o solucionar las crisis bancarias

Es importante para las autoridades que su sistema de monitoreo a los bancos alerte, lo más rápido y cuidadosamente posible, sobre cualquier dificultad inminente. Una rápida acción preventiva logra a veces tener éxito en evitar una crisis o al menos en limitarla.

Al decidir si se toma una acción cuando un banco o grupo de bancos se encuentra en dificultades, las autoridades deben revisar algunos o todos los puntos de la siguiente lista:

(a) ¿Solitario o sistémico?

La principal preocupación del banco central debe ser la estabilidad del sistema financiero y no la sobrevivencia de un banco en especial. Los efectos de la posible quiebra de un banco, constituyen un elemento a decidir en el momento. En algunos casos, la amenaza de una restricción en el crédito o sea una excesiva resistencia a prestar o captar nuevos recursos, y la preocupación por sus consecuencias macroeconómicas, también justifican la intervención.

(b) Intereses de los depositantes

En la mayoría de los países, junto con la preocupación por la estabilidad sistémica, las autoridades reconocen obligaciones con los depositantes, en especial los depositantes al menudeo. Hasta cierto punto, éstos pueden ser apoyados por el seguro de depósito, aunque posiblemente no sea útil ni aconsejable tratar de otorgarlos a los bancos que no cumplen con los estándares prudenciales, o en países donde los sistemas de supervisión no tienen todavía un nivel satisfactorio de confianza.

(c) ¿Falta de liquidez o insolvencia?

Por lo general, el banco central está de acuerdo en suministrar cierto apoyo de liquidez si considera se trata de una necesidad temporal y que en lo interno el banco es solvente. Sin embargo, en la práctica la falta de liquidez llega a ser meramente una de insolvencia inminente; de hecho, la insolvencia puede a veces adelantarse a la falta de liquidez, aunque tal vez resulte difícil evaluar la verdadera situación en el primer momento en que se solicita ayuda. Pero también, un banco puede encontrarse un día

sin liquidez y, por lo tanto, incapaz de mantenerse sin apoyo; mientras que en una perspectiva a más largo plazo sea solvente, quizás a un plazo mayor del que los clientes y las contrapartes en el mercado están dispuestos a considerar. Las autoridades pueden entonces justificar la protección al banco por un largo periodo, si bien en forma realista es, con más frecuencia, para su liquidación ordenada y no para una reanudación de actividades. El banco central puede otorgar un cierto monto de liquidez sin incurrir en un riesgo crediticio, a través de sus mecanismos vigentes en el mercado de dinero o por adaptaciones, como son: la compra de valores, préstamos con colateral o liberando requisitos de reserva.

(d) Autoridad; rapidez

Para evitar o prevenir una crisis es esencial actuar con rapidez. Por ello debe especificarse quien es responsable de su manejo (por lo general, pero no siempre, el banco central); y dicho organismo debe contar con autoridad suficiente para adoptar e instrumentar las decisiones, o ser capaz de manejar y llevar a conclusión todas las consultas necesarias (por ejemplo, con el Ministerio de Finanzas) en el menor tiempo posible. Es también aconsejable que el público conozca los principios y condiciones de la intervención, a fin de evitar falsas expectativas y cualquier acusación posterior de que la política establecida no tiene consistencia.

(e) Confidencialidad

Es importante que en lo posible, el banco central actúe sin publicidad alguna para evitar, por ejemplo que se extienda el pánico. Puede necesitarse delimitar esta necesidad, por una parte, y los derechos de los depositantes o del público a la información, por otra. Mantener el secreto en el momento no debe significar que las autoridades no sean responsables de sus acciones.

(f) Una salida adecuada

Si el banco central debe intervenir en apoyo a un banco, deberá tener una idea clara de una salida eventual, sea mediante liquidación, absorción o rehabilitación del mismo u otra medida que se considere conveniente. Hay un problema si el banco se considera demasiado grande o importante para permitirle que quiebre, ya que las autoridades podrían verse con una obligación virtualmente ilimitada para otorgarle apoyo.

(g) Límites

Salvo en esos casos extremos, el banco central normalmente desea restringir su intervención en cualquier crisis bancaria, en lo referente a limitar el costo público, a fin de evitar el supuesto de un apoyo ilimitado y el consecuente riesgo moral.

(h) Cos tos; recuperación del gasto

Las operaciones de apoyo afectan las utilidades del banco central y/o el presupuesto gubernamental (si el apoyo se otorga directamente del presupuesto o de los propios recursos del banco central, pero con una posible reducción en las transferencias netas de sus utilidades al presupuesto). Lo ideal es que el marco para tales arreglos financieros se encuentre permanentemente en vigencia, de modo que no se retrase la operación de apoyo cuando sea necesaria.

El banco central debería disponer las cosas en tal forma que cualquier gasto llegue a ser recuperado con la debida prioridad, si las circunstancias lo permiten [véase también (k) más adelante]. En especial, deberá asegurarse de que los accionistas del banco en quiebra, o en peligro de ella, no sean los beneficiarios del uso de recursos públicos para su rescate.

(i) Mínima interferencia con las fuerzas del mercado

En general, cualquier rescate oficial significa cierta interferencia con el juego natural de las fuerzas del mercado e incluye la riesgo moral. Es por ello deseable que tales distorsiones sean mínimas.

(j) Condicionalidad

El banco central puede insistir en que su apoyo esté condicionado a que el banco afectado tome varias medidas para mejorar sus sistemas, modifique su dirección estratégica, cambie a sus administradores, etc. Hasta cierto punto, esto puede ser considerado como parte de la función de supervisión bancaria, y también necesario para que el banco central cuente con una salida adecuada [véase (f) más arriba]. En lo posible, cualquier serie de condiciones debe incluir incentivos para que el banco rectifique y mejore su desempeño.

(k) Futuro del banco

El futuro de cualquier banco problema tendrá que ser considerado, ya sea en el contexto de una salida estratégica para el banco central o en el de las condiciones para recibir apoyo oficial. El cierre o la liquidación pueden resultar inevitables, por lo que alternativamente una estrategia de supervivencia debe incluir una recalendarización de las deudas, una fusión, la adquisición (por otro banco, aunque, en último término, lo sea por el gobierno), la privatización (si es actualmente de propiedad estatal), o alguna otra forma de recapitalización o reestructuración. Hay que mencionar dos aspectos generales, que deben vigilarse:

- Si se busca que el banco siga funcionando, no será suficiente manejar únicamente el problema de los saldos, o sean las deudas pen-

dientes no redituables. También es muy importante que el flujo de los negocios futuros sea lucrativo y ello puede requerir de cambios sustanciales en la estrategia, administración y cultura.

- Cualquier solución que signifique nuevos propietarios debe tomar en cuenta su calidad, en lo que se refiere a capacidad técnica para supervisar el banco, integridad personal, y recursos financieros. Pocas veces resulta apropiado para las autoridades limitarse simplemente a entregar el control al primer comprador que se presenta con recursos para cubrir el precio de reserva de la adquisición. En el caso de la privatización bancaria, debe tenerse especial cuidado para no caer en la trampa de suponer que la propiedad privada, equivale necesariamente a una administración eficaz.

En todas estas resoluciones, el tratamiento de los activos no redituables puede ser de gran importancia, ya que dejarlos en el balance equivale a atar una piedra alrededor del cuello del banco, pues los escasos recursos administrativos tendrían que dedicarse a cobrar estas deudas o a participar en el manejo o liquidación de los deudores, papel para el cual la administración del banco puede no estar bien preparada. Una parte del personal del banco puede ser responsable de algo del problema, o tener conexiones personales con el deudor, en cuyo caso no son los más indicados para llegar a la solución del mismo.

Además, el deudor puede deber dinero a varios bancos, por lo que la estrategia de abordar el caso colectivamente, a través de un organismo resolutorio contribuye a maximizar la recuperación. Por otra parte, las incertidumbres que enfrentan las posibles recuperaciones determinan que el banco se enfrente a dificultades continuas con respecto, por ejemplo, a la valuación y aprovisionamiento, si los préstamos permanecen en libros.

Es por razones como estas que en ciertos casos se han formado compañías resolutorias (a las que también se hace referencia a veces como “bancos malos” o “bancos hospitales”), para que se hagan cargo de los préstamos incobrables, aunque éstos inevitablemente deben financiarse con recursos públicos. Tal vez sea posible establecer ciertos arreglos para que las autoridades cuenten con una especie de interés accionario en el banco problema, y que las utilidades que obtenga si el banco se recupera, puedan eventualmente utilizarse para costear los diversos gastos incurridos al apoyarlo.

Por otra parte, puede argumentarse que el propio banco es el que tiene un mejor conocimiento de sus clientes y se encuentra en una posición ventajosa para recuperar los préstamos pendientes, en cuyo caso los préstamos incobrables, deberían quedarse en el balance. Un compromiso sería colocar estos préstamos en un banco hospital, dejando su recuperación en manos del banco original como agente del banco hospital.

La decisión final respecto al tratamiento de las deudas malas depende de las circunstancias específicas de cada caso, pero en la mayoría de ellos, sobre todo donde el problema tiene una dimensión sistémica, más que constituir un incidente aislado, la experiencia indica que la creación de un organismo resolutorio separado ha sido el camino preferido.

5. Conclusiones

En relación con la estructura de la banca, puede resultar difícil y aún inconveniente tratar de definir en leyes o mediante reglas precisas, el posible alcance o la organización de las actividades de un banco. Las consideraciones más importantes son:

- si la administración del banco y el personal comprenden adecuadamente cada actividad que el banco realiza (o desea hacer), tienen una visión definida de los riesgos asociados y son competentes en su administración;
- si las autoridades supervisoras confían en que la estructura de un banco y las actividades que emprende o se propone iniciar, se pueden supervisar efectivamente (ya sea desde el punto de vista de la estabilidad sistémica o de la protección al consumidor, que en algunos casos puede incluir diferentes organismos). Esto funciona tanto para las dificultades latentes de supervisar un banco o grupo bancario que puede tener una estructura compleja y estar muy esparcido internacionalmente, así como para la supervisión de actividades o instrumentos específicos.

Estos motivos indican la importancia de que las autoridades supervisoras tenga un grado de discreción significativo en el ejercicio de sus labores, siempre que exista un mecanismo por el cual el banco puede apelar en última instancia en contra de la decisión de un supervisor, si la considera injusta o inadecuada.

La intervención oficial para manejar la estructura o composición del sector bancario debe provenir únicamente de un análisis económico apropiado (como es, demostrar que existen fallas en el mercado) o de decisiones políticas consistentes (ayudar a una región o sector), y no de decisiones *ad hoc*, provocadas por oportunismo político o lástima. Aun entonces, se deben examinar los mecanismos para distribuir cualquier subsidio u otorgar servicios subsidiados con la mayor orientación posible hacia el mercado.

Respecto a las quiebras bancarias, el hecho es que nunca se lograra prevenir las totalmente y en realidad, no deben serlo, pues en una economía de mercado competitiva tiene que existir suficiente espacio para el proceso de selección natural, aunque es posible que las autoridades bus-

quen guiar este proceso de modo que la quiebra se asocie con un cierre ordenado o absorción por otro banco, más que con una crisis. El papel de las autoridades es asegurarse hasta donde sea posible que los bancos se manejen prudentemente y que, en consecuencia, los intereses de los depositantes están protegidos y se tiene una estabilidad sistémica en el sector financiero.

Se puede proteger hasta cierto punto a los depositantes mediante algún tipo de seguro, pero en la medida en que sea más amplio, hay mayor riesgo moral. Además, el seguro sólo será posible una vez que el sector bancario haya logrado un grado razonable de estabilidad y se encuentre supervisado en forma adecuada; lo que significa que en muchas economías en transición llega a ser prematuro considerar la introducción del seguro de depósito. Los intereses de los depositantes también requieren que las autoridades sean capaces de adoptar acciones rápidas en caso de que un banco se enfrente a problemas serios.

La supervisión ofrece cierto tipo de salvaguardia tanto para el banco individual como para el sistema, pero no puede y no debe tratar de eliminar todo riesgo de quiebra, y hay que advertir al público de las limitaciones de la supervisión prudencial, a fin de que comprenda las responsabilidades que tiene que aceptar como cliente. La banca es un negocio que implica riesgos y perdería su *raison d'être* si todos ellos fueran eliminados o suprimidos. Queda por decidir que tan limitada o reveladora debe ser la supervisión, pero hay la tendencia a que incremente sus límites ante cada quiebra o crisis bancaria cuando la química política hace que se levanten más voces que piden una supervisión más estricta y un número mayor de supervisores. Una interesante excepción la constituye Nueva Zelanda, al decidir reducir la supervisión oficial y confiar más en la transparencia, lo que algunos aplauden, mientras que otros lo consideran un caso muy especial, pues los principales bancos que allí funcionan se encuentran todos agrupados en otros países.

Debe quedar claro que no hay que esperar que el sistema de supervisión en una economía de mercado vigile de cerca todos los aspectos de las operaciones de un banco. Un objetivo más modesto, razonable y que está al alcance del supervisor (además de vigilar las estadísticas básicas, coeficientes y límites relacionados con una banca prudente) es asegurar que la administración de un banco se encuentre en manos honestas y competentes, y que los instrumentos utilizados para evaluar y monitorear los riesgos, como son las evaluaciones básicas del crédito o los riesgos complejos de los instrumentos, sean bien comprendidos. Además, el supervisor debe asegurarse de que se cuenta con sistemas adecuados de control interno que funcionen. A medida que la banca se vuelve más compleja, los supervisores vigilan cada vez más la adecuación de los propios sistemas de que dispone el banco para limitar el riesgo (como son, modelos de evaluación de riesgo, sistemas y controles, auditoría interna), más que establecer coe-

ficientes de limitación de riesgos, determinados oficialmente. La necesidad de este cambio de énfasis ha sido determinada por los defraudadores y negociantes bribones de los años recientes, así como por los continuos casos de evaluaciones de crédito deficientes. La supervisión bancaria se refiere tanto a las personas y sistemas como a los números.

Sin duda las economías continuarán sujetas a ciclos y choques, a pesar de los mejores esfuerzos de los funcionarios encargados de diseñar políticas. Los sistemas de administración de riesgos dentro de los bancos deberían, hasta donde es razonable, diseñarse para adaptarse a esos golpes, aunque sean inesperados, en tal forma que ni los bancos sean demasiado vulnerables a las fluctuaciones macroeconómicas, ni el comportamiento macroeconómico se convierta en el chivo expiatorio de los problemas bancarios. De esta manera se evitaría que surjan tanto tentaciones como presiones para subordinar la política macro a las preocupaciones relacionadas con la salud de los bancos.

Por último, pero no por ello menos importante, el banco central (u otras autoridades apropiadas) deben contar con una estrategia fundamentada para hacer frente a las crisis bancarias.

Apéndice 1

Reino Unido

En contra de la impresión que provocan las cabezas de los periódicos respecto a dos grandes quiebras en el decenio que se inició en 1990, el **BCCI** y el **Barings**, Reino Unido ha sido mucho más exitoso que muchos otros países al evitar grandes crisis o quiebras en los bancos más importantes. Además, los costos de hacer frente a los problemas bancarios, sufragados con recursos públicos y mediante el esquema de seguro de depósito han sido muy reducidos. El costo total en el balance del Banco de Inglaterra por los diversos incidentes de los años 90 (véase más adelante) son reservas que se estiman actualmente en 9.5 millones de libras esterlinas (menos de 0.02% del PIB anual) y sin recibir apoyo del presupuesto gubernamental. En cierto número de casos de poca importancia, se ha recurrido al Fondo de Protección de Depósito que cuenta con financiamiento de los bancos y no de recursos del sector público. Desde su inicio en 1982 y hasta 1997, los pagos netos del Fondo (neto de recuperaciones subsecuentes en liquidaciones, etc.) alcanzaron 44 millones de libras esterlinas (y aún es posible que se logren algunas recuperaciones), mientras que en Estados Unidos, la Corporación Federal de Seguro de Depósito se estima pagó el equivalente de casi 20 000 millones de libras esterlinas durante los últimos diez años y en Japón, el Fondo de Protección de Depósi-

to que tenía activos aproximados por 5 000 millones de libras esterlinas a principios de los años 90, se ha agotado en gran medida.

Un principio básico adoptado por el Banco de Inglaterra es que el apoyo sólo debe otorgarse si hay un riesgo significativo de contagio, que pudiera desestabilizar el sistema financiero. Por ello se otorgó ayuda durante los primeros años de la década de los 90 a un grupo de pequeños bancos, pero no a dos grandes bancos que eran evidentes ejemplos aislados de malversación; es así como en determinadas circunstancias se debe permitir que un banco quiebre. Otra lección es que una acción rápida y oportuna para apoyar bancos problema, frecuentemente de manera reservada, ya sea para su cierre o recuperación, puede ayudara evitar crisis más amplias sin que signifique fuertes desembolsos de recursos públicos.

BCCI

El desplome del Bank of Credit and Commerce International (**BCCI**), que condujo a su liquidación y cierre en 1991, fue el resultado de un fraude masivo, y es la mayor quiebra bancaria ocurrida en el Reino Unido. El **BCCI** tenía problemas específicos de supervisión, porque las dos compañías a través de las cuales efectuaba sus negocios bancarios internacionales estaban registradas en Luxemburgo y las Islas Caimán (cada una era auditada por una empresa internacional diferente de contadores), y sus principales accionistas se encontraban establecidos en los últimos años de su funcionamiento en Abu Dhabi, pero el grupo era manejado básicamente desde Londres. En 1988 contaba con sucursales o subsidiarias en 73 países.

El Banco de Inglaterra conocía algunos de los problemas que enfrentaba el **BCCI**, pero decidió por la información entonces disponible y con base en el compromiso de sus principales accionistas, en especial el gobierno de Abu Dhabi, recapitalizar al banco y supervisar cambios en su administración, sistemas y estructura de grupos, con lo que los intereses de los depositantes estarían mejor atendidos y se corregirían sus debilidades sin paralizar las operaciones bancarias. Este enfoque se abandonó cuando, mediante un informe especial encargado por el Banco a un grupo de contadores, se supo la verdadera magnitud de los problemas. De inmediato, se adoptaron medidas para cerrar el **BCCI**. El Fondo de Protección de Depósito, compensó a los depositantes que cumplían con las normas dentro de los límites del plan y los liquidadores han logrado distribuir algunos dividendos a los acreedores, tras complejos procesos de conversión y muchos litigios.

La estrategia inicial de abordar los problemas del **BCCI** por medio de acciones rehabilitadoras reflejó no solamente una evaluación de lo que probablemente era el interés de los depositantes en ese entonces, sino también los resultados satisfactorios que se habían tenido con dicho enfoque en otros casos. Esto no busca sugerir que el Banco de Inglaterra dudara en

usar sus poderes formales, si pensaba que los problemas implícitos no podían solucionarse. En los cinco años anteriores se revocaron un total de 16 autorizaciones bancarias y 25 fueron sujetas a restricciones temporales.

Inevitablemente, tras el derrumbe del BCCI, se inició una seria investigación a cargo de Lord Justice Bingham. Su informe [10] contenía algunas críticas al enfoque de supervisión utilizado por el Banco de Inglaterra, aunque no imponía cambios radicales al sistema básico. El Banco aceptó las recomendaciones de Bingham, estableciendo dentro del Banco una nueva unidad legal y otra de investigaciones especiales; revisado los acuerdos para hacer que participe la Junta de Supervisión Bancaria (cuerpo legislativo establecido con base en la Ley Bancaria para asesorar al Banco en el ejercicio de su papel supervisor); mejorando las comunicaciones en el interior del Banco y entre el Banco y los departamentos gubernamentales importantes; y haciendo más eficiente el adiestramiento de los supervisores para estar más alertas ante fraudes y prácticas indebidas.

El resultado más importante del Informe Bingham, desde el punto de vista internacional, fue la atención que atrajo hacia las deficiencias prevalentes en la supervisión de grupos bancarios diseminados internacionalmente, lo que condujo a un mayor rigor en los estándares internacionales, establecidos por el Comité de Supervisores de Basilea, que desde entonces proporciona apoyo legislativo en la Unión Europea y otras regiones del mundo. Los cambios incluyen la posibilidad de rehusar o revocar una autorización bancaria, si un banco no puede a causa de su estructura de grupo ser supervisado de manera efectiva; el requisito de que la oficina matriz de un banco se localice en el mismo Estado donde se halla su oficina registrada; mejores “puentes de acceso” para compartir la información entre los supervisores, contadores y organismos contra el fraude; y la obligación para los auditores y otros expertos profesionales de informar sus sospechas a los supervisores.

Barings

El colapso de Barings en 1995 también reveló problemas en un grupo con negocios diseminados internacionalmente, pero en este caso fue un fraude masivo realizado por un solo corredor de bolsa en una subsidiaria no bancaria, a diferencia del BCCI, donde los principales funcionarios fueron cómplices en el fraude.

El fraude tuvo lugar en una subsidiaria en Singapur. La compañía tenedora en Londres no intervenía directamente en la administración de la subsidiaria y solo se preocupó cuando aparecieron pérdidas muy fuertes. Una estructura administrativa en forma de matriz dejaba sin control ciertos márgenes de administración, haciendo creer que otras se hallaban a cargo de la situación. El corredor afirmaba estar arbitrando de manera no riesgosa entre los mercados de derivados en Singapur y en Osaka y escon-

día su manejo, a través de una cuenta “adicional de pérdidas” que se eliminaba del informe diario de operaciones y por medio de asientos fraudulentos lograba que el saldo de esta cuenta fuera de cero al finalizar el mes. Asimismo daba informes falsos a la Bolsa de Singapur, a fin de reducir los pagos de riesgo de pérdidas en la operación. La pérdida final, una vez que se cancelaron todas las disposiciones fue de cerca de 900 millones de libras esterlinas y hubo una falla absoluta de los controles internos para detectar estas actividades. Posteriormente, **ING Bank** adquirió Barings por una suma nominal, asegurando a todos los depositantes y acreedores comerciales una protección total.

Se solicitó a la Junta de Supervisión Bancaria realizar una investigación en el caso Barings [II], lo que dio lugar a diecisiete recomendaciones para mejorar los procedimientos de supervisión, que fueron aceptadas y han sido aplicadas por el Banco de Inglaterra. Estas incluyen procedimientos más rigurosos para una supervisión consolidada; medidas para asegurar que los administradores de alto nivel de los bancos firmen los informes estadísticos que se presentan al Banco de Inglaterra; mayor vigilancia cuando existan exposiciones (al riesgo) grandes; relaciones más estrechas con los auditores internos y comités de auditoría; mejor cooperación con otros reguladores, tanto en el Reino Unido como en el exterior y el establecimiento dentro del Banco de Inglaterra de una función de “seguro de calidad” en la supervisión.

Otros problemas

Hay otros sucesos que a pesar de llamar menos la atención en términos de amplitud y notoriedad, pueden resultar muy instructivos en un análisis de enfoques estratégicos para los problemas bancarios. La quiebra de **Barings** y la aparente facilidad con que un delincuente aislado arruinó un grupo bancario, fue un ejemplo preocupante de la falla en los controles internos. Durante 1996, otros dos incidentes, en los que participaron gentes sin escrúpulos en las instituciones financieras británicas atrajeron la publicidad, aunque en ninguno de ellos el problema inmediato surgió en un banco sujeto a la supervisión bancaria de Gran Bretaña. **Eu Hong Kong**, un administrador de fondos de inversión en **Jardine Fleming Investment Management** fue descubierto al negociar para su propio beneficio, quedándose con acciones, que compraba en un fondo en el que tenía una participación, si su precio se elevaba en el periodo inmediato después de la operación; pero si el precio bajaba las registraba en la cuenta de sus clientes. **Eu Morgan Greuffell Asset Management**, en Londres (**MGAM**, una subsidiaria del **Deutsche Bank**), un corredor adquiría valores no cotizados, por arriba de los límites fijados para los fondos que manejaba.

En ambos casos, el incidente ocurrió en una empresa de valores y no en un banco, y el regulador inmediatamente responsable era el regulador

encargado de los valores respectivos. Pero en estos dos ejemplos, existía banco matriz cuya reputación estaba en juego (en el caso de **MGAM**, Deutsche Bank aceptó hacerse cargo de las pérdidas que los inversionistas habían sufrido) y los administradores o reguladores tomaron medidas para disciplinara los involucrados y prevenirse contra cualquier posible repetición.

En contraste con estos acontecimientos muy conocidos (**BCCI**, Barings, Jardine Fleming, **MGAM**), hay que mencionar otro ejemplo totalmente diferente. A principios de la década de los 90, cierto número de pequeños bancos en Londres enfrentó dificultades crecientes de liquidez, como resultado de una baja pronunciada en los precios de los activos, especialmente bienes raíces, determinada por la recesión económica general. Estos bancos dependían para su financiamiento, básicamente del mercado interbancario, que se redujo al surgir preocupaciones por la salud de sus activos, lo que coincidió con las fluctuaciones del propio mercado interbancario; primero por haber colocado bajo custodia administrativa al British and Commonwealth Merchant Bank en junio de 1990, consecuencia de los problemas que atravesaba el conjunto del British and Commonwealth Group, y después por el retiro de inversiones por algunos bancos extranjeros (de Estados Unidos y Japón), que a su vez tenían problemas en sus países, y finalmente por el escándalo del **BCCI**. El Banco de Inglaterra, organizó discretamente apoyo de liquidez para algunos de estos pequeños bancos desde mediados de 1991, acción que se consideró necesaria para evitar una crisis sistémica más grave. Los detalles fueron dados a conocer sólo par de años más tarde, una vez que la presión disminuyó.

Durante este periodo, cierto número de autorizaciones bancarias fueron traspasadas, en parte como consecuencia directa de la crisis de liquidez, aunque también porque la crisis impulsó a esas instituciones a revisar sus estrategias fundamentales. Algunas de ellas llegaron a la conclusión de que los costos totales para cumplir los requisitos de supervisión excedían los beneficios de seguir con la autorización y hubo casos donde se consideró posible financiar las actividades futuras de fuentes diferentes a los depósitos. De este episodio, el National Mortgage Bank, que había recibido apoyo de liquidez, fue adquirido por el Banco de Inglaterra en 1994 por una suma nominal, con el fin de facilitar el control sobre la subasta de activos.

Resumen de las causas

En relación a las causas de los problemas bancarios, estudio del Banco de Inglaterra de 1996 [21] identificó 22 casos de bancos que quebraron o enfrentaron serias dificultades a partir de 1984, por las siguientes razones:

Número de bancos que enfrentaron estos problemas

Mala calidad de activos	16
concentración excesiva de préstamos (e incumplimiento de uno o de un pequeño número de ellos)	5
especialización excesiva (por sector o región)	10
valuación incorrecta del riesgo	13
Administración deficiente	18
mala estrategia	11
atraso de sistemas y controles	17
Pérdidas de operación	2
Estructura de grupo o contagio	4
Falta de liquidez	9
Fraude/encubrimiento	7

Apéndice 2

0 tros países

Brevemente se examinan episodios de problemas bancarios en algunos otros países, principalmente para identificar sus causas y posibles soluciones. En vista del gran número de países donde se han registrado dificultades, no es posible abarcarlas todas, y la selección de países así como de los sucesos, pueden no necesariamente ofrecer un panorama globalmente equilibrado.

Estados Unidos

La crisis de ahorro y préstamo en Estados Unidos llegó a su punto máximo entre los años de 1987 y 1988, pero para fines de esa década estaba casi resuelta. Más de 1000 instituciones de ahorro y préstamo (conocidas como *thrifts*) o pequeños bancos requirieron cierto tipo de intervención, que en muchos casos significó su cierre. Las raíces de esta crisis se encuentran en el papel que tenían al conceder préstamos hipotecarios residenciales a tasas fijas de interés, que se financiaban con captación de depósitos, los cuales después de la desregulación se convirtieron en un mercado muy competitivo con tasas de mercado variables. Llama la atención que una estrategia tan inadecuada sobreviviera, o se le permitiera mante-

nerse por tanto tiempo. Quizás en periodos de tasas de interés relativamente estables, no se hubieran registrado serios problemas, pero las acentuadas alzas en las tasas de interés en Estados Unidos a principios de los años 80 constituyeron un fuerte choque; otros factores que pueden haber contribuido a la desaparición de las instituciones de ahorro y préstamo y de los pequeños bancos fue su tamaño reducido y la concentración de préstamos en regiones determinadas (una restricción impuesta con frecuencia por la legislación) o sectores específicos (bienes raíces), y también la riesgo moral implícita en los muy generosos acuerdos de seguro de depósito.

Japón

Los problemas que ha enfrentado el sector bancario japonés en el decenio de los 90 tuvieron su origen en una serie de muy diferentes y variados elementos. Tal vez el factor más importante fue la ampliación excesiva de los préstamos, apoyada por los aumentos en los precios de los terrenos y acciones, que fue evidente durante la mayor parte de la década de los 80, hasta que una severa restricción de la política monetaria en 1989 precipitó el colapso en el precio de los activos y por consiguiente del colateral. La fragilidad es desde entonces tal vez más visible en el sector *Jusen*, que se integra esencialmente por empresas afiliadas a bancarias de los bancos, establecidas originalmente para otorgar financiamiento a la vivienda, pero que posteriormente se dedicaron a prestar para el desarrollo de propiedades comerciales. Estas empresas se volvieron insolventes y sus pérdidas repercutieron en los bancos, que fueron afectados también tanto por su propio despliegue directo en los bienes raíces.

Sin embargo, esta no fue la única causa de los problemas ya que los bancos japoneses crecieron mucho durante los años 80, fijándose más en el crecimiento de activos que en la tasa de rendimiento; y, aunque muchos de ellos se esforzaron por alcanzar coeficientes internacionales mínimos de capital, esto rara vez significó más que un freno temporal a la expansión, que se mantuvo aceleradamente tanto en el exterior como dentro del país. La desregulación a finales de los años 80 (como fue la eliminación de restricciones en las tasas de interés sobre depósitos) los impulsó hacia un entorno más competitivo, para el cual los administradores no estaban adecuadamente preparados.

Cuando surgieron los problemas, la tradición de que los fuertes apoyaran a los débiles, combinada con la existencia de sólo un fondo de seguro de depósito muy limitado, llevó a las autoridades a actuar para apuntalar a las instituciones más débiles, inicialmente persuadiendo a las más fuertes a suministrar apoyo, pero en forma creciente con recursos públicos. Esta cultura de no permitir abiertamente las quiebras, provocó un riesgo moral y probablemente impidió el desarrollo de una adecuada conciencia del riesgo en la banca. Además, históricamente faltó transparencia en la banca

junto con lo que se puede considerar como insuficiente responsabilidad interna y externa y una limitada tradición de auditoría interna. Como resultado, las instituciones japonesas resintieron parte de los escándalos relacionados con operaciones no autorizadas o supervisadas, tales como el caso de Daiwa, en Nueva York.

La simpatía pública en el Japón por las operaciones en apoyo al sector bancario ha sido puesta a prueba por la tendencia de las autoridades a subestimar la amplitud del problema, por las divulgaciones de fraude y por la evidencia de las ganancias, tanto de los depositantes, que aceptaban fuertes riesgos en la búsqueda de tasas de interés muy altas, así como de los administradores y accionistas de los bancos que se beneficiaron exageradamente de las operaciones de apoyo. Puede que sea todavía demasiado pronto estimar el costo eventual del ejercicio, pero es posible que lo peor haya pasado: ya que mientras 17 de los 20 bancos más importantes de Japón informaron de pérdidas antes de deducir los impuestos en 1995, sólo tres lo hicieron en 1996. Como resultado de sus problemas, los bancos japoneses han enfrentado un costo adicional en la captación de recursos financieros, se han obligado a hacer recortes y la imagen del sector bancario japonés se ha dañado, al menos temporalmente.

Por primera vez en noviembre de 1996, las autoridades japonesas obligaron al cierre de un banco, el Banco Hanwa, que acumuló enormes deudas de mala calidad. Sin embargo, las autoridades tomaron medidas para asegurarse de que todos los depósitos serían cubiertos, de ser necesario con apoyo oficial del fondo de seguro de depósito. En abril de 1997 dos de los principales veinte bancos anunciaron su retiro de las operaciones internacionales, con lo que sólo tendrán que cumplir con el coeficiente de adecuación de capital interno de 4 por ciento, en lugar del internacional de 8 por ciento.

Países nórdicos

Los problemas bancarios en Europa en los años 90, han sido quizás más severos en los países nórdicos donde la crisis alcanzó su máximo en 1992. Estimaciones del Banco de Pagos Internacionales muestran que se otorgó apoyo a la contabilidad de los bancos para el 70 por ciento del sector en Noruega; 92 por ciento en Finlandia y 27 por ciento en Suecia. En cada caso el gobierno se comprometió, explícita o implícitamente, a apoyar financieramente al sector; además de respaldarlos en fusiones y reestructuraciones. La principal causa de la crisis, fue también la caída en los valores de los activos, pero también mostró debilidades fundamentales en los procedimientos de evaluación de los créditos bancarios y en la supervisión bancaria.

Resulta de interés mencionar que en Suecia un “banco malo”, Securum, establecido en 1992 para absorber las deudas incobrables de un cier-

to número de bancos comerciales, probablemente finalizará sus operaciones durante 1997 y reembolsará un monto importante de las acciones, originalmente suscritas por el Estado, por recuperaciones parciales de deudas de mala calidad en mayor escala y con más rapidez de lo previsto. Esto muestra lo que también fue evidente en el Reino Unido, de que una estrategia lenta por cierto número de años, puede llevar a un resultado mucho mejor del estimado en el momento de la crisis. En Suecia, la propia crisis fue además probablemente limitada por la rápida acción de las autoridades que se comprometieron a apoyara los bancos en problemas.

Francia

Un ejemplo de notoriedad en años recientes en Europa, fue el del Credit Lyonnais, en Francia. Este banco, propiedad del Estado, registró fuertes pérdidas en 1993, en parte como resultado de la caída del valor de las propiedades, y las pérdidas se mantuvieron posteriormente. En marzo de 1994 recibió una fuerte contribución de ayuda estatal (4 900 millones de francos en capital, más 40 000 millones de francos en garantías), pero muy pronto se vio que esto era insuficiente para hacer frente a los problemas.

En 1995 se diseñó un nuevo paquete de ayuda más complejo, que significó la transferencia de 125 000 millones de francos en activos con problemas, a una compañía estatal con fines específicos, financiada a su vez por un préstamo del propio Credit Lyonnais garantizado por el gobierno. Como no resultó satisfactorio, en septiembre de 1996, se anunció un tercer paquete, que incluyó una inyección gubernamental adicional de 3 900 millones de francos en capital. A principios de 1997 se propuso era necesaria otra aportación adicional de capital, hasta por 30 mil millones de francos, antes de proceder a su posible privatización, con lo que el apoyo financiero gubernamental a este solo banco ascendería a cerca del 1 por ciento del *PZB* anual.

Aunque el deterioro de la calidad de crédito fue una causa inmediata de la crisis, los problemas del Credit Lyonnais eran más profundos, ya que desde antes buscó expandirse como parte de la presión del gobierno que deseaba convertirlo en una fuerza global. Esta estrategia incluía varias adquisiciones extranjeras de prestigio, 10 que resultó exitoso durante un tiempo. Pero al mismo tiempo, el banco tuvo que aceptar una relación con el gobierno, demasiado estrecha y ambigua, que significó continuos apoyos a industrias del sector público o proyectos, que no se justificaban en términos comerciales. Otros aspectos criticados fueron la incompetencia en la cultura administrativa, los sistemas inadecuados de control, y la dificultad de racionalizar la estructura del personal, dada la actitud de y para los empleados del sector estatal; los supervisores no escaparon a los comentarios negativos.

Una característica importante de este suceso fue la falta de finalidad en las acciones realizadas. El apoyo inicial parece que no fue acompañado, por un compromiso adecuado para enfrentar los problemas básicos. Se tenía la idea generalizada, justificada en este caso y probablemente cierta para cualquier país si uno de sus más grandes bancos se encontraba con tales dificultades, de que el Credit Lyonnais era “demasiado grande para quebrar” y podía, en consecuencia, contar con un apoyo ilimitado. Pero, las reglas de la Unión Europea, no permiten subsidios estatales continuos, de manera que la presión desde esa entidad, ha buscado enfocar las ideas hacia el objetivo de encontrar una solución duradera.

México

El vicegobernador del Banco de México atribuyó (mención en [19]) la crisis bancaria de diciembre de 1994, a la reducción, repentina y drástica de los créditos externos netos a México. Esto plantea el interesante aspecto de la interrelación entre la situación macroeconómica y la salud de los bancos, ya que es claro que la disminución en los ingresos netos, la depreciación asociada del peso, y la inevitable alza de las tasas de interés, ejerció presión sobre los bancos; sobre todo la presión fue para los clientes deudores, que se enfrentaron a costos por interés más elevados; y para aquellos que se habían endeudado en moneda extranjera, sin estar seguros de un posible flujo de efectivo correspondiente en moneda extranjera, así como de posibles pérdidas por desajustes en divisas; y estas presiones se revirtieron a los bancos. No debe pasar inadvertido, que uno de los factores que provocaron la mejoría en el ciclo macroeconómico, fue el auge en los préstamos bancarios, que ahora se ha reducido.

Si se remonta un poco en el tiempo, se observa que la reprivatización del sector bancario a principios de los 90, después de ser propiedad pública durante un decenio, colocó a los bancos bajo una considerable presión para que incrementaran sus utilidades, en parte para recompensar a sus nuevos propietarios por las muy fuertes sumas que gastaron para adquirirlos. Esta presión llevó a su vez, a los bancos, a ambiciosas decisiones por prestar, cuando les faltaba un número adecuado de personal suficientemente adiestrado en evaluaciones de crédito y que, posiblemente, por las mismas razones de falta de recursos, no fueron supervisados adecuadamente. Como resultado del rápido y, en cierto modo, mal controlado crecimiento del crédito en el periodo de 1991-93, los préstamos en cartera vencida alcanzaban ya un volumen significativo, antes de que la crisis estallara a fines de 1994. Pero además los grupos que adquirieron los bancos a través de la privatización, carecían de la fuerza financiera necesaria para que los accionistas proporcionaran apoyo, cuando comenzaron las dificultades.

En diciembre de 1994, se pudo evitar la estampida en los depósitos de los bancos, gracias al compromiso explícito del gobierno de garantizarlos,

introduciendo entonces un programa de apoyo financiero, reestructuración y una supervisión más estricta. Los costos para el gobierno fueron enormes, pero las medidas parecen haber tenido éxito en lo que se refiere a su objetivo de estabilizar el sector bancario y colocarlo sobre una base más segura a largo plazo.

Economías en transición

Por último, se hace referencia a las economías en transición de Europa central y oriental y la antigua Unión Soviética. Sin excepción, todas afrontaron graves problemas bancarios, cuyos motivos en general, son similares. Desde el punto de vista macroeconómico; el bandazo hacia la hiperinflación, actualmente de regreso en la mayoría de los casos; fuerte recesión por unos años; quiebra de los clientes tradicionales, etc. y en lo microeconómico, relajamiento en los permisos y en la supervisión; relación demasiado estrecha con industrias específicas: préstamos a los principales accionistas; interferencia gubernamental; y otros más.

Aunque las razones son bastante parecidas, la solución de estas crisis muestra diversos enfoques. Además de la tendencia generalizada para hacer más rigurosa la concesión de permisos y la supervisión, la elección ha variado entre diferentes combinaciones de racionalización, fusiones, participación extranjera, bancos “hospitales”, recapitalización por el gobierno, privatización, y otras.

No se cuenta con el espacio suficiente para referirse a la experiencia de las economías en transición de manera individual, pero de ellas se extraen algunas lecciones:

- En algunos países ha resultado difícil modificar patrones culturales, que permiten que elevados montos de crédito individuales y los préstamos amistosos a los accionistas sean considerados como la regla. En el caso de algunos bancos enfocados a importantes sectores, fue un legado del desmembramiento Inicial del sistema monobancario en las primeras etapas de la *perestroika*, pero hay muchos nuevos bancos pequeños, conocidos como bancos “de bolsillo”, y en Rusia la iniciativa para crear grupos financieros industriales parece basarse en cierta medida, en la misma filosofía. Sin embargo, los problemas que plantean estos lazos comienzan a ser evidentes: muchos bancos de bolsillo han tenido que cerrar, mientras que los grandes bancos que mantienen carteras de préstamos demasiado concentradas, son en algunos casos sumamente vulnerables (en especial los orientados hacia la agricultura). Sin embargo, en situaciones en donde la información sobre posibles clientes es escasamente confiable o no está disponible, y donde la identificación y cumplimiento de los derechos de propiedad o de quiebra van de lo difícil hasta lo imposible, es comprensible que los bancos deseen

tratar únicamente con grupos de clientes, conocidos y cercanos. En caso de que no sea posible desligarse de estas tradiciones, tal vez los occidentales se verán obligados a ajustar sus expectativas y a adaptar sus actitudes con respecto a esos países. La transparencia de tales relaciones puede ser considerada como un sustituto (segunda alternativa) hacia su eliminación.

- Los recursos para la supervisión han necesitado reforzarse, pero como en todos los países, esto es más fácil decirlo que hacerlo.
- El riesgo moral generalizado se ha desarrollado porque las autoridades están siempre dispuestas a apoyara los bancos; sin embargo, en el caso que no se cuente con el seguro de depósito o frente a un colapso sistémico, las autoridades no tienen muchas opciones. El objetivo principal debe ser asegurarse que las acciones para mejorar la administración o reestructurar al banco, sean un elemento obligatorio en cualquier paquete de rescate; y los límites del apoyo oficial deben especificarse y no apartarse de ellos.
- Parece existir cierta correlación entre los avances hacia un sector bancario sano y eficiente y el grado de participación extranjera, aspecto que fue analizado en la página.

Referencias y lecturas adicionales

- 1 Banco de México, *The Mexican economy 1996*.
- 2 Bank for International Settlements, *Annual Reports*, especialmente 1993 y 1996.
- 3 Bank for International Settlements, *Financia! Stability in Emerging Markets, 1997*.
- 4 Bank of England, *Annual Report and Accounts*; anuarios 1992-97.
- 5 Bank of England, *Banking Act Report*, anuarios 1993-97.
- 6 Bank of England, (en asociación con la Junta de Valores e Inversiones): *Financial Stability Review*:
 - (a) *Otoño 1996*
 - (b) *Primavera 1997*
- 7 Bank of England, Centre for Central Banking Studies, *Hundbooks in Central Banking*:
 - (a) *No. 7*: Derrick Ware, *Basic principles of banking supervision*
 - (b) *No.9* : Ronald MacDonald, *Deposit insurance*
Existe traducción al castellano publicada en su colección “Ensa-

- “yos” número 56, Derrick Ware, “Principios básicos de supervisión bancaria” y número 60 Ronald MacDonald, “Seguro de depósito”.
- 8 Bank of England, Boletín Trimestral, febrero de 1996.
 - 9 Basle Committee on Banking Supervision, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, abril de 1997. En Boletín, Supervisión y Fiscalización Bancaria, Volumen VI, No. 2, mayo-agosto de 1997, CEMLA.
 - 10 Bingham, Lord Justice: *Inquiry into the supervision of Bank of Credit and Commerce International*; HMSO 1992.
 - 11 Board of Banking Supervision, *Report of inquiry into the collapse of Barings Bank*, 1995.
 - 12 Brierley, Peter: *Beyond Glass-Steagall: regulatory change in the United States*; en [6(b)]
 - 13 Caprio, Gerard y Klingebiel, Daniela: *Bank insolvencies: cross country experience*, World Bank policy research working paper, julio de 1996.
 - 14 Cargill T.F., Hutchison M.M., y Takatoshi Ito: *Lessons from financial crises: the Japanese case*; mimeógrafo, por publicarse MIT Press 1997, como ‘*The political economy of Japanese monetary policy*.’
 - 15 Davies, Daniel: *Remuneration and Risk*; en [6(b)].
 - 16 Goldstein, Morris y Turner, Philip: *Banking crises in emerging economies: origins and policy options*; Bank for International Settlements economic paper no. 46, octubre de 1996.
 - 17 Fry, Maxwell J., *Money, Interest and Banking in Economic Development*, segunda edición 1995. Versión en español, *Dinero, intereses y banca en el desarrollo económico*, ed. CEMLA-FELABAN, México, 1988.
 - 18 Honohan, Patrick: *Financial system failures in developing and transition economies: diagnosis and prediction*; Instituto de Investigación Económica y Social, Dublín, mimeógrafo.
 - 19 International Monetary Fund, *IMF Survey*, 28 de octubre de 1996.
 - 20 International Monetary Fund, *World Economic Outlook*; mayo de 1996 y octubre de 1996.
 - 21 Jackson, Patricia: *Deposit protection and bank failures in the United Kingdom*; en [6(a)].
 - 22 Latter, Tony, *The origin and resolution of banking crises in the 1990s: the United Kingdom experience and some comparisons with*

other *countries*, presentado en una conferencia en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Ciudad de México, en noviembre de 1996, y publicada con ese mismo título en *Money Affairs*, primer semestre de 1997, pp. 15-38, **CEMLA**, México, D.F.

23 Shimuzu, Yoshinori, *Problems in the Japanese financial system in the early 90s*: Hitotsubashi Journal of Commerce and Management 27 (1992).

24 World Bank, *World Development Report 1989*.

Índice

	<i>Pág.</i>
Resumen	1
1. Introducción	2
2. El contexto estructural	3
3. Causas de las crisis bancarias	15
4. Acciones para prevenir o solucionar las crisis bancarias	21
5. Conclusiones	25
Apéndice 1: Reino Unido	27
Apéndice 2: Otros países	32
Referencias y lecturas adicionales	38

Este Ensayo fue publicado por el
Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
Durango 54, Col. Roma, México, D.F., 06700
Tel. (525) 533-0300;
Telefaxes: (525) 514-6554, (525) 207-2847,
(525) 207-7024 y (525) 525-4432.
Se terminó de imprimir en junio de 1998
México, D.F.
El tiraje fue de 300 ejemplares
Impreso por:
Editorial y Comunicación