

Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano¹

Pablo Samaniego
Mauricio Villalarte²

1. Introducción

La ocurrencia de crisis bancarias a nivel mundial y en el Ecuador, es el principal motivo por el cual se llevó a cabo esta investigación. Sin embargo, también estuvo guiado por lo importante que resulta reconstruir la historia del Ecuador al respecto. Para ello, se ha tomado como punto de partida a la intervención del Estado ecuatoriano a través de los organismos pertinentes en el caso del Banco La Previsora, para luego abordar lo ocurrido a raíz de la crisis de la deuda externa en 1982.

Con el propósito de realizar un análisis global del tema, el documento recoge, en primer lugar, los aspectos teóricos relacionados con el papel de los bancos centrales frente a crisis del sistema financiero; se pone énfasis en las características específicas que hacen del sistema bancario y

¹ Esta investigación es una versión ampliada y corregida de un documento interno elaborado en la Dirección General de Estudios con la colaboración de la Dirección General Bancaria del Banco Central del Ecuador. Se agradece la colaboración de todos aquellos que participaron en la elaboración del mencionado documento. Esa versión original fue utilizada para diversos fines por funcionarios de la Institución.

² Economistas de la Dirección General de Estudios del Banco Central del Ecuador. Los criterios y opiniones vertidas en esta investigación no reflejan necesariamente la posición de esta Institución.

financiero un sector sobre el que se deben diseñar y estructurar mecanismos de supervisión y control. En esta misma línea, se establecen las limitaciones y restricciones por las que atraviesan la supervisión y control en países en desarrollo, caracterizados por la volatilidad en sus economías y la debilidad de la mayor parte de las instituciones públicas.

Luego, se hace un recuento de crisis financieras ocurridas en algunos países de América para ejemplificar el tipo de problemas por los que pasaron y las soluciones que se dieron a esos episodios. De esta manera en el documento se combinan la descripción de los casos con las evaluaciones efectuadas sobre ellos y, a partir de ellas, se extraen conclusiones alrededor del tema de la prevención de crisis bancarias y del tipo de medidas idóneas que se deben tomar en caso de que se den.

En la tercera parte, se hace un recuento histórico de las medidas adoptadas en el Ecuador para superar deficiencias o crisis en el sector bancario y financiero. Esta historia relata los sucedido en el Banco La Previsora, luego se concentra en la variedad de mecanismos e instrumentos que puso en operación el Estado ecuatoriano con el propósito de sortear las difíciles circunstancias que vivió la economía, y el sector financiero en especial, a raíz de la crisis de la deuda externa, cuyos síntomas se sintieron a partir de 1982. Esta sección finaliza con el análisis de los hechos más recientes en la materia, esto es, las crisis del Banco de lo Andes y del Banco Continental.

Finalmente, el artículo presenta las conclusiones. En ellas, se hace una síntesis de los aspectos teóricos y los estudios de caso discutidos en la primera parte y de la experiencia ecuatoriana, y se pone en relieve las lecciones o “hechos estilizados” que es posible obtener a partir del estudio del tema.

2. El papel de los bancos centrales frente a una situación de crisis de las instituciones financieras

2.1. Introducción

Los primeros bancos (si es que cabe utilizar el término), aparecieron muchos siglos atrás. Su función principal era proteger y mantener en buen recaudo el dinero y las mercancías depositados por los prósperos

comerciantes. Desde esa primera forma de organización, a la que domina en la actualidad, existe una gran diferencia. Ella se explica por la estructura más compleja que han desarrollado los bancos e instituciones financieras. El primer elemento que se analizará es el relativo a su importancia dentro del sistema de pagos de la economía, es decir del conjunto de “instrumentos, organizaciones, procedimientos de operación y sistemas de información y comunicación que se utilizan para que el pagador inicie y comunique información sobre el pago, al beneficiario de éste y para liquidar saldos, es decir, para transferir fondos”.³

Para explicar más fácilmente esta función, conviene recordar las implicaciones de la aceptación del cheque como medio de pago universal y obligatorio. El cheque como sustituto, aunque no perfecto, del papel moneda, tuvo y tiene como característica fundamental incrementar la velocidad de las transacciones entre agentes económicos. Mientras que antes de la aparición de este instrumento, se debía llevar el papel moneda necesario para realizar una transacción, en la actualidad solamente se requiere poseer una chequera para saldar cualquier negociación en el momento que se decida. Tanto el individuo que vende, como aquel que gira el cheque, confían en el normal funcionamiento del sistema de pagos, es decir, tienen la seguridad que el vendedor podrá cambiar el cheque por dinero corriente (dinero de alto poder) o hacerlo efectivo cuando crea oportuno, porque conserva su valor nominal sin ninguna clase de descuento. De igual manera, el comprador confía en que no deberá devolver el bien adquirido, pues el banco contra el cual giró el cheque está en la obligación de pagarlo⁴.

Este tipo de operaciones, que ocurren cada minuto o segundo sin que se repare en ellas, son las que confieren al sistema bancario un carácter especial e imprescindible en la organización económica actual, pues el sistema económico ha encargado a este sector la responsabilidad de

³ Baliño, Johnson y Sundararajan (1996)

⁴ En este ejemplo se considera una situación normal en la que el comprador tiene depositado en el banco un valor suficiente para respaldar la transacción. No es interés de esta sección profundizar en otras posibilidades, como la estafa a través de cheques.

transformar y respaldar toda la variedad de instrumentos que sustituyen al dinero corriente.

La utilización de los cheques, letras y otros mecanismos creados por la banca para agilizar el intercambio en una economía, no se remite únicamente a las transacciones de bienes en el mercado doméstico y con el exterior. Estos papeles también respaldan las operaciones entre acreedores y deudores, dentro de los cuales están los propios bancos.

Es por ello que el normal funcionamiento de una economía requiere que no existan interrupciones de los pagos que deben realizar los bancos a favor de terceros, en tanto acreedores. Es tal la importancia del mecanismo que, dependiendo del marco institucional que existe en cada país, la Constitución u otros instrumentos legales establecen la obligatoriedad de que alguna institución del Estado vele por el normal funcionamiento del sistema de pagos. En el Ecuador esa disposición está contenida en la Sección V de la Constitución Política de la República.

Adicionalmente, la banca moderna tiene otras funciones claves. En efecto, facilitan "... la intermediación, la transformación de vencimientos, la asignación de crédito y permiten alcanzar la disciplina financiera entre los deudores. Los bancos generan importantes externalidades positivas al recolectar flujos de ahorro, asignar recursos, proveer servicios de liquidez y de pagos, y al difundir la información necesaria para la intermediación, propiciando la diversificación de portafolio fundamental para la transformación de vencimientos y la reducción del riesgo".⁵

La *intermediación* se refiere a la colocación de los recursos captados por los bancos en el resto de actividades de la economía. En ausencia de este mecanismo fundamental de la banca, las posibilidades de crecimiento de la economía se verían gravemente reducidas, puesto que los planes de expansión de la producción no tendrían posibilidades de ser financiados o, en su defecto, se deberían crear nuevos instrumentos que logren de manera rápida, oportuna y eficiente, transferir recursos entre los sectores con capacidad de ahorro, hacia aquellos con necesidades de

⁵ International Monetary Fund, (1996).

financiamiento. Esta función de intermediación hace que los bancos administren sus inversiones usando, básicamente, el dinero de otros: el capital propio es necesariamente una fracción con respecto al total de fondos movilizados⁶. Esta característica hace que los bancos e instituciones financieras tengan otro tipo de incentivos en tanto no son recursos propios los que se arriesgan.

La *transformación de vencimientos* está muy ligada al punto anterior: es la operación por la cual las instituciones bancarias y financieras logran acoplar los plazos de los recursos depositados, con la extensión de los vencimientos demandada por los prestamistas. Esta función es importante porque gran parte de los depositantes necesitan disponer de sus depósitos con relativa flexibilidad, en tanto que la mayoría de los créditos involucran inversiones de mediano y largo plazo. Las instituciones financieras y los bancos absorben el diferencial entre los vencimientos, en beneficio de depositantes y prestamistas. Este diferencial es lo que se denomina como riesgo de liquidez, riesgo que es indispensable para el funcionamiento de la economía.

Para hacer efectiva la intermediación, proteger los recursos de los depositantes y maximizar su rentabilidad, los bancos recopilan información sobre los demandantes de tales fondos. Esta es una actividad que los depositantes individuales no están en capacidad de desarrollar por el costo que demandaría. Todo esto deriva, a su vez, en la *diversificación del portafolio*: la colocación de recursos en diferentes plazos, instrumentos y tipos de acreedores, para minimizar la ocurrencia de pérdidas.

Este conjunto de operaciones son claves en términos sociales porque incrementa la eficiencia económica al canalizar los recursos de manera óptima. Sin embargo, existen riesgos derivados de estas operaciones que obligan a desarrollar sistemas de supervisión y vigilancia sobre el sistema financiero.

⁶ En los Estados Unidos, a mediados de los 80, los pasivos de los bancos comerciales representaban 11 veces su patrimonio, comparado con una relación de 1.2 en el sector manufacturero (Dewatripont y Tirole, 1994).

En este contexto, los bancos e instituciones financieras, a diferencia de las empresas no financieras, carecen de controles que provengan del mercado.⁷ En efecto, siendo los depositantes quienes proveen gran parte de los fondos para el funcionamiento de los bancos, su limitado acceso a información completa y la nula injerencia en la administración de estas instituciones, imposibilitan que existan mecanismos para que los depositantes controlen la administración y operación de las organizaciones bancarias y financieras. Aún cuando la junta general de accionistas o la junta directiva tienen atribuciones sobre la administración, el problema y dificultad respecto al sector radica en que ello no garantiza el buen uso de los fondos y la protección de los ahorros.

Es precisamente porque no se cumplen los instrumentos de control interno, uno de los rasgos característicos de la administración de las empresas no financieras⁸, que es necesario contar con instituciones de vigilancia y supervisión que se encarguen de velar por el buen uso y seguridad de los depósitos colocados en el sistema. Por estas fallas de mercado, el Estado, como responsable del bienestar colectivo, debe establecer mecanismos para garantizar y supervisar el adecuado funcionamiento del sistema financiero y, por ende, de la economía.

De ahí que el sistema bancario debe estructurarse dentro de un esquema con una clara disyuntiva; se trata del balance entre eficiencia y seguridad, lo que en términos del funcionamiento del sistema económico es complejo. Allan Meltzer (1996), al hacer referencia a la seguridad, señala

⁷ Uno de los pocos casos en que el sistema financiero desarrolla controles internos es cuando se conceden mutuamente créditos de muy corto plazo. Una parte importante de los créditos interbancarios se utilizan para cubrir problemas temporales de liquidez. Si una institución hace un uso muy frecuente de ellos, el resto de bancos e instituciones financieras lo tomarán como un indicador de que existen problemas de liquidez que no son pasajeros. Normalmente ello conduce a que el acceso de la institución con problemas al mercado interbancario sea cada vez más difícil.

⁸ "Un banco tradicional, como cualquier empresa, es una entidad que emite capital y deuda para comprar activos, con la esperanza de que el rendimiento del activo sea superior al costo del capital y la deuda, aunados al costo operativo. La externalidad que discutimos surge el hecho de que la deuda que emite (captaciones) es relativamente volátil y se mueve en consonancia con factores que no necesariamente reflejan la rentabilidad del activo. Si un banco quiebra, como consecuencia de haber colocado mal su cartera, las captaciones de otro banco, incluso uno perfectamente sano, pueden verse afectadas hasta el punto de generarle un problema de solvencia, en la medida en que el activo no sea perfectamente líquido". Carrasquilla (1996).

que “...muchas personas que han investigado el tema han propuesto soluciones como 100% de reservas para los bancos. limitar el monto de riesgo que los bancos pueden tomar, imponer restricciones en los portafolios de los bancos. Hasta cierto punto esto puede ser muy útil, pero confiarse totalmente puede ser una mala idea porque lo que pasa es que si hacemos al sistema bancario muy libre de riesgos, estos riesgos se dirigen hacia otros sistemas y la economía va a continuar con estos riesgos”.

La eficiencia de las instituciones está representada en el margen entre las tasas de interés activa y pasiva; un margen financiero muy alto indica poca eficiencia y conduce a que el crédito sea caro. La seguridad puede no ser compatible con la eficiencia puesto que mientras más adversa al riesgo sea una administración bancaria, puede incurrir en mayores costos que amplíen el margen entre las tasas de interés.

De ahí proviene la lógica económica que justifica la existencia de mecanismos de control, supervisión y salvaguardia del sistema financiero. El principio general que los anima es un balance o equilibrio entre eficiencia y seguridad, conociendo de antemano que la actividad de los bancos e instituciones financieras es por definición riesgosa y que por naturaleza las organizaciones del sector son ilíquidas⁹, pues una de sus características es prestar fondos ahorrados por los depositantes, a plazos distintos en uno y otro caso.

Esa particularidad hace que las instituciones financieras no sean equivalentes a cualquier empresa, por lo cual no es posible que reciban un tratamiento semejante. La quiebra de un banco, por definición, puede ser mucho más peligrosa que la de una empresa no financiera por sus consecuencias sobre la evolución de la economía. Así, el sistema de pagos experimenta rupturas cuando los pasivos de alguna o algunas entidades financieras dejan de tener valor y no son susceptibles de ser transformados en dinero primario. En tales casos, el sistema de pagos se debilita, ocasionando pérdidas a la sociedad debido a la interrupción y/o demora en las transacciones, a la obstrucción en el proceso de intermediación de recursos, a la reducción de la riqueza de los depositantes en el sistema financiero. Como anota Carrasquilla (1996), “El riesgo que toma cualquier empresario carece -en principio- de

⁹ Haussman R. and M. Gavin, (1995)

implicaciones para la política pública; el diagnóstico de que la actividad financiera ‘es diferente’ en virtud del riesgo sistémico implica que, en este caso, sí tiene implicaciones claras para la política pública”.

En este contexto, uno de los principales efectos potencialmente negativos del sistema financiero constituye el efecto dominó que ocurre cuando se produce la quiebra de un banco. Debido a lo intrincado de las relaciones entre los bancos e instituciones financieras, la quiebra de uno de ellos puede contagiarse al resto a causa de las pérdidas que ocasionaría la suspensión de los flujos de dinero. Así mismo, las dificultades presentes en una institución se pueden propagar debido al retiro masivo de depósitos, cuando los agentes dejan de confiar en la seguridad y confianza que les brinda el sistema.

En vista de lo anterior, el Estado tiene la obligación de supervisar el funcionamiento del sistema financiero y, en ciertos casos, acudir en su ayuda por las razones antes enunciadas. No obstante, a pesar de la trascendencia de las obligaciones estatales, no existe un marco universal sobre sus mecanismos de aplicación. A continuación se procede a revisar brevemente algunos de los aspectos que la literatura económica ha abordado en relación con esta problemática.

3. Las autoridades monetarias y el sistema financiero. El manejo de las crisis financieras.

Como se mencionó en la sección anterior, es imprescindible la existencia de mecanismos de salvaguarda que garanticen la estabilidad de los sistemas financiero y de pagos y que protejan al público, especialmente a quienes depositan sus recursos en las instituciones financieras. La presencia de tales instrumentos suele generar “riesgo moral” en las acciones de los depositantes y de las entidades financieras, es decir, una tendencia a tomar posiciones más arriesgadas. El “riesgo moral” puede ser considerado como un mal menor frente a la ausencia de tales mecanismos, pero en todo caso, en el diseño y reglamentación de ellos, se deben definir las limitaciones a efectos de minimizar este riesgo. A continuación se subrayan algunas características orientadas a la minimización del riesgo moral.

i) *Supervisión prudencial.*- La existencia de una supervisión prudencial puede ser justificada en base a distintos argumentos. En primera instancia, existirían economías de escala en la supervisión centralizada de las instituciones financieras, por parte de una entidad pública a nombre de la gran diversidad de prestamistas o depositantes, quienes poseen información asimétrica¹⁰. En segundo término, se puede argumentar que “los bancos pueden transferir parte de su riesgo de portafolio desde los accionistas hacia los contribuyentes sin compensarlos por el riesgo que toman... por lo que los hancos deben ser supervisados y regulados para limitar su habilidad para transferir el riesgo hacia el público”.¹¹

Para ser efectiva, la regulación tiene que sustentarse en los siguientes elementos:

1. principios generalmente aceptados, como los propuestos por la Convención de Basilea, con el propósito de reducir los incentivos de los accionistas de las entidades financieras para tomar altos riesgos a expensas de los mecanismos de salvaguarda disponibles para los bancos; además, tales principios tienen que ser simples para evitar interpretaciones erróneas y, además, consistentes con regulaciones de otros países en que los bancos nacionales operan;
2. una inspección *in-situ* profesional y oportuna de la Superintendencia de Bancos y/o del Banco Central, según el esquema institucional vigente en cada país, que determine la calidad de los activos, particularmente del portafolio de préstamos, y del patrimonio de las entidades bancarias; y,
3. un régimen de sanciones claro y estricto que estimule y garantice el cumplimiento de las disposiciones y normas establecidas para la operación de las entidades financieras.

ii) *Sistema de garantía de los depósitos.*- Este sistema, cuya administración puede estar a cargo de agencias estatales o privadas, tiene el propósito de proteger a los pequeños depositantes en el caso de problemas individuales de las instituciones financieras o frente a una situación de crisis generalizada. Se asume que quienes han depositado sus

¹⁰ Diamond y Dybvig, (1983)

¹¹ Rojas-Suárez y Weisbrod, (1996a)

recursos han estado motivados por la confianza en el sistema bancario y en tanto no poseen ninguna injerencia en la administración del banco y no disponen de suficiente información, tampoco pueden ser responsables de su situación. En esta medida, no solamente se persigue resguardar los intereses de un número considerable de personas, sino también evitar que la crisis en un banco se propague al resto del sistema financiero. Si esto ocurriera, se produciría un retiro masivo de depósitos que acarrearía nuevos problemas de liquidez a un mayor número de instituciones, lo cual puede conducir a una crisis global del sistema financiero. El seguro de depósitos tiene que ser creíble en términos reales para poder evitar corridas bancarias, es decir, el público debería esperar que el valor real de sus depósitos será respetado.

La existencia del seguro de depósitos puede provocar la toma excesiva de riesgos. Para minimizarlos, es importante que el seguro de depósitos sea explícito y limitado *ex-ante*. Asimismo, se debe establecer una prima proporcional al riesgo que presenten las cuentas del balance de cada entidad financiera, con el objeto de desanimar prácticas riesgosas en la administración de las entidades.

iii) *Prestamistas de última instancia*.- En la teoría económica¹² hay un consenso casi generalizado sobre la necesidad de socorrer o ayudar a las instituciones bancarias y financieras cuando tienen problemas de liquidez y en situaciones de crisis generalizadas. Normalmente ejercen el papel de prestamistas de última instancia el Banco Central o el Gobierno a través de instituciones estatales, dependiendo del marco jurídico de cada país. En principio,¹³ el Banco Central debe limitarse a proveer liquidez temporal a instituciones ilíquidas pero solventes, en tanto que el Gobierno debería ocuparse de auxiliar a instituciones insolventes, si así lo decide, o en caso de crisis generalizadas. En la práctica, sin embargo, existen algunos problemas que impiden seguir tales políticas: por un lado, es difícil distinguir a bancos ilíquidos pero solventes de aquellos insolventes; por otro lado, la capacidad del Gobierno para conseguir fondos con el propósito de financiar los préstamos de última instancia puede ser bastante limitada, especialmente en países con mercados de capitales poco profundos y/o con cargas elevadas de endeudamiento. En

¹² Ver Schoemaker (1996)

¹³ FMI (1996), pp. 10-11

este último caso, el financiamiento en base a recursos de emisión puede ser lamentablemente la única alternativa viable, lo cual implica desbordes inflacionarios.

Además, las distintas escuelas del pensamiento económico tienen sus tesis particulares sobre los mecanismos operativos para cumplir con la función de prestamista de última instancia. Así, la escuela clásica favorece la concesión de créditos de liquidez por parte del Banco Central a una tasa de interés con penalización y suficientes garantías, con el propósito de restringir el acceso de todas las instituciones¹⁴. La escuela monetarista, por su parte, propone el control de la tasa de interés en situaciones de crisis. Esta política, según Schoemaker (1996), ayudaría a repartir recursos de manera general, pero pueden existir problemas en la distribución entre instituciones financieras en vista de que el mercado interbancario podría operar inadecuadamente en contextos de crisis. Si existiera perfecta información, un banco solvente siempre tendría la posibilidad de obtener fondos en el mercado interbancario, sin embargo, como Stiglitz y Weiss¹⁵ han demostrado, cuando existe información imperfecta se puede producir racionamiento de crédito e, inclusive, algunos bancos solventes pueden quedar al margen del mercado debido a percepciones negativas de los agentes (selección adversa).

A la normatividad orientada a la minimización del “riesgo moral” se la puede definir como *ex-ante* y en la práctica se circunscribe a la prevención y a la solución de trastornos específicos en el sistema financiero. En ese contexto, los problemas de insolvencia de una entidad financiera deberían solucionarse liquidándola oportunamente y activando el seguro de depósitos para proteger a los pequeños depositantes, con lo cual se envía señales claras al resto del sistema para que se discipline.

Sin embargo, dicha situación contrasta con el manejo *ex-post* de crisis generalizadas en el sistema financiero: dadas sus repercusiones, ningún

¹⁴ En países en desarrollo como el Ecuador, el hecho de que no exista suficiente desarrollo del mercado de capitales y suficientes títulos valores negociables para administrar la política monetaria únicamente con operaciones de mercado abierto, ha provocado que el Banco Central lleve a cabo actividades complementarias mediante las llamadas “operaciones de tesorería” que son créditos de liquidez, para cuyo acceso se han establecido condiciones de elegibilidad. El cumplimiento de dichas disposiciones permite un acceso automático al mecanismo.

¹⁵ Stiglitz, J. y A. Weiss (1981)

Estado puede abstraerse de la situación y dejar de actuar porque los costos sociales involucrados son muy altos. La normatividad *ex-ante*, útil para problemas individuales, queda entonces relativizada y las autoridades deben decidir cómo actuar considerando los costos sociales de las distintas alternativas disponibles. Así por ejemplo, tal como argumenta la escuela moderna “pragmática”¹⁶, el costo social de la liquidación de una institución financiera puede exceder el costo privado en algunos casos, recomendándose entonces que el Gobierno o el Banco Central otorgue créditos a bancos individuales en base a una consideración social (de bien público): la quiebra de una institución podría llevar a la bancarrota de otras instituciones financieras con características similares. El papel del prestamista de última instancia, según Solow (1982), consistiría justamente en evitar esta reacción en cadena; además, en vista de las dificultades que existen para distinguir entre problemas de liquidez y de solvencia, especialmente en países de menor desarrollo relativo como los latinoamericanos, el prestamista de última instancia debería desembolsar los fondos incluso si existe la presunción de insolvencia.¹⁷

Cabe anotar que *ex-post* se debe evitar dar auxilio a todas las instituciones financieras, (ya que si ellas perciben que pueden acceder fácilmente a los fondos del prestamista de última instancia, podrían incurrir en riesgos excesivos) sino únicamente en los casos en que se pueda provocar un efecto generalizado, es decir, cuando la crisis en una institución genere problemas en otras y ponga en riesgo a todo el sistema financiero¹⁸. Se menciona, además, que debe existir una supervisión más cercana y estricta sobre las entidades que acceden a los créditos de liquidez.

El punto de vista de esta escuela moderna pragmática es compartido por Alan Greenspan¹⁹, actual Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos quien afirma que “...los objetivos del banco central al manejar la crisis son moderar las pérdidas financieras y prevenir la existencia de una

¹⁶ Goodhart, C. (1987)

¹⁷ En estas circunstancias, la literatura económica hace referencia a la “creación de ambigüedades”, pues el Banco Central debe actuar *ex-post* en contra de los principios básicos delincados, especialmente en lo que se refiere a la concesión de préstamos.

¹⁸ En la literatura económica, con el propósito de ejemplificar esta situación y hacer más gráfica su interpretación, se la denomina “efecto dominó”.

¹⁹ Alan Greenspan, (1994).

reducción en la confianza, que determine que las dificultades de una institución afectan gravemente a otras. Esta preocupación no se motiva en evitar la liquidación de entidades que han sido mal administradas o que han tenido mala suerte, sino en que estas liquidaciones no tengan un efecto amplio y serio sobre los mercados financieros, la economía nacional y la economía mundial”. Así mismo, Greenspan señala que “...cuando a principios de 1990, la institución líder en la negociación de los denominados *junk bonds*, Drexel Burnham, quebró, con potenciales efectos en los mercados financieros, la preocupación del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos no fue por la quiebra de esa institución en particular, sino por el impacto que ésta podía tener en otras instituciones financieras y en el funcionamiento del mercado de capitales, que es esencial para el crecimiento económico y la creación de empleo”.

La posibilidad o la presencia de crisis sistémicas exige que las decisiones sobre el sistema financiero no sean adoptadas únicamente en el contexto de seguridad y solvencia de una institución en particular, sino evaluando las consecuencias económicas que pueden acarrear decisiones de cierre de una o de un grupo de instituciones financieras. La intervención del Banco Central o del Gobierno se realiza entonces sobre la base de una evaluación costo-beneficio, verificando si el costo de intervenir en un momento determinado para salvar a una institución es menor que enfrentar la crisis en un mayor número de instituciones.

Así, los problemas en un banco de mediano o gran tamaño (medido en relación a su posición en el mercado, por ejemplo, el porcentaje de cartera en el total del sistema), pueden desencadenar dificultades en el conjunto del sistema, debido a las relaciones mercantiles con otros bancos a través del sistema de pagos y al número de depositantes. Si un banco representativo enfrenta restricciones de liquidez o deficiencia de patrimonio, seguramente incumplirá sus obligaciones con el resto de bancos, lo cual podría generar una reacción en cadena que provoque la iliquidez de otros bancos y así, sucesivamente, hasta que todo el sistema colapse. En este mismo sentido, se debe mencionar el hecho que un banco en problemas está dispuesto a aceptar créditos más riesgosos, lo cual puede ser un factor que contribuye a deteriorar su propia situación y a potenciar el efecto nocivo sobre el resto del sistema en caso de quiebra.

Por ello, en el caso de dificultades en instituciones grandes, la autoridad económica debería intervenir para evitar el grave perjuicio que acarrearía sobre el conjunto de la economía, debiendo hacerlo en forma oportuna para impedir que los daños se sigan propagando. Es decisivo el tiempo transcurrido entre los síntomas y la intervención de la autoridad²⁰. Los especialistas en el tema anotan que mientras más rápida sea la intervención, habrá menores costos derivados. Para que esa posibilidad exista, es necesario tener organismos de control fuertes y con capacidad de revisar periódicamente las cuentas internas de cada una de las instituciones del sistema financiero. Ello implica, además, que las instituciones reporten la información requerida por la entidad de control en los plazos establecidos y en forma veraz.

Otros factores que se deben considerar en la evaluación costo-beneficio de la intervención estatal son: la coyuntura macroeconómica²¹; efectos monetarios y presupuestarios; “riesgo moral”; distribución de pérdidas entre deudores, depositantes, el sistema financiero y el gobierno; efectividad en la recuperación de créditos; y, efectos secundarios sobre los deudores y bancos solventes.²² Otro elemento decisivo, especialmente para los países menos desarrollados, es el grado de concentración de la riqueza y el consiguiente escaso desarrollo de los mercados de capitales.²³ En efecto, la concentración de la riqueza implica la interconexión de los balances de bancos y empresas y, por tanto, una mayor probabilidad de que las crisis de algunas instituciones se generalicen; además, esta concentración provoca iliquidez en los mercados de capitales, lo que dificulta la obtención de fuentes alternativas de recursos en el caso de crisis financieras.

Un caso importante es el de una crisis financiera en un contexto macroeconómico desfavorable. En tal situación, la crisis afecta por igual a acreedores y deudores del sistema financiero. Ante ello, las autoridades deben diseñar esquemas de apoyo tanto a entidades financieras como a sus deudores pues la solución debe ser global.

²⁰ Meltzer (1996).

²¹ Las medidas y acciones que ejecutan los organismos estatales para superar las crisis en el sistema financiero no pueden ser universales porque están fuertemente condicionadas por la coyuntura de la economía. Si ésta es favorable, por ejemplo, es menor la probabilidad y necesidad de intervenir.

²² Sundararajan y Baliño, (1991), p. 29.

²³ Rojas-Suárez y Weisbrod, (1996a)

En resumen, se debe distinguir entre la necesidad de contar con una normatividad *ex-ante* orientada a la prevención de problemas en el sistema financiero y al tratamiento de problemas menores, y la administración *ex-post* de crisis generalizadas. Este último, tal como lo confirma la siguiente sección y el Anexo 1, requiere invariablemente de la intervención del Estado para minimizar los costos sociales derivados de las crisis generalizadas. Para que esta intervención sea exitosa, debe cumplir, al menos, con los siguientes requisitos²⁴:

- asegurarse que quienes tomaron altos riesgos se responsabilicen por la mayor parte de los costos de reestructuración del sistema bancario; por ejemplo, los accionistas de los bancos deben ser los primeros en perder sus inversiones, mientras que los prestatarios morosos no pueden recibir tratamiento favorable a expensas de los recursos públicos;
- vigilar las acciones que pueden ser adoptadas por las instituciones con problemas. Así, se debe prevenir la posibilidad que los fondos destinados para la reestructuración de la institución financiera se canalicen hacia una expansión del crédito a prestatarios de alto riesgo o a la capitalización de intereses no pagados de préstamos castigados; y,
- demostrar la voluntad política para hacer de la reestructuración bancaria una prioridad en la asignación de fondos públicos, evitando a la vez que la transferencia de tales fondos públicos se constituya en un estímulo para la inflación.

La habilidad de las autoridades para cumplir estos principios depende de las restricciones económicas, institucionales e incluso técnicas a las que están sujetos. En los países en desarrollo, estas restricciones son mucho más severas que en países industrializados, por lo que es más compleja la administración de las crisis financieras.

Así por ejemplo, los países en desarrollo se enfrentan a una difícil tarea en la obtención del financiamiento adecuado para los programas de reestructuración financiera:²⁵ dada la carencia de mercados financieros domésticos desarrollados, una fuente básica de fondeo es el mercado

²⁴ Rojas-Suárez L. y Weisbrod, S. (1996b).

²⁵ Rojas-Suárez L. y Weisbrod, S. (1995a).

financiero internacional. Sin embargo, tal mercado es muy sensible frente a la percepción del riesgo país, lo que hace que se limite o cierre su acceso precisamente en situaciones como las de crisis financieras generalizadas. Además, los mercados domésticos de activos bancarios son bastante limitados por carencias legales y de infraestructura de mercado. Estas restricciones de financiamiento aumentan las presiones para la utilización de financiamiento inflacionario.

Por otro lado, tal como lo señalan Rojas y Weisbrod (1995a), la capacidad para regular y supervisar a los bancos e instituciones financieras tiende a ser limitada en los países en desarrollo por la carencia de profesionales, respaldo legal e independencia política²⁶. A su vez, la inexistencia de un sistema efectivo de supervisión bancaria hace que las crisis bancarias se tornen más complejas, ya que se producen demoras en la detección de problemas: el éxito de los esquemas que se adopten para evitar una crisis bancaria depende en gran medida de la oportunidad de acción de las autoridades económicas.

Finalmente, cabe señalar la importancia del entorno macroeconómico. Aún dentro del sistema regulatorio más perfecto, la incertidumbre y la volatilidad macroeconómica son factores que restringen la capacidad de respuesta de las autoridades y dificultan el cumplimiento de los principios básicos de una intervención exitosa. América Latina, por ejemplo, ha experimentado entre dos y tres veces más la volatilidad observada en países industrializados, caracterizándose además por ser la región más volátil en términos de inflación en el mundo.²⁷

4. La experiencia internacional

A continuación se revisa la experiencia de algunos países que sufrieron crisis financieras, las restricciones que enfrentaban para administrarlas y las medidas de solución aplicadas. En cada una de ellas se analizan las causas de los problemas en el sistema financiero y se establece la efectividad y costos de los mecanismos de solución adoptados.

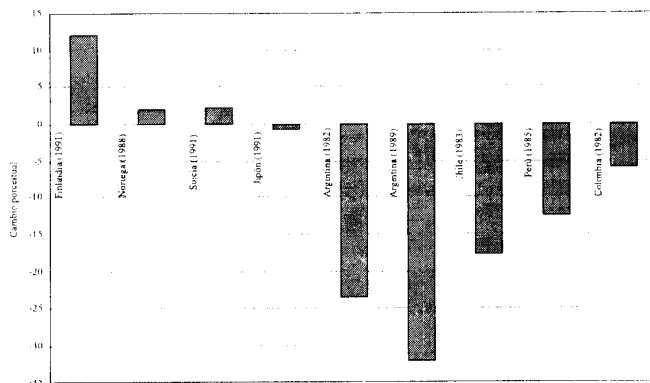
²⁶ En el caso del Ecuador, la duración promedio del Superintendente de Bancos en sus funciones es de 1.6 años.

²⁷ Hausmann y Gavin (1996)

El tema tiene amplia trascendencia, pues de los 181 países miembros del Fondo Monetario Internacional, 131 registraron crisis bancarias de distinto tipo durante los últimos diez años²⁸. Estas crisis han reportado elevados costos para los países afectados, aunque ellos han variado por las diferencias en la intensidad de las crisis, las condiciones macroeconómicas y la efectividad con que se administraron. Sin embargo, destaca la asimetría entre los costos en países industrializados y en desarrollo: por ejemplo, mientras la resolución de la crisis financiera norteamericana en la década de los ochenta representó un 3% del PIB, la crisis chilena tuvo un costo de 20%. Esto resulta de la fragilidad de las instituciones financieras (en el siguiente gráfico se aprecia la gran sensibilidad de los depositantes en América Latina frente a crisis financieras, la cual contrasta notablemente con la registrada en países desarrollados) y las mayores restricciones económicas, institucionales y legales a las que están sujetas las economías en desarrollo, tal como se analizó en la sección anterior.

Gráfico No. 1

Reducción de depósitos como resultado de las crisis bancarias



FUENTE: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

²⁸ Un resumen de los casos más relevantes y sus costos respectivos se presentan en el Anexo I.

En cuanto a la solución de las crisis financieras, se notará que las medidas adoptadas por los distintos países son heterogéneas, pero destaca la actuación de instituciones públicas en los esquemas de solución. Esto confirma que, en presencia de crisis financieras generalizadas, la intervención de las autoridades constituye una política de Estado para proteger los intereses de los depositantes y la estabilidad del sistema de pagos.

4.1. Estados Unidos: la crisis de las instituciones de ahorro y crédito durante la década de los 80

El sistema financiero de los Estados Unidos enfrentó una difícil coyuntura durante gran parte de la década de los ochenta. En primera instancia fueron afectadas las instituciones de ahorro y crédito, pero luego la crisis se extendió a los bancos comerciales. A continuación se analizan brevemente los problemas y soluciones planteadas para cada tipo de institución.

Los elementos más relevantes que anteceden y explican la crisis de las *instituciones de ahorro y préstamo* (Savings and Loan, S&L) en la década de los ochenta, son los siguientes:

- a) El tratamiento impositivo preferencial a la construcción de vivienda, que propició la saturación de la industria de los bienes inmuebles, deteriorando el valor económico de las instituciones dedicadas a la colocación de fondos hacia el mercado de la vivienda; y,
- b) Las elevadas tasas de interés y una curva de rendimiento decreciente (a mayor plazo, menores tasas), luego del plan anti-inflacionario de la Federal Reserve, produjeron presiones a dichas instituciones puesto que sus balances se componían por activos de largo plazo (como hipotecas de tasa fija a 30 años) y por pasivos de corto plazo.

En una primera etapa, las actividades de supervisión se concentraron en la diversificación de actividades y en la provisión de recursos a las instituciones afectadas. Para facilitar la diversificación de las S&L se desregularon algunas de sus actividades, se flexibilizaron las tasas de interés de depósitos e hipotecas, se ampliaron los campos de acción de la actividad crediticia para evitar la especialización en operaciones hipotecarias y se cambió la normatividad contable a fin de introducir mayor elasticidad a la

inspección contable de las actividades. Para superar la insuficiencia de liquidez, en 1982 el gobierno concedió préstamos a las instituciones que no podían recapitalizarse y se redujeron los márgenes de requerimiento de capital (de 5% a 3%).

Estas medidas permitieron la recuperación aparente de los niveles de solvencia en la mayoría de las instituciones, pero no se instrumentaron mecanismos para evaluar la situación concreta de cada una de ellas, por lo que las más débiles continuaron expandiendo sus actividades, con lo cual no se superó el inconveniente, sino que se lo pospuso.

A partir de 1985 se desataron problemas adicionales en las S&L en parte debido al manejo inicial inadecuado de la situación. Ante ello, las autoridades decidieron dar un giro a la administración de la crisis, procediendo a liquidar entidades insolventes sin posibilidades de reestructuración. Se estableció entonces un mayor control de las instituciones subcapitalizadas, se incrementó el requerimiento de capital (3% a 6%) y se retornó al sistema de supervisión contable más rígido. Si bien la Agencia Federal de Seguro de Depósitos para las S&L (FSLIC) había reestructurado 205 instituciones con un costo de 30.000 millones de dólares de fondos propios, los errores cometidos inicialmente implicaron una censura a la entidad y su absorción por parte del fondo de seguro de depósitos de los bancos comerciales (FDIC). Paralelamente se instauró una entidad pública (Resolution Trust Company, RTC) encargada de la eventual venta de los activos de las S&L liquidadas. En un lapso de 3 años, más de 700 entidades fueron liquidadas a un costo para los contribuyentes de 200.000 millones de dólares. La RTC creó instrumentos hipotecarios para poder vender los bienes raíces comerciales, así como compañías especializadas para el manejo de dichos activos, con el objetivo de acelerar la venta de los mismos al mejor precio posible.

Destaca el hecho de que en las 700 liquidaciones no se procedió a cerrar a las instituciones inmediatamente debido a la posibilidad de generar una corrida en el resto de entidades; más bien se asumió el control temporal de ellas, se cambió a la administración y se forzó a los accionistas a reconocer sus pérdidas con la idea de prepararlas para su venta, ya sea en conjunto o separando activos y pasivos. Las ventas se hicieron a través del mercado de capitales, de subastas o identificando directamente a los potenciales compradores.²⁹

²⁹ Ryan, T., (1996), p. 246

Simultáneamente se desataron problemas en instituciones bancarias debido, entre otras cosas, a la concentración de cartera en bienes raíces y a la reducción de la relación capital-activos y de las provisiones para pérdidas. La magnitud de la crisis se puede describir con la ayuda de algunas estadísticas: entre 1985 y 1992 alrededor de 1.300 bancos tenían dificultades patrimoniales, la mayoría de ellos eran instituciones regionales o comunitarias, pero algunos eran grandes.³⁰ El manejo de la crisis fue, en líneas generales, similar al de las S&L.

El costo estimado de las quiebras de las instituciones de ahorro fue equivalente a 2.3% del PIB de 1990. A su vez, el FDIC gastó el equivalente de 0.6% del PIB de 1990 para la liquidación de algunos bancos.

Una lección muy importante que se desprende de la primera crisis de las S&L es la conveniencia de evitar oportunamente la expansión de las instituciones débiles que no son liquidadas, la que puede traducirse en prácticas insostenibles en el tiempo, que agravan la magnitud de sus problemas y, por ende, aumentan el costo público y privado de la solución final.

Por otro lado, resalta la necesidad de una firme voluntad política dispuesta a comprometer fondos públicos en forma oportuna para hacer efectiva la liquidación de entidades insolventes sobre las que existe la seguridad de que no generan un efecto dominó sobre el resto del sistema. La permanencia de ese tipo de instituciones solo puede ser temporal y mientras más tiempo se las deje operar, mayores serán los costos de liquidación en el futuro como lo demuestra la primera crisis de las S&L.

4.2. La crisis financiera en Chile a principios de los 80

Se circunscribe en un ciclo de expansión y posterior depresión de la actividad económica. En efecto, se produce bajo el marco de un programa de estabilización que utilizó al tipo de cambio fijo como ancla nominal, que inicialmente registró altas tasas de crecimiento, una inflación decreciente acompañada de la apreciación real de la moneda doméstica, elevados influjos de capitales y una rápida acumulación de deuda externa,

³⁰ Spilleskothen, R., (1996), p. 240

conjuntamente con un proceso de liberalización financiera que generó una sustancial expansión de la intermediación, un cambio en la composición de los activos desde dinero hacia instrumentos remunerados de corto plazo y un *boom* de crédito (gran parte de corto plazo, con una fracción importante denominada en moneda extranjera y sobre la base de crecientes índices de capitalización de intereses y prácticas de *roll-over* de los créditos)³¹.

A fines de 1981, sin embargo, se presentan serios desajustes en el sistema financiero, por lo que las autoridades procedieron a extender préstamos de urgencia y a intervenir en algunas instituciones. En los años 1982 y 1983 la crisis se fue profundizando, adquiriendo características sistémicas. Una convergencia de factores, como anota Velasco (1991), aceleró la crisis:

- a) Choques externos, como el deterioro de los términos de intercambio y el aumento de las tasas de interés internacionales que causaron problemas de solvencia en distintos agentes de la economía y frenaron el crecimiento económico;
- b) Choques asociados con la viabilidad de las políticas macroeconómicas: variables como el tipo de cambio y las tasas de interés estaban desalineadas, generando distorsiones que exacerbaban la fragilidad del sistema financiero; y,
- c) Fenómenos microeconómicos asociados al sistema y al funcionamiento de las instituciones financieras:³² la acelerada ejecución del proceso de liberalización financiera sin un apropiado marco de regulación y errores en la administración de las instituciones en cuanto a valoración de riesgos y la concentración de préstamos a deudores relacionados.

Para hacer frente a la crisis las autoridades procedieron a liquidar o a rescatar instituciones, confiando en su posible recuperación. Los instrumentos utilizados para la rehabilitación no fueron siempre los mismos: en un principio, el Banco Central canalizó sustanciales montos de recursos hacia los bancos y se estableció un tipo de cambio preferencial (por debajo del tipo de cambio de mercado) para el servicio de una fracción de la deuda denominada en dólares. Esta política generó presiones inflacionarias y efectos contraproducentes sobre el conjunto de la economía (Rojas-Suárez y Weisbrod, 1995b).

³¹ Para un mayor detalle de la crisis chilena se puede revisar Andrés Velasco, (1991).

³² Este elemento es crucial, pues no necesariamente los choques externos y macroeconómicos conllevaron crisis financieras sistémicas en otras ocasiones.

Con estos antecedentes, las autoridades decidieron reformar el programa de ayuda a los bancos, considerando que no se auxiliaría a todas las instituciones en problemas. Además, se establecieron mecanismos para prevenir la capitalización de los intereses en mora y para forzar a los accionistas de las instituciones auxiliadas a afrontar parte de los costos de la operación de rehabilitación. Con esas directrices, se liquidó o forzó la venta de algunos bancos (pequeños básicamente), mientras que se intentó recapitalizar al resto a través de la extensión de los vencimientos de gran parte de la cartera de créditos (tanto en moneda nacional como extranjera) y la conversión de los préstamos en moneda extranjera a pesos indizados (el Banco Central asumió el riesgo cambiario). La simultánea reprogramación de los créditos y la recapitalización de los bancos se concretó a través de un mecanismo de compra de cartera vencida por parte del Banco Central: éste entregó a cambio títulos de largo plazo para así “limpiar” los balances de los bancos que, posteriormente, debían recomprar dicha cartera vencida con parte de sus excedentes operativos.³³

Como se trataba de una crisis integral en el contexto de la llamada “crisis de la deuda”, también se apoyó al sector productivo, deudor de las entidades financieras, a través de líneas de crédito del Banco Central, y de la conversión a moneda local y reestructuración de su deuda externa.

Para financiar este programa integral sin generar presiones inflacionarias, el Banco Central de Chile se endeudó con los bancos nacionales solventes y con organismos multilaterales de financiamiento y refinanció la deuda externa con los bancos privados internacionales. Más adelante, el financiamiento interno proveniente de entidades no bancarias, como fondos de pensión y de inversiones, ocupó un lugar preponderante en este esquema, gracias a su credibilidad.

De acuerdo a una publicación del FMI (1996), el costo de la crisis para el Banco Central de Chile llegó a montos del 18% del PIB en 1985, 8% en 1986, 2% entre 1987 y 1990, y 1% desde entonces. Pese a ello, la conducción de la crisis financiera chilena, sobre todo en la segunda etapa, puede ser considerada exitosa ya que, a más de compartir los costos con los accionistas originales de las instituciones en problemas, se sustentó sobre fuentes de financiamiento reales y no inflacionarias, que “...ganaron

³³ Para mayor detalle se puede consultar Zavala, J. M., (1995).

suficiente tiempo para probar a los inversionistas locales que las obligaciones de los bancos iban a ser pagadas en términos reales. Para obtener este resultado, un programa [de reestructuración de los bancos] debe contener elementos que incentiven a los deudores a cumplir sus compromisos y a los administradores de los bancos a hacer solventes a sus bancos”.³⁴

Otra lección que emerge de esa crisis es que la recuperación de la credibilidad de los agentes económicos en el sistema financiero toma tiempo y es la coherencia de la administración de la crisis lo único que permite restaurar dicha credibilidad.

4.3. El caso argentino

4.3.1. Primera crisis financiera: años 1980 - 82

Fue el resultado de una coyuntura macroeconómica inestable, antes que de los cambios, todavía incompletos, introducidos en el sistema financiero, tendientes a su liberalización y desregulación. Las desfavorables expectativas macroeconómicas, en correspondencia con una coyuntura recesiva, afectaron al sector productivo y produjeron la quiebra de un gran número de empresas a principios de la década, imposibilitando el pago de los créditos. El monto de los préstamos incobrables de las instituciones financieras se incrementó y se vio limitada su disponibilidad de recursos.

El sistema financiero argentino se caracterizaba por el predominio de la actividad bancaria y de las operaciones en moneda local. El primer signo de la crisis financiera fue la quiebra del Banco Intercambio Regional, en marzo de 1980, uno de los bancos privados más grandes del país. Su quiebra perjudicó seriamente a los depositantes, quienes perdieron la fracción de sus tenencias en moneda nacional no cubierta por el seguro de depósitos y el total de los montos denominados en moneda extranjera.

Este primer episodio generó expectativas desfavorables que indujeron el traslado de depósitos de aquellas instituciones consideradas como menos solventes hacia las que tenían respaldo del gobierno o instituciones extranjeras. La crisis se propagó rápidamente afectando a otras instituciones financieras bancarias y no bancarias.

³⁴ Rojas-Suárez y Weisbrod (1995a), p. 17.

En la administración de la crisis se puso énfasis en la recuperación de las instituciones afectadas por medio de la provisión de fondos en moneda local, antes que en el respaldo a procesos de liquidación. A fin de evitar el retiro masivo de depósitos, el Banco Central creó nuevas facilidades de crédito e incrementó el monto de los depósitos asegurados³⁵.

Al igual que en el caso chileno, para enfrentar el crecimiento de la cartera vencida en el sector privado, el Banco Central prolongó el plazo de vencimiento de los préstamos concedidos a las instituciones financieras para que éstas, a su vez, prorroguen los plazos de los préstamos concedidos a sus clientes. El programa de reestructuración presentado en 1981, contempló el refinanciamiento de obligaciones de los sectores productivos, autorizando a los bancos a redescantar dichas deudas en el Banco Central, el cual financió tales operaciones a través de los requerimientos de encaje sobre depósitos bancarios.

El esquema de control de préstamos cambió drásticamente en 1983 cuando los bancos se tornaron en prestamistas netos del Banco Central, recursos que fueron utilizados por éste para financiar el déficit fiscal. Para resolver los problemas derivados de la cartera vencida, se optó por recurrir al control de las tasas de interés en un período de creciente inflación, por lo que el valor real de las deudas se redujo rápidamente, beneficiando a los deudores y, además, se perjudicó gravemente a los depositantes quienes comenzaron a salir progresivamente del sistema bancario. Por otra parte, no se estableció ninguna sanción para los accionistas.

Entre 1980 y 1982, el Banco Central utilizó 364 millones de dólares (4% del PIB) para cubrir las pérdidas de los bancos. A esto hay que sumar las pérdidas de los depositantes que ascendieron a 13% del PIB, para tener una idea de la magnitud de la crisis financiera sufrida por los argentinos en esa época.

La administración de esta crisis dejó muchas incógnitas pues, si bien los esquemas de reestructuración eran similares a los diseñados en Chile, no se generaron los incentivos apropiados para mejorar las condiciones de las instituciones financieras, ni para recuperar la credibilidad en ellas. En efecto, en ningún momento se transfirió parte de los costos a los accionistas y tampoco se estableció un compromiso para evitar los efectos

³⁵ Rojas-Suárez y Weisbrod, (1995b).

inflacionarios del programa sino que, por el contrario, se desviaron recursos para sustentar un déficit fiscal elevado.

4.3.2. *La crisis de 1995*

Con la Ley de Convertibilidad de 1991 se liberalizaron los flujos de capitales y se limitó fuertemente la capacidad del Banco Central de actuar como prestamista de última instancia. Cuando se desató la crisis de balanza de pagos en México, ésta generó un proceso de incertidumbre y desconfianza a nivel internacional que provocó la salida de capitales y la reducción de la reserva internacional en Argentina. Este hecho, sumado a la percepción de la existencia de algunas instituciones financieras débiles y a la carencia de un seguro de depósitos explícito, se tradujo en retiros masivos de depósitos por valores equivalentes a 18% de M2 y un alza de la tasa interbancaria de un nivel de 10% en diciembre de 1994 a 65% en marzo de 1995.

Las condiciones iniciales en Argentina eran muy distintas a las que precedieron la crisis de los 80: la situación fiscal era saludable, se había generado una conciencia muy fuerte contra la inflación y se habían incorporado dentro de los sistemas de regulación algunas lecciones de la anterior crisis financiera. Con esos antecedentes, el programa de reestructuración del sistema financiero dio prioridad a la necesidad de evitar presiones inflacionarias.

Sin embargo, existían restricciones para financiar dicho programa, pues los inversionistas extranjeros y nacionales no tenían una visión favorable del país en ese momento y el Banco Central, en virtud del esquema de convertibilidad en vigencia, no podía entregar recursos sin el debido respaldo de reservas internacionales. Por ello las autoridades:³⁶

- establecieron un fondo de recapitalización de los bancos, financiado con bonos del gobierno vendidos a los inversionistas privados nacionales e instituciones financieras extranjeras, y con fondos provenientes de las agencias multilaterales; este fondo adquirió deuda subordinada en los bancos con un vencimiento a tres años, por lo que se estableció la posibilidad de que los antiguos accionistas pierdan la propiedad de sus activos si no restauraban la solvencia de sus instituciones;

³⁶ Rojas-Suárez y Weisbrod (1995b); Liendo, T. (1996).

- propiciaron el funcionamiento de un sistema de seguro de depósitos privado que provee una garantía limitada, obligatoria y financiada por los bancos, para incentivar a los depositantes a conservar sus recursos en el sistema financiero; los bancos aportan a ella una prima básica y una prima adicional por riesgo;
- decidieron vender las instituciones débiles a nuevos dueños (incluyendo a los bancos oficiales de las provincias), para lo cual se creó un fondo fiduciario para capitalizar a aquellos bancos privados que adquirieran o se fusionaran con las entidades en crisis o que adquirieran los activos y asumieran los pasivos que se habían excluido de tales entidades; y,
- contrataron una línea de crédito externo contingente a la cual acudirían en la eventualidad de crisis financieras posteriores; esta línea permite aumentar la confianza sobre la capacidad de las autoridades de evitar pánicos financieros.

Las medidas adoptadas por las autoridades argentinas lograron evitar el agravamiento de los problemas y recuperar la credibilidad de los agentes económicos, la cual fue muy golpeada por la crisis mexicana de fines de 1994. Además, se generaron mecanismos no inflacionarios para ayudar a las entidades susceptibles de rehabilitación y se creó la figura de deudas subordinadas como un instrumento para transferir los costos de la rehabilitación a los antiguos accionistas, en el caso de que no se logre la pretendida recuperación.

Finalmente, tal como lo documentan Rojas-Suárez y Weisbrod (1995), se habría limitado el crecimiento de las instituciones con problemas, crecimiento que en la mayoría de casos suele ser el resultado de la capitalización de los intereses en mora o el reflujo de la cartera vencida.

El eventual éxito de este programa, a diferencia del aplicado la década anterior, sugiere nuevamente la pertinencia de tomar en cuenta algunos principios generales como implementar mecanismos para la rehabilitación de los bancos sin crear presiones inflacionarias, obligar a los accionistas a pagar por los errores en la administración y considerar el efecto positivo que puede tener el establecimiento de un seguro de depósitos para recobrar la confianza en el sistema financiero.

4.4. La crisis mexicana de 1994 - 95

Entre 1991 y 1994, el sistema financiero mexicano creció considerablemente. El número de bancos comerciales se incrementó en más de 50%. Sin embargo, habrían existido debilidades en los mecanismos de regulación, reflejadas en prácticas contables que no se sujetaban a estándares internacionales y que descuidaban, por ejemplo, la existencia de cartera vinculada.

A mediados de 1994, se registró un persistente retiro de depósitos en moneda local y el Banco de México optó por colocar recursos en el sistema a través de una política activa de crédito para evitar problemas de liquidez. Sin embargo, cuando se desató la crisis de balanza de pagos, en diciembre de ese mismo año³⁷, la agudización de los desajustes en el sistema financiero adquirió una connotación más estructural, por lo que no fue posible continuar con esa política. En ese contexto, las autoridades diseñaron un programa global de ayuda al sistema financiero.

El programa tuvo como principal objetivo otorgar tiempo a las instituciones bancarias para su recuperación. Para ello, se diseñaron tres mecanismos: i) el control de la expansión del crédito de las entidades más débiles³⁸; ii) la inyección de capital a los bancos con una relación capital-activos menor al 8% a través de la emisión de deuda subordinada a 5 años plazo; y, iii) un proceso de reestructuración de los préstamos que incluía su redenominación en moneda indizada a la inflación (UDIS).³⁹

Para controlar la expansión del crédito, las autoridades establecieron un requisito mínimo de capital ponderado por los activos con riesgo, lo que en la práctica implicó una limitación de la capacidad de conceder préstamos por parte de instituciones con activos precarios.

La inyección de capital a los bancos se administró a través de un programa de capitalización que delegaba al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) la tarea de prestar recursos a los bancos en la forma de deuda subordinada; los recursos así obtenidos debían ser colocados en el

³⁷ Para una visión más detallada de la crisis mexicana de diciembre de 1994 se puede consultar Sachs, Tornell y Velasco (1996); G. Calvo (1995).

³⁸ Rojas-Suárez y Weisbrod (1995b) sugieren que este objetivo se habría cumplido.

³⁹ Mancera, M., (1996), pp. 219-23

Banco Central para evitar una expansión monetaria que derivara en inflación.

Adicionalmente el gobierno, a través de FOBAPROA, cooperó en la recapitalización de algunas instituciones comprando parte de su cartera: FOBAPROA compra dos pesos de dicha cartera por cada peso de nuevo capital entregado por los accionistas. Con los recursos obtenidos, los bancos deben comprar bonos gubernamentales a largo plazo.

Cálculos preliminares indican que el costo de la reestructuración del sistema financiero alcanzaría los 103.4 billones de pesos (6.5% del PIB), para 1995, pero aparentemente las autoridades habían evitado recurrir a fuentes inflacionarias de financiamiento, con lo que se cumpliría uno de los principios establecidos para una intervención exitosa.

Sin embargo, no es evidente que se penalizó a quienes tomaron altos riesgos; al contrario, parecería que un esquema de esta naturaleza permite a accionistas y administradores deshacerse de cartera de mala calidad y ganar tiempo para poder lograr la recuperación y saneamiento de sus entidades. Lamentablemente, esto aumentaría el “riesgo moral” y no generaría el comportamiento disciplinado de las entidades financieras.

4.5. El caso de Venezuela (1994 - hasta la fecha)

El sistema bancario venezolano en 1994 era fuertemente concentrado (6 bancos mantenían el 57% de los activos del sector) y la competencia externa era limitada. De otro lado, los sistemas de regulación registraban fallas, sobre todo en la calificación de créditos .

La crisis bancaria aparece en un contexto de estancamiento económico. Los altos niveles de las tasas de interés, acompañados de la fuga de capitales y la reducción en la demanda de dinero, afectaron la cartera de crédito de los bancos. En años anteriores, un importante número de instituciones financieras, aprovechando el rápido crecimiento de la economía, había adoptado estrategias de expansión con alto grado de riesgo, en el marco de deficientes mecanismos de supervisión.

La crisis se desata cuando el Banco Latino, el segundo más importante de acuerdo al volumen de depósitos al cierre del ejercicio de 1993, fue excluido de la Cámara de Compensación (lo cual provocó, además, la quiebra de varias empresas ligadas al Grupo Financiero); este hecho incrementó la incertidumbre en los agentes económicos y generó un retiro masivo de depósitos de otras instituciones del sistema financiero venezolano.

Pese a la evidencia de las dificultades, las autoridades decidieron no intervenir, permitiendo que algunas instituciones continúen operando hasta quebrar. Esto agravó la dimensión de la crisis, ya que la credibilidad de los agentes económicos en el sistema se deterioró aún más, mientras que los bancos débiles continuaban operando, atrayendo depósitos a tasas elevadas y recurriendo al *roll-over* de la cartera con problemas ⁴⁰.

Cuando las autoridades finalmente optaron por intervenir, el monto de recursos que debían comprometer eran mucho mayores a los que eventualmente hubieran requerido en el caso de haber actuado oportunamente. Entre otras medidas, dispusieron la ejecución de un programa de asistencia financiera a las instituciones afectadas, respaldado por el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, más la inyección de recursos del Banco Central a través de créditos directos. Para suministrar liquidez al mercado interbancario, se diseñó un mecanismo de facilidad crediticia, que proveyó recursos a las instituciones afectadas que no tenían acceso al crédito del Banco Central. Los fondos fueron suministrados por los bancos comerciales que mostraban índices saludables de solvencia y liquidez.

En junio de 1994 el Banco Central intervino en ocho instituciones financieras. Se instauró paralelamente una Junta de Emergencia Financiera que actuó como órgano rector del sistema. En agosto, fueron intervenidos dos importantes bancos comerciales (Consolidado y Venezuela), y se inició un proceso de capitalización apoyado por el Estado y los accionistas, con lo cual se determinó el cambio de propiedad al gobierno, manteniendo a esos bancos en operación. Posteriormente se trasladaron los depósitos de los bancos intervenidos a los bancos controlados por el Estado. Gran parte de los activos del subsistema bancario comercial (56.4%) pasaron a ser

⁴⁰ M. Arocha y E. Rojas (1996).

controlados por el Estado. Hasta comienzos de 1995 fueron intervenidos dieciocho bancos comerciales, nueve bancos hipotecarios, diecisiete bancos de inversión y catorce arrendadoras financieras.

En Venezuela se registraron algunos inconvenientes porque la tardía evaluación de los problemas de solvencia y los retrasos en la intervención incidieron en mayores pérdidas de depósitos. Además, el Banco Central inyectó recursos a la economía por el equivalente al 10% del PIB, lo que profundizó los desequilibrios monetarios y exacerbó el proceso inflacionario.

El Estado se convirtió en el principal protagonista: desde 1994 se clausuraron o nacionalizaron 18 bancos, incluidos 3 de los cuatro más grandes, que tenían el 55% del total de depósitos para 1993. Esto repercutió en altos costos públicos de los programas de reestructuración del sistema bancario, que representaron el 13% del Producto Interno Bruto para 1994 y 17% para 1995.

La lección más importante derivada de la crisis venezolana es que es vital la intervención rápida de las autoridades cuando se presume que la quiebra de una institución puede ocasionar un efecto dominó en el resto del sistema, ya que la demora puede aumentar los costos sociales de la crisis, incluyendo los montos requeridos por las autoridades para su resolución. Esto último es particularmente cierto para instituciones grandes que concentran una parte importante de las operaciones del conjunto del sistema financiero.

4.6. Lecciones de los casos analizados

En las páginas anteriores se revisaron varios casos de crisis en el sistema financiero, los que difieren tanto por su profundidad como por las formas en que fueron afrontados por las autoridades. Por ello, resulta importante extraer algunas lecciones comunes, relevantes para la administración de crisis financieras generalizadas.

Una primera advertencia se refiere a que los marcos de política macroeconómica y de supervisión prudencial deben ser consistentes, pues es necesario prevenir la adopción de prácticas riesgosas por parte de las instituciones financieras. La supervisión tiene que ser efectiva y oportuna

para detectar problemas en los bancos y de esa manera evitar que desembocquen en crisis sistémicas.

Sin embargo, es evidente la necesidad de que las autoridades intervengan cuando se producen crisis financieras generalizadas. Dados los costos sociales resultantes de ellas, la participación del gobierno en la solución de la crisis con miras a proteger a los depositantes y a la estabilidad del sistema de pagos, debe ser una política de Estado. Así mismo es relevante la oportunidad con la que se adoptan las soluciones. Si se posterga su tratamiento, se pueden ampliar la dimensión y los costos asociados, tal como se pudo apreciar en el caso venezolano. En ese sentido, resultaría crucial discernir si los problemas detectados en un momento dado pueden inducir a crisis sistémicas o si son síntomas de dichas crisis. Esto no es fácil, pero el reconocimiento de las distorsiones que pudieran haber generado las condiciones macroeconómicas y de supervisión, pueden ayudar en este propósito.

En cuanto al diseño de los programas de recuperación del sistema financiero, los casos analizados refuerzan la pertinencia de los requisitos planteados por Rojas-Suárez y Weisbrod (1995a), es decir :

- a) Hacer que quienes tomaron altos riesgos se responsabilicen con la mayor parte de los costos de reestructuración del sistema financiero.
- b) Evitar que los bancos con problemas continúen expandiendo sus actividades.
- c) Demostrar la voluntad política para hacer de la reestructuración bancaria una prioridad en la asignación de fondos públicos, evitando a la vez que la transferencia de tales fondos públicos se constituya en un estímulo para la inflación.

Además, las autoridades estatales respectivas, deben tener presente la oportunidad de sus decisiones, es decir actuar con la mayor rapidez una vez detectados los problemas; y, la transparencia en los procedimientos, de manera que los agentes económicos y los sectores involucrados (administradores y accionistas de las instituciones bancarias y financieras), tengan conocimiento exacto del tipo de medidas que se adoptan, de las soluciones que se prevén y de los costos de las intervenciones; esta es una manera de garantizar el control sobre las expectativas de los agentes y la credibilidad en el sistema.

En este sentido, debe existir una normativa muy clara del proceso de liquidación o rehabilitación de las instituciones financieras en problemas, que incluya la definición de la institución o instituciones que asumirán los costos de la intervención estatal.

A pesar de que esa es la base sobre la cual deben actuar las autoridades, éstas deben enfrentar otras dificultades cuando intervienen para solucionar crisis en las instituciones del sistema financiero; así, es importante considerar que la ausencia de mercados de capitales lo suficientemente amplios en los países en vías desarrollo impide soluciones a través del mercado y dificulta la tarea del sector público para conseguir fondos para financiarlas. Es por esa razón que generalmente se ha recurrido a recursos de emisión, los que lamentablemente alimentan los procesos inflacionarios.

5. Medidas adoptadas en el Ecuador para lograr la recuperación de instituciones financieras y preservar la confianza del público

5.1. Una breve revisión histórica

Son amplias y variadas las medidas que ha adoptado el Estado ecuatoriano para conjurar problemas en el sector financiero y salvaguardar la confianza del público en el sistema. Una de los más importantes fue el proceso de rehabilitación del Banco La Previsora, llevado a cabo entre 1977 y 1988. Este esquema se fundamentó en la concesión de una línea de crédito por parte del Banco Central para cubrir a los depositantes y acreedores externos, y para reestructurar la gestión administrativa de la entidad. En sus etapas posteriores se contempló la capitalización de la entidad por parte del Gobierno Nacional previa a su reprivatización en 1988.

En la década de los ochenta se diseñaron varios esquemas para apoyar al sistema financiero, cuya situación había empeorado por la crisis del mercado financiero internacional. Entre 1983 y 1984 el Estado ecuatoriano procedió en primera instancia a sucretizar gran parte de la deuda externa del sector privado y, más adelante, decidió asumir el riesgo cambiario de tales operaciones con miras a atenuar la carga financiera de los deudores privados. Posteriormente, entre 1986 y 1988, se utilizó el

mecanismo de compensación de deuda externa con pasivos internos que las entidades financieras mantenían con el Banco Central; este esquema constituyó un gran subsidio al sistema financiero, ya que se podía cancelar pasivos con el Banco Central mediante la entrega de títulos de deuda externa a valor nominal que eran a su vez adquiridos en el mercado secundario con sustanciales descuentos. A través de la asunción del riesgo cambiario y la compensación de pasivos con el BCE mediante títulos de deuda externa, la carga del endeudamiento externo del sistema financiero fue reducida sustancialmente. Para completar, en el transcurso de la década, el Banco Central entregó importantes montos de anticipos ordinarios, extraordinarios y sobregiros, y recibió bienes en dación en pago para cubrir obligaciones pendientes. El gran problema de estos instrumentos es que el Estado proporcionó cuantiosos recursos sin generar los suficientes incentivos para que mejore la eficiencia en la gestión de las instituciones financieras.

En 1994, frente a los problemas del Banco de los Andes, parte de sus activos y pasivos tuvieron que ser absorbidos por otra institución financiera. En esta situación, lo específico del caso y la favorable coyuntura macroeconómica, facilitaron el arreglo por la vía mencionada.

5.1.1. Crisis del Banco La Previsora 1977 - 1988

En 1977 La Previsora era uno de los bancos más importantes del país por su tamaño, número de sucursales, clientes, negocios y empresas relacionadas comercialmente. La entidad contaba con 11 sucursales, 23 oficinas, 258.000 depositantes de ahorros, 61.000 de cuentas corrientes y mantenía importantes relaciones comerciales nacionales e internacionales que estaban representadas por 160 corresponsales. Además, La Previsora participaba con el 15.4% del total de activos consolidados de los bancos del país, sus créditos representaban el 18% del total y los contingentes (créditos documentarios, fianzas y avales en moneda extranjera) constituían el 19% del sistema bancario privado.

La liquidación parcial del Banco La Previsora se produjo como consecuencia de una elevada concentración de cartera y debido al alto nivel de endeudamiento externo de empresas vinculadas a la administración. Existía también concentración en la composición

accionaria: más del 50% del capital social era de propiedad de 9 empresas que controlaban la administración y, además, disponían de altos volúmenes del crédito otorgado por ese banco.

Con el propósito de hacer frente a esta crisis, se reformó la Ley General de Bancos⁴¹ para “proteger los intereses de los depositantes, el prestigio de la banca privada y el crédito externo del país”. Se autorizó entonces a la Superintendencia de Bancos a confiscar de manera inmediata los negocios o propiedades de cualquier institución bancaria o financiera que cometa determinadas infracciones que perjudiquen su situación. Asimismo, se facultó a la Junta Monetaria para que, previo informe de la Superintendencia de Bancos, autorice al Banco Central del Ecuador la apertura de líneas de crédito a los bancos en liquidación parcial, a fin de pagar a los depositantes y reembolsar a los acreedores externos. Sobre esa base, hasta julio de 1979 se desembolsaron 2.900 millones de sucres a favor del Banco La Previsora (aproximadamente 120 millones de dólares, 1.3% del PIB de ese año).

Más tarde, en ese mismo año, la Superintendencia de Bancos declaró la liquidación de la sección comercial de la Casa Matriz del Banco La Previsora, que representaba el 70% de sus negocios, y mantuvo en funcionamiento las restantes secciones: ahorro, hipotecaria y mandato. Poco más tarde, sin embargo, las autoridades decidieron la rehabilitación de la entidad, para lo cual el gobierno aportó, como un instrumento de capitalización temporal, con 350 millones de sucres (unos 14 millones de dólares) hasta que se normalicen las operaciones del banco y se puedan negociar las acciones en el sector privado. Además, se encargó la administración del banco a representantes del sector público y se consolidaron deudas con el Banco Central del Ecuador por 2.990 millones de sucres (unos 120 millones de dólares) al 7% de interés anual y 8 años plazo con 1 de gracia.

A pesar de la aplicación de los mecanismos señalados, el Banco continuó registrando problemas de liquidez que se manifestaron a través de sobregiros en la cuenta corriente en el Instituto Emisor y que hicieron necesario que la Junta Monetaria conceda nuevos créditos de emergencia y autorice la recepción de ciertos bienes en dación en pago.

⁴¹ Decreto Supremo 1544-A del 21 de junio de 1977.

Finalmente, en los primeros meses de 1988 se autorizó la transferencia de acciones de La Previsora, de propiedad del Estado ecuatoriano, a favor de personas naturales o jurídicas, y se establecieron las condiciones en las que debería efectuarse tal operación. El valor que recibió el Gobierno Nacional por la venta se utilizó para cancelar las obligaciones contraídas por el Ministerio de Finanzas en favor del Banco Central. Cabe indicar que el capital de los anteriores accionistas, las reservas y la revalorización de activos, se utilizaron para crear una cuenta de reserva especial para eventuales pérdidas.

Actualmente el Banco La Previsora es la novena entidad dentro del sector bancario, tanto en lo que se refiere a activos como a patrimonio, representando aproximadamente el 4% del sistema en términos de estos dos parámetros.

La intervención de las autoridades en este caso no parece haber sido muy consistente. Si bien era necesario precautelar los intereses de los depositantes en la institución con mayor número de cuentahorristas y cuentacorrentistas del país, se optó por conceder créditos de liquidez por períodos bastante prolongados, en forma recurrente y en condiciones financieras favorables con el objeto de rehabilitar al Banco La Previsora. La permanente necesidad de préstamos de liquidez sugieren que dicha entidad tenía en realidad problemas de solvencia, lo que fue solucionado solo en 1988 con la reprivatización de la institución que fue realizada con la venta pública de acciones.

5.1.2. Medidas de rehabilitación adoptadas durante la década de los ochenta

En los primeros años de la década de los 80 se desató la crisis de la deuda externa en Latinoamérica, la que se reflejó en desajustes en la economía ecuatoriana en los sectores externo, fiscal y financiero. En el ámbito internacional, se produjo el incremento en las tasas de interés, la reducción de los precios de los productos primarios de exportación y la suspensión de las líneas de crédito externo. La deuda externa ecuatoriana había crecido a límites que provocaron la incapacidad de pago; el cierre de los flujos de recursos del exterior generó fuertes presiones sobre el crédito interno; se observó un descenso de la Reserva Monetaria y una tendencia al alza en el tipo de cambio libre. Estos fueron los principales

factores que confluieron para convertir la situación económica en una profunda crisis, que sin duda repercutió sobre el sector financiero.

La contracción de la economía se reflejó en el sistema financiero ecuatoriano en una continua situación de iliquidez, evidente por el incremento de la cartera en mora (fundamentalmente en moneda extranjera), el crecimiento de sobregiros en las cuentas bancarias del exterior y la alta dependencia de los bancos privados de los créditos canalizados por el Banco Central.

Durante esta década, las autoridades económicas establecieron programas de estabilización económica y diseñaron una serie de mecanismos para superar la situación del sector financiero. Entre los principales se pueden citar la concesión de anticipos extraordinarios, la entrega de bienes en dación en pago, el refinanciamiento de la deuda externa privada y la compensación de obligaciones vigentes y vencidas con cuentas especiales en divisas.

5.1.2.1 Sucretización de la deuda externa ecuatoriana (1982-1984)

Ante la cada vez más compleja situación de la economía ecuatoriana por la acumulación de obligaciones externas y la inevitable depreciación del tipo de cambio que se había mantenido constante por más de una década, se estableció en primera instancia el compromiso del Banco Central del Ecuador de proveer divisas de su mercado de intervención para el servicio de los créditos externos del sector privado registrados en el Instituto Emisor hasta el 13 de mayo de 1982 y cuyas divisas se vendieron en el mercado libre de cambios⁴². Se estableció que dicha operación se financie con cargo a líneas de crédito concedidas por el mercado financiero internacional o por intermedio del mercado financiero privado nacional.

Sin embargo, en un contexto de suspensión de los flujos financieros internacionales, el agravamiento de la crisis de balanza de pagos y la rápida depreciación de la moneda, la Junta Monetaria autorizó en junio de 1983 el refinanciamiento de la deuda externa privada con el objeto de

⁴² Por primera vez en mayo de 1982, la Junta Monetaria puso a disposición del sector privado, divisas al tipo de cambio de intervención para el pago de obligaciones con el exterior. Además autorizó la apertura de una línea de redescuento en sucres para financiar el diferencial cambiario por efecto de la devaluación.

asistir al sector privado, especialmente a fin de evitar quiebras de empresas y propender a la estabilidad del sistema financiero y del mercado libre de cambios del país. Este mecanismo contempló tres alternativas a las que podían acogerse los deudores privados ecuatorianos para el refinanciamiento de sus obligaciones, incluyendo la posibilidad de convertir sus obligaciones en dólares con el exterior en deudas en sucres (“sucretización”) con el Instituto Emisor (denominadas Créditos de Estabilización) a plazos acordes con los acuerdos alcanzados por el país con la banca internacional, en tanto que el Estado ecuatoriano, a través del Banco Central, asumía directamente el servicio de la deuda externa privada frente a la banca internacional (Cuentas Especiales en Divisas)⁴³. Este último esquema originalmente incluía el cobro por parte del BCE de una comisión por riesgo cambiario con el objeto de cubrirlo de eventuales pérdidas que podían ocurrir entre la fecha de la “sucretización” y la fecha del pago del Crédito de Estabilización.

Sin embargo, en octubre de 1984 la Junta Monetaria decidió mejorar las condiciones de pago de la deuda externa sucretizada, extendiendo a 7 años los plazos de pago, manteniendo la tasa de interés en 16% (cuando las tasas comerciales superaban el 28%), congelando el tipo de cambio en 100 sucres por dólar y ampliando el período de gracia de 1 año y medio a 4 años y medio. De esa manera el Banco Central del Ecuador debió asumir todo el riesgo cambiario para un período bastante prolongado, lo cual constituía un subsidio implícito bastante elevado en una época de inestabilidad económica que se traducía en constantes depreciaciones de la moneda.

La conversión de 1.500 millones de dólares de deuda externa privada a sucres no implicó mayores costos en efectivo para el Banco Central del Ecuador porque no canceló todos los compromisos asumidos durante el resto de los ochenta y principios de los noventa; sin embargo, se tradujo en pérdidas contables para el Instituto Emisor y en una carga para el gobierno central, el que asumió dichas obligaciones, las reestructuró bajo el Plan Brady y reanudó su servicio en 1995.

⁴³ Se acogieron al refinanciamiento de los créditos externos del sector privado los vencimientos del período comprendido entre el 1° de noviembre de 1982 y 31 de diciembre de 1984, autorizados y registrados en el Banco Central, tanto del mercado libre como del mercado oficial. Adicionalmente, se incorporaron los vencimientos anteriores al 1° de noviembre de 1982 y las cobranzas bancarias o préstamos comerciales, a plazos mayores de 13 meses por importaciones que estuvieren impagas en el exterior, así como las fianzas y avales debitados al sector financiero por los bancos del exterior.

En junio de 1985, se generalizó un mecanismo de venta de divisas a futuro por parte del BCE a los deudores privados de préstamos externos directos, el cual se basaba en una cotización fija equivalente a la vigente en el mercado oficial a la fecha de suscripción del respectivo convenio, más una comisión de riesgo cambiario de máximo S/. 38 por dólar. Este mecanismo representó otra vía para la asunción de riesgo cambiario por parte del Banco Central.

En general, estos esquemas de refinanciamiento de la deuda externa privada y de asunción del riesgo cambiario se constituyeron en mecanismos de apoyo a los sectores productivo y financiero en un contexto económico desfavorable. Sin embargo, al no exigir ningún aporte o compromiso de parte de sus beneficiarios, no generaron incentivos para el mejoramiento de la gestión y de las prácticas de toma de riesgos de las actividades involucradas, particularmente del sistema financiero.

5.1.2.2. Compensación de obligaciones con deuda externa ecuatoriana (1986-1988)

Luego del proceso de sucretización de la deuda externa privada anteriormente descrito, en el gobierno de León Febres-Cordero, la Junta Monetaria autorizó al Instituto Emisor para que adquiriera Cuentas Especiales en Divisas a fin de compensar las obligaciones que el sistema financiero nacional mantenía con el Banco Central del Ecuador y/o para cubrir deficiencias de encaje bancario mínimo. Esta política vino a completar los beneficios recibidos por los deudores privados ecuatorianos de parte del Estado, ya que a más de las condiciones favorables de refinanciamiento se les dio espacio incluso para cancelar tales obligaciones con un descuento sustancial equivalente al existente en el mercado secundario de deuda soberana. Es decir, los agentes económicos ecuatorianos que habían contraído obligaciones en divisas con el exterior, fundamentalmente el sistema financiero, recibieron del Estado: sucretización de sus obligaciones a plazos convenientes y a un tipo de cambio bastante bajo, ventas de divisas a futuro subsidiadas y un sustancial descuento (en promedio 78%) para cancelar sus obligaciones.

La Junta Monetaria⁴⁴ determinó que el producto de la compra de Cuentas Especiales en Divisas por parte del Banco Central del Ecuador, se destine a la cancelación de pasivos que los bancos y compañías financieras adeudaban al Instituto Emisor, pago de créditos de estabilización, comisión de riesgo cambiario, cartera vencida, sobregiros, anticipos ordinarios y extraordinarios, desencajes y pago de multas a la Superintendencia de Bancos por deficiencia de encaje.

Vale indicar que, en alguna medida, los recursos que utilizaron las instituciones financieras privadas para la adquisición de fracciones de la deuda externa, fueron proporcionados por el propio Banco Central del Ecuador en forma de anticipos ordinarios y extraordinarios, sobregiros y cartera vencida. El subsidio (equivalente a la diferencia entre el valor nominal de la deuda reconocido por el Banco Central y su valor de compra en el mercado secundario) que otorgó el país al sector financiero privado a través del mecanismo de compensación de deudas ascendió al equivalente de 222 millones de dólares (2.4% del PIB de 1988), lo que constituyó el 118% del capital y reservas de las entidades financieras beneficiarias.

Cuadro No. 1

Operaciones de compensación de obligaciones con el Banco Central del Ecuador

AÑO	Valor Nominal Deuda Externa (USD)	Precio promedio deuda externa	Valor Deuda en Mercado Secundario (USD)	Valor del subsidio (USD)
1986	13,338,711	66.0%	8,803,549	4,535,162
1987	89,713,093	44.3%	39,742,900	49,970,193
1988	251,169,229	33.3%	83,542,574	167,626,655
TOTAL	354,221,033	37.29%	132,089,023	222,132,010

⁴⁴ Resoluciones Nos. JM-273-CED, JM-282-CED JM-283-CED, JM-291-CED, JM-292-CED, JM-296-CED y JM-297-CED, del 19 de febrero, 15 y 20 de abril, 29 de junio y 5 de agosto de 1988 respectivamente.

Si bien este esfuerzo sirvió para sanear la situación de muchos bancos que acusaban serios problemas de liquidez y solvencia, generó un alto incremento del circulante y del “impuesto inflacionario”; a su vez, a través de alrededor de 140 operaciones de compra de cuentas en divisas, se redujo la deuda externa ecuatoriana en 435 millones de dólares.

En términos generales, este mecanismo constituyó un cuantioso e indiscriminado subsidio al sistema financiero, sin propender de ninguna manera a cambios estructurales en su gestión. Este esquema, al igual que los planteados para el refinanciamiento de la deuda externa del sector privado, no cumplió los principios básicos para un eficaz apoyo a las entidades financieras por sus altos costos para el conjunto de la sociedad y porque en ningún momento los accionistas de las entidades financieras se vieron obligados a aportar recursos para complementar o compartir los costos de la operación.

En agosto de 1988 en la presidencia de Rodrigo Borja, la Junta Monetaria, tomando en cuenta sus efectos negativos, derogó en todas sus partes las resoluciones vinculadas con la adquisición de Cuentas Especiales en Divisas por parte del Banco Central del Ecuador y, luego, prohibió al Banco Central del Ecuador la adquisición de Cuentas Especiales en Divisas (deuda externa) para cancelar los pasivos que mantenían los bancos privados.

5.1.2.3. Créditos extraordinarios y mecanismos de dación en pago

Durante la década de 1980 y antes de mayo de 1992 en que se promulga la nueva Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, la Junta Monetaria concedió anticipos extraordinarios a las instituciones financieras que presentaron problemas de liquidez, y en ciertos casos de solvencia (evidentes por los continuos sobregiros y cartera vencida en el Banco Central). De manera simultánea, la Junta Monetaria sometió a esas entidades a Programas Financieros (de rehabilitación), aprobados y controlados por la Superintendencia de Bancos y apoyados el Banco Central, sin que se establezca cambios en la administración de las instituciones financieras.

A más de los préstamos de emergencia, la autoridad monetaria, entre 1984 y 1988, afrontó la crisis de ciertas instituciones del sistema financiero ecuatoriano a través de la recepción de bienes en dación en pago de obligaciones pendientes en el Instituto Emisor. Entre 1984 y 1988 la Junta Monetaria autorizó al Banco Central a recibir bienes por montos entre 40% y 130% del capital pagado y reserva de dichas entidades.

A pesar de los mecanismos diseñados para solucionar la crisis de los años 80, en mayo de 1985, la Superintendencia de Bancos decidió la liquidación de Banco de Descuento, considerando el incumplimiento de disposiciones legales y órdenes de dicho Organismo, el elevado y creciente sobregiro en el Banco Central del Ecuador, el desencaje por un prolongado período, retiros considerables de depósitos, elevadas pérdidas en cartera y concentración de crédito. Luego, en 1988 se produjo la declaratoria masiva de liquidación de las empresas que habían presentado problemas financieros durante la mayor parte de la década de los ochenta, a pesar de las continuas medidas de apoyo otorgadas por el Banco Central. En dicho año se liquidaron FIMASA y FINANSA, FINANDES y Banco Industrial y Comercial, y, de manera voluntaria, FINIBER.

No obstante la concesión de los anticipos extraordinarios y la recepción de bienes en dación, varias entidades continuaron registrando sobregiros y cartera vencida en el Instituto Emisor hasta fines de 1988.

En noviembre de 1988, se autorizó al Banco Central del Ecuador la concesión de créditos automáticos, por un plazo de tres días, a las instituciones financieras que no contaban con la provisión de fondos suficientes para cumplir sus obligaciones bancarias. Esta norma tuvo como objetivo principal limitar los sobregiros que se habían convertido en un mecanismo de financiamiento permanente del sector financiero desde el año de 1981, y que se había aplicado simultáneamente con el proceso de sucretización y conversión de la deuda externa ecuatoriana.

Con el objetivo principal de regular los sobregiros, cartera vencida y anticipos extraordinarios, en diciembre de 1993 la Junta Monetaria autorizó al BCE para que conceda anticipos extraordinarios a algunos bancos del país, a un año plazo, con seis meses de gracia. Como requisito para la concesión de estos créditos la Junta Monetaria sometió a las entidades a un Programa Financiero.

Estos mecanismos fueron poco transparentes, no propendieron al cambio estructural de las instituciones en problemas ni a cambios en su gestión y generaron para el Banco Central, además de los costos financieros, problemas por la administración y venta de los bienes recibidos en dación en pago.

5.3. El caso del Banco de Los Andes (1994)

A mediados de 1992, la Policía Nacional arrestó a un grupo de personas supuestamente vinculadas con el narcolavado de recursos, encontrándose en su poder documentación sobre transacciones bancarias realizadas en el sistema financiero bancario ecuatoriano. Dichas personas habían mantenido depósitos en moneda extranjera durante los años de 1990 y 1991 en el Banco de los Andes Internacional, domiciliado en Monserrate y vinculado accionariamente con el Banco de Los Andes S.A. Ecuador. Por lo señalado, en julio de 1994 se procedió a la detención del Presidente Ejecutivo, Gerente General y del Procurador Judicial de esa institución financiera. A esa fecha, el Banco de los Andes estaba entre los 10 bancos más grandes del país, contaba con 177.000 depositantes y sus depósitos y captaciones ascendían aproximadamente a 300.000 millones de sucres.

Los acontecimientos relatados provocaron la desconfianza de los depositantes del Banco de Los Andes, quienes comenzaron a retirar en forma masiva sus recursos. Frente a ello, los ejecutivos del mencionado Banco solicitaron a la Junta Monetaria la concesión de un crédito de emergencia. El 22 de junio de 1994 la Junta Monetaria aprobó dicho crédito por la cantidad de 26.000 millones de sucres a 45 días plazo. La situación del Banco de los Andes continuó deteriorándose y el 4 de julio de 1994 se autorizó un nuevo crédito por 26.000 millones de sucres, a 60 días plazo, y se procedió a constituir en fideicomiso a favor del Banco Central las acciones del Banco de los Andes.

Aparte de los préstamos otorgados por el Banco Central del Ecuador, la comisión de gestión conformada por la Superintendencia de Bancos para mantener una vigilancia permanente sobre el desarrollo de las actividades del Banco de los Andes trató de obtener de la banca un préstamo subordinado, en base al artículo 147 de la Ley General e Instituciones del Sistema Financiero. Esta sugerencia no prosperó y el 13 de agosto de

1994, ante la falta de recursos necesarios para cancelar los créditos del Banco Central y los constantes retiros de depósitos, las autoridades solicitaron a las instituciones financieras que presenten ofertas para la adquisición de gran parte de los activos y pasivos del Banco de los Andes, entidad que finalmente pasó a ser parte del grupo financiero Filanbanco.

Del análisis efectuado por el Comité de Gestión sobre la situación financiera del Banco de los Andes se llegó a determinar que sus problemas se originaron en un crecimiento agresivo, mala política crediticia, concentración de créditos vinculados y un proceso de desconfianza pública generalizada.

Es importante destacar que en esa época el sistema bancario estaba en su fase ascendente: las tasas de crecimiento anual de los depósitos y créditos alcanzaron durante 1994 niveles cercanos al 60% en términos reales. En este sentido, el contexto del sistema financiero no justificaba la posibilidad de una crisis sistemática, por lo que la administración de esta crisis pudo ser fácilmente focalizada.

Las lecciones principales que se obtuvieron de este caso son:

- la necesidad de contar con mecanismos de supervisión y control más vigorosos;
- la conveniencia de mecanismos como la exclusión de activos y pasivos para facilitar la venta de instituciones en problemas;
- la escasa probabilidad de que los bancos en buenas condiciones contribuyan voluntariamente para la entrega de un préstamo subordinado a otra institución, pues actúan como *free riders*, es decir, esperan que el Estado asuma todos los costos de estabilizar el sistema financiero; y,
- la necesidad de que las autoridades emprendan en acciones directas para buscar soluciones.

Rojas-Suárez y Weisbrod (1996a) señalan que la alta concentración del capital es la causa de que las crisis bancarias en América Latina sean tan severas y que la supervisión pierda, en muchos casos, efectividad. Argumentan que la concesión de préstamos relacionados y la concentración de la cartera es “normal” en circunstancias en que un

banco está controlado por un pequeño grupo de accionistas y, éstos, incrementan los beneficios en los negocios no bancarios a través de la concesión de préstamos con tasas de interés inferiores a las del mercado. Para superar este tipo de problema, sugieren que se debe propiciar la apertura del capital de los bancos privados, pues ello obliga a una mayor transparencia en su gestión.

6. Administración de la crisis del Banco Continental

6.1. Contexto macroeconómico

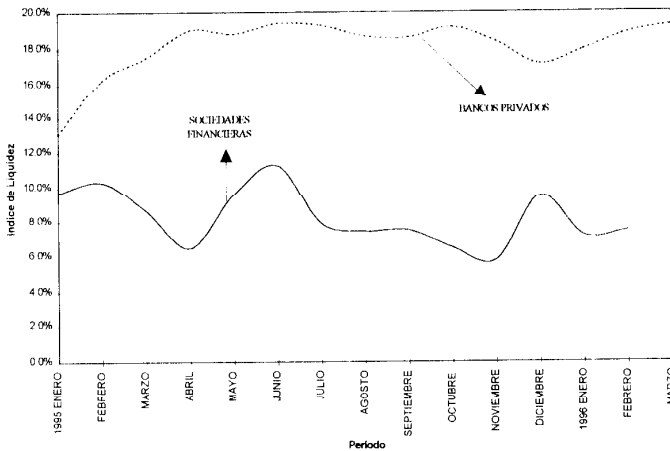
A partir de 1993, luego de la aplicación de un programa de estabilización fundamentado en la utilización del tipo de cambio como ancla nominal y en una estricta disciplina fiscal, se registraron sustanciales ingresos de capitales y una expansión de las captaciones y colocaciones por parte del sistema financiero nacional. Este contexto favorable se vio truncado durante 1995 y los primeros meses del año 1996 por una serie de factores exógenos que afectaron negativamente a la economía: el efecto “tequila” derivado de la crisis mexicana, el conflicto bélico con el Perú, la crisis política que desencadenó la renuncia del Vicepresidente de la República, la crisis energética de los últimos cuatro meses del año 1995 y la incertidumbre generada por el proceso electoral, fueron factores que provocaron una importante reducción del flujo de capitales y cambios en los patrones de tenencia de activos por parte de los agentes domésticos.

El menor ritmo de crecimiento de los depósitos, a causa del reducido ingreso de capitales, en un contexto de incertidumbre con altas tasas de interés; el desfase entre el vencimiento de activos y pasivos; las expectativas de depreciación del tipo de cambio; y, elementos recesivos agravados por los factores exógenos mencionados, generaron problemas de liquidez en algunas instituciones financieras. En efecto, la tasa de crecimiento anual de los depósitos del sistema bancario a enero de 1995 había sido de 63.7%, mientras que para diciembre del mismo año y marzo de 1996, dicha tasa se redujo a 38.6% y 40.5%, respectivamente. Un fenómeno de similares características ha ocurrido con la cartera; a enero de 1995 registró una tasa de crecimiento anual de 92.1%, la cual se ha ido reduciendo hasta alcanzar 57.1% a diciembre de 1995 y 40.5% a marzo de 1996.

Como respuesta a la difícil coyuntura, el promedio del índice de liquidez⁴⁵, a lo largo de 1995 y 1996 (ver Gráfico 2), se incrementó; sin embargo, en los meses de noviembre y diciembre de 1995 se registró una fuerte reducción del indicador. Por su parte, las sociedades financieras presentaron índices de liquidez inferiores al de los bancos privados y una marcada dependencia de los recursos del mercado interbancario.

Gráfico No. 2

**Índice de Liquidez Consolidado - Bancos Privados y de las Sociedades Financieras
(enero 1995 - marzo 1996)**



FUENTE: Superintendencia de Bancos

Elaboración: Dirección de Estudios Financieros

Frente a esta situación, las autoridades monetarias impulsaron una serie de medidas orientadas a mejorar las condiciones de liquidez del sistema financiero, destacándose las siguientes:

- La ampliación de la banda de flotación cambiaria, lo que concede más grados de libertad a la política monetaria.

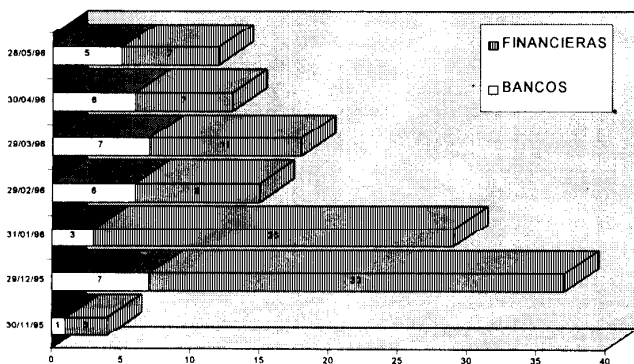
⁴⁵ Dicho índice relaciona activos líquidos y de bajo riesgo con pasivos con costo.

- La autorización para que los bancos y demás instituciones del sistema financiero puedan constituir hasta el 20 por ciento del respectivo requerimiento de encaje, en bonos de estabilización monetaria y/o bonos de la Corporación Financiera Nacional con el propósito de remunerar parte del encaje y captar recursos para el financiamiento de la línea de reactivación del sector productivo operada por la Corporación Financiera Nacional (CFN).
- La dinamización de los préstamos de liquidez del Banco Central del Ecuador (BCE) y la simplificación del trámite operativo para el acceso a este tipo de operaciones.

En este contexto, las denominadas “Operaciones de Tesorería” del Banco Central se constituyeron en el mecanismo básico a través del cual las entidades financieras pudieron solucionar sus problemas coyunturales de liquidez. En el gráfico No. 3 figura el número de entidades que obtuvo recursos de corto plazo mediante el uso de este instrumento; como se puede observar, dicho número ha tendido a decrecer desde diciembre de 1995 ya que las presiones por liquidez en el mercado han disminuido; las instituciones financieras, de su lado, se habrían adaptado a las condiciones económicas actuales.

Gráfico No. 3

Número de instituciones financieras que hacen uso de los recursos del Banco Central



La creación de una línea de reactivación del sector productivo, financiada con un crédito directo de la Corporación Andina de Fomento y canalizada por la Corporación Financiera Nacional, constituyó parte de la estrategia gubernamental orientada al mejoramiento de las condiciones de operación de la economía en su conjunto y del sistema financiero en particular, pues los choques exógenos sobre la economía ecuatoriana repercutieron negativamente sobre la situación financiera de muchas empresas productivas, comprometiendo la capacidad de pago de sus obligaciones con el sistema.

A pesar de las medidas adoptadas para prevenir la crisis, las que fueron positivas para un gran número de instituciones, uno de los bancos más grandes del país, quinto por el monto de captaciones (6.4% del total de depósitos del público)⁴⁶, presentó problemas aún más serios que requirieron la toma de decisiones por parte de las autoridades monetarias. Dicho banco experimentó los más fuertes retiros de depósitos en su operación *off-shore* (Curazao), retiros que se enfrentaron básicamente mediante la compra de la cartera de la *off-shore* por parte de la matriz en el país; como resultado de tales operaciones, su relación de patrimonio a activos ponderados por riesgo disminuyó, debilitándose notoriamente la posición del banco.

6.2. Contexto microeconómico: errores en la administración del Banco Continental

Tal como lo señala Aristóbulo de Juan, "...algunos macroeconomistas tienden a creer que las razones para una crisis financiera son siempre de naturaleza macro y que solo la economía real es lo que cuenta, siendo el sector financiero un simple sub-producto de la economía real... la experiencia internacional sugiere, sin embargo, que en medio de la recesión económica hay bancos que operan satisfactoriamente, y que en economías prósperas se encuentran bancos que quiebran. ¿Cuál es el elemento clave detrás de esta aparente contradicción? La administración. Una buena administración puede sortear los problemas macroeconómicos y una mala administración puede llevar a un banco a la insolvencia en una economía próspera"⁴⁷

⁴⁶ Tercero por el total de cartera, 9.8% del total de crédito de la banca y sexto por el total de activos (7.8% del total de activos de la banca).

⁴⁷ Aristóbulo de Juan (1995), p. 1.

Así, en un ambiente macroeconómico desfavorable e inestable, como el registrado en Ecuador durante 1995 y parte de 1996, era fundamental la orientación y la calidad de la gestión de los bancos a fin de sortear la situación. La administración del Banco Continental tomó decisiones que hicieron a la entidad muy sensible frente a los cambios en el entorno económico.

- a) *Excesivo crecimiento.*- Coincidiendo con la expansión de la economía ecuatoriana en los años 1993 y 94, los directivos del Banco Continental emprendieron una agresiva campaña para ampliar la cartera de créditos; según algunas estimaciones el crédito se habría incrementado a una tasa de 158.1% en 1994, sensiblemente superior a lo registrado en el resto del sistema (73.3%).⁴⁸ Esta estrategia fue riesgosa, entre otras cosas, porque para captar más recursos hay que pagar mayores tasas de interés, se produce una sobre-extensión financiera y se flexibilizan los criterios de selección de cartera.⁴⁹
- b) *Riesgo de liquidez.*- El Banco Continental concedió muchos préstamos de largo plazo a una tasa de interés fija sobre la base de recursos a muy corto plazo. Esta estrategia se ajustaba a un escenario de tasas de interés decrecientes; sin embargo, los choques exógenos provocaron un incremento sustancial de la tasa de interés doméstica, lo que generó una brecha significativa entre captaciones y colocaciones y, por tanto, una importante reducción del margen financiero. Según la Revista Gestión (1996), "...la situación de liquidez del Banco Continental fue apretándose hasta el punto en que, a fines de 1995, los fondos disponibles apenas representaron el 13.3% de los depósitos totales".
- c) *Cancelación de obligaciones de empresas no financieras del Grupo Conticorp S.A. con acciones del Grupo Financiero Continental (GFC) y cuentas por cobrar.*- Se hicieron transacciones de este tipo por aproximadamente US\$ 105 millones, lo que implicó una capitalización de las empresas del grupo Conticorp en perjuicio directo e intencional del Banco Continental. Además, se canjearon US\$ 47 millones de activos inmobiliarios de una subsidiaria indirecta del Banco Continental S.A. (IAMF), con cuentas por cobrar irrecuperables del Grupo Conticorp. Este tipo de transacciones constituyó un drenaje muy grande de los recursos del Banco Continental en favor de los accionistas del Grupo Conticorp.

⁴⁸ Para referencias más amplias al tema ver Revista Gestión (1996) y Spurrier, W (1996).

⁴⁹ Aristóbulo de Juan, op. cit., pág. 6

- d) *Creación del Grupo Financiero Conticorp.* A fines de 1994, se decidió fusionar el Banco Continental con Financonti (institución financiera), CASH (tarjeta de crédito) y Contileasing, con el propósito de aprovechar economías de escala. “La idea de integrar las listas de clientes no se efectuó y los costos no disminuyeron. Más aún, al adquirir la cartera de créditos automotrices de Financonti con un premio significativo, las acciones del Banco Continental terminaron sobrevaloradas después de la fusión”⁵⁰.
- e) *Tratamiento contable H.U.M.P.T.-* Se introdujeron prácticas contables al interior del Grupo que causaron costos financieros y problemas de liquidez al Banco. En efecto, “el Banco pagaba mensualmente al Grupo Financiero la totalidad de sus ingresos antes de impuestos tratados como regalías. El pago de estas sumas mensuales causó costos financieros adicionales al Banco Continental, dado que necesitó en algunas ocasiones endeudarse para efectuar los pagos”.⁵¹ A su vez, cuando el Banco comenzó a registrar pérdidas, el GFC debía transferir recursos al Banco, con lo cual se ocultaba su real situación patrimonial producto de sus pérdidas.
- f) *Problemas de reputación.-* El GFC decidió una venta de acciones para aprovechar ciertas ventajas fiscales. Sin embargo, dicho procedimiento no fue aceptado por el Director General de Rentas. Esta situación generó desconfianza en el público y un primer episodio de retiro de depósitos.
- g) *Piramidación de capitales.-* Frente a la dificultad de captar recursos adicionales, la administración optó por incrementar contablemente el patrimonio, a través de la compra-venta de acciones nuevas del Banco Continental con fondos provenientes del mismo Grupo Financiero Conticorp.⁵² Con esta operación no se logró generar capital fresco, más bien la administración pretendía mejorar su imagen ante el público e incrementar el cupo de acceso a préstamos de liquidez.
- h) *Inadecuada administración operativa.-* Algunos índices construidos para conocer la situación del Banco muestran también la debilidad de su estructura interna y problemas en la administración. A continuación se enumeran algunos de los principales⁵³:

⁵⁰ SBC Warburg (1996).

⁵¹ SBC Warburg (1996)

⁵² Ver Banco Central del Ecuador (1996).

⁵³ SBC Warburg (1996) y Revista Gestión (1996).

- Los costos administrativos como proporción del margen financiero, han sido permanentemente superiores a la media de una muestra de bancos comparables. Lo propio ha sucedido con la relación costos de personal como porcentaje del margen financiero.
- Desde enero de 1995 el saldo neto entre intereses recibidos e intereses pagados siempre fue negativo, mientras que los bancos de similar tamaño tenían un saldo positivo.
- Los ingresos por comisiones y honorarios como proporción del margen financiero se han mantenido, en promedio, por encima del 100% para el periodo mayo de 1995 a mayo de 1996; en cambio, los bancos comparables muestran un indicador promedio de 25% para el mismo periodo.
- La rentabilidad operativa (rendimiento sobre activos) y el rendimiento sobre patrimonio, fueron consistentemente negativos desde enero de 1995.
- El índice de liquidez (fondos disponibles como proporción del total de captaciones), se redujo significativamente de 22.4% a 13.2% entre diciembre de 1994 y 1995, mientras que el resto del sistema financiero mostraba un incremento de la variable precisamente como respuesta a las condiciones económicas.

6.3. Las características de la administración de la crisis

Tal como lo señala la literatura económica revisada en el presente documento, si la supervisión no fue capaz de detectar y solucionar oportunamente los problemas como los registrados en el caso del Banco Continental, las autoridades disponían básicamente de dos opciones:

- a) liquidar a la institución, tratando a la vez de reducir los costos sociales de la operación, protegiendo especialmente a los pequeños depositantes (seguro de depósitos);
- b) no liquidarla, pero proceder a rehabilitar a la institución en forma oportuna, a través de una nueva administración, estableciendo responsabilidades sobre los accionistas y anteriores administradores.

Ambas opciones pueden implicar costos, los cuales varían mucho dependiendo de la gravedad de la crisis, tal como se puede ver en el Anexo I. Sin embargo, para elegir la mejor opción, las autoridades deben considerar los costos sociales involucrados y no solamente los costos privados para el Estado. Entre los costos sociales se incluye la posibilidad de generar un riesgo sistémico que afecte a todo el sistema financiero y, por tanto, a la oferta de medios de pago y de fondos de

crédito para toda la sociedad. Este riesgo sistémico es mucho mayor en países como Ecuador debido, entre otros, a los siguientes factores:

- la concentración de la riqueza y la consiguiente iliquidez en el mercado de capitales que dificulta la obtención de fuentes alternativas de recursos frente a crisis en el sistema financiero (Rojas-Suárez y Weisbrod, 1996);
- alta volatilidad de los depósitos;
- baja tasa de intermediación financiera con respecto al PIB⁵⁴;
- falta de confianza en los sistemas financieros que se demuestra por los rápidos retiros de depósitos frente a circunstancias desfavorables (por ejemplo, en la crisis argentina derivada del efecto “tequila” los depósitos en el sistema financiero cayeron en 18% en un lapso menor a dos meses);
- preeminencia de depósitos de corto plazo sobre los de largo plazo⁵⁵.

En este contexto se enmarca la decisión de rehabilitar al Banco Continental en lugar de liquidarlo.

6.3.1. El potencial costo de la liquidación del Banco Continental

Como se expuso en la sección relativa a crisis financieras internacionales, los costos pueden ser elevados, especialmente para los países menos desarrollados. Asimismo, la liquidación del Banco Continental pudo haber generado importes significativos para la sociedad, los cuales se intentan aproximar a continuación.

En general, se puede distinguir varios tipos de costos:

- a) Directos: las pérdidas de los acreedores del Banco Continental;
- b) Indirectos: los incurridos por los otros bancos por una posible “corrida” de los depósitos, por el aumento en la cartera vencida debido a la pérdida de los recursos de los clientes corporativos, por la

⁵⁴ En base a un estudio realizado por la Oficina del Economista Jefe del BID, en el Ecuador el grado de profundización financiera, calculada mediante la relación de M2 sobre el PIB, constituye uno de los más bajos de América Latina, si bien éste ha aumentado en la presente década. En efecto, el Ecuador ocupa el puesto vigésimo primero del total de países de la región (25), con una relación de 23.3%, la misma que contrasta con la profundización financiera alcanzada por países como Jamaica (45.6%), Bolivia (39.4%), El Salvador (35.6%), Costa Rica (34.4%), Uruguay (31.1%), entre otros

⁵⁵ En efecto, para 1996, en promedio, los depósitos de 31 a 90 días representaron el 52.27% del total de los depósitos a plazo; la participación de los depósitos de 91 a 181 días es del 28.81% , del 13.52% para depósitos de más de un año y el 4.8% y 0.6% se distribuye entre depósitos de 181 a 270 días y 271 a 360 días, respectivamente.

reducción de los flujos internacionales de capital; estos constituyen en la práctica los mayores costos en el caso de una generalización de la crisis;

- c) Macroeconómicos: se vinculan con el deterioro de las relaciones de intercambio al interior de la sociedad, el impacto recesivo de la disminución del crédito, la reducción de los programas públicos sociales por la necesidad de orientar fondos gubernamentales para la resolución de la crisis financiera, entre otros.

Para estimar el costo potencial *directo* de la liquidación del Banco Continental se puede partir del valor real de sus activos inmediatamente después de la intervención. De acuerdo con el estudio de la situación del Banco realizado por la Superintendencia de Bancos y el Banco Central del Ecuador inmediatamente después de la intervención, existían unos US\$ 150 millones (0,8% del PIB) de activos incobrables. Si se agrega la reducción del valor del resto de los activos asumiendo su precio real en el mercado y descontando el castigo que habrían sufrido las acciones en caso de la venta luego de la liquidación, el Banco Continental habría tenido unos US\$ 400 millones (2,1% del PIB) menos en activos para atender las demandas de sus acreedores.

En ese sentido, interesa conocer el monto global de las obligaciones del Banco Continental con los acreedores, para de esa manera evaluar el impacto de una posible liquidación de la institución.

Según estimaciones realizadas por el Banco Central del Ecuador en el momento de la intervención, el Banco Continental, tendría que haber entregado recursos por un valor aproximado de 173.687 millones de sucres (US\$ 57.5 millones) a los 152.653 pequeños ahorristas (en la cifra no se incluyen los depósitos en certificados)⁵⁶. Si bien los ahorristas con bajos montos de depósitos no habrían incurrido en pérdidas de su capital, si habrían visto mermar su riqueza, debido a que en el lapso entre la liquidación del Banco y la restitución de estos fondos, no se generaba ningún rendimiento sobre esos depósitos.

En el caso de las cuentas de ahorro con saldos superiores a 50 millones de sucres (US\$ 16.552), los clientes habrían sufrido una pérdida de 3.935 millones de sucres (US\$ 1,3 millones) de acuerdo al derecho de preferencia del pequeño ahorrista. A dicho monto se debería agregar las pérdidas derivadas de la no cancelación de la totalidad de los depósitos a

⁵⁶ En caso de quiebra de una institución financiera, el Estado debía asumir, a la fecha, un costo máximo de 1000 UVC, de acuerdo con el derecho de preferencia del pequeño ahorrista, consagrado en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

los clientes corporativos (tanto en cuenta de ahorros, corriente o a través de certificados de depósitos).

Por su parte, las pérdidas para los clientes tenedores de certificados en el BCO-Curazao, una vez descontado el derecho de preferencia del pequeño ahorrista, hubieran sido de 267.800 millones de sucres (US\$ 88,6 millones), en tanto que los poseedores de certificados de depósitos en el Banco Continental habrían perdido 193.500 millones de sucres (US\$ 64 millones).

La cancelación parcial de las acreencias de los clientes corporativos es uno de los principales elementos que se debe considerar en las crisis bancarias. Efectivamente, habría generado problemas de liquidez en las empresas, las que se habrían visto forzadas a diferir parte o la totalidad de sus obligaciones con otras instituciones del sistema financiero, a retrasar los planes de inversión, a contratar nuevos créditos o a contraer la producción.

De otra parte, es necesario considerar las obligaciones que al momento de ser intervenido, tenía el Banco Continental con otras instituciones del sistema financiero. A la fecha en que se concedió el préstamo subordinado, se encontraban en circulación 70.991 millones de sucres (US\$ 23,5 millones) en avales emitidos por el Banco Continental, los que probablemente se encontraban en posesión de instituciones financieras, fondos de inversión e inversionistas institucionales. Este valor por avales habría tenido que ser provisionado, con su consecuente efecto negativo en resultados y en el patrimonio de las entidades que los poseían.

En resumen, el total de la pérdida potencial para los clientes corporativos, otras instituciones bancarias y empresas, habría sido igual a 510.900 millones de sucres (US\$ 169 millones), monto que equivalía, de acuerdo con los datos proporcionados por la Superintendencia de Bancos en febrero de 1996, al 24.8% del patrimonio técnico constituido del sistema de bancos privados del país⁵⁷. Como consecuencia de lo anterior, probablemente el sistema financiero habría tenido que realizar provisiones por el monto mencionado, con el efecto negativo subsecuente en resultados y patrimonio.

De allí que el consolidado del patrimonio técnico del sistema de bancos privados, variaría de una posición excedentaria de 58.595 millones de

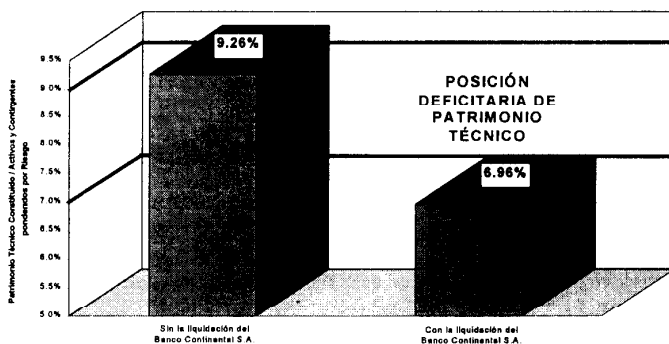
⁵⁷ Se supone que las pérdidas en las empresas no financieras se transmitirían automáticamente al conjunto del sistema financiero por el no pago de los créditos.

suces (US\$ 19,4 millones), a una posición deficitaria de 452.378 millones de suces (US\$ 149,7 millones).

Adicionalmente, habría empeorado la relación entre patrimonio técnico constituido y activos ponderados por riesgo (ver gráfico 4) del sistema, lo que implicaría una deficiencia equivalente a 2.04% en relación al requerimiento establecido por la Superintendencia de Bancos.

Gráfico No. 4

Variación de la relación entre patrimonio técnico constituido y activos ponderados por riesgos



FUENTE: Superintendencia de Bancos, Banco Continental

ELABORACION: Dirección de Estudios Financieros, Banco Central del Ecuador

Más aún, si las instituciones financieras mostraban esa deficiencia de patrimonio técnico constituido en relación a los activos ponderados por riesgo, seguramente una parte (especialmente los corporativos o los mejor informados) de los usuarios del sistema habrían retirado sus fondos en prevención a una posible quiebra de las instituciones. Ello habría ahondado más los problemas y acrecentado los costos.

Finalmente, a un nivel de análisis más agregado que considera, mediante un cálculo aproximado, el contagio sobre el resto del sistema financiero, el SBC Warburg en julio de este año afirmaba que: "...tomando en consideración que el total de préstamos del sistema constituye aproximadamente 23% del PIB, que provisiones por malas deudas son en

promedio 50%, que la relación de capitalización promedio del sistema apenas excede el 8% y que, una vez desatada la crisis, el total de la cartera vencida puede llegar, como mínimo, al 15% del total de préstamos, nosotros estimamos que el costo directo de la crisis puede llegar, por lo menos, al 3,5 del PIB, equivalente a US\$ 600 millones de dólares. Es más, si el gobierno decide entonces emitir bonos con los que pagar el rescate, tendrá todavía que pagar los intereses anuales.”

Ahora bien, anteriormente se expuso que las crisis bancarias generan costos indirectos y macroeconómicos. Sería aventurado hacer un cálculo de ellos, para el caso de que la crisis del Banco Continental se hubiera extendido al conjunto de la economía, pues se deberían asumir un conjunto de supuestos muy fuertes. Sin embargo, a fin de mostrar la magnitud de las crisis bancarias, un procedimiento adecuado consiste en estimar el costo que habría representado para el Ecuador, tomando las experiencias de otros países de América Latina que soportaron crisis generalizadas en su sistema financiero. La crisis bancaria en Chile en la década de los 80 tuvo un costo global de 18% del PIB, mientras que en Venezuela ha sido estimado en 17%. Si se aplican esos porcentajes a la economía ecuatoriana, se puede concluir que el costo global habría ascendido a 3.380 millones de dólares en 1996.

Cuadro No. 2

Costo de algunas crisis bancarias

País	Costo (% del PIB)
Argentina (1989-90)	13.0
Chile (1982)	18.0
Ecuador (1996)	3.5
México (1995)	6.5
Venezuela (1986)	17.0

En fin, se habrían generado una serie de costos sociales con serias repercusiones sobre la estabilidad del sistema financiero y de toda la economía. En particular, habría tenido efectos negativos sobre las finanzas públicas; seguramente para conseguir balancear las finanzas públicas, se habrían recortado los gastos sociales y en inversión, pues son los que normalmente se reducen cuando se registra un déficit.

7. Conclusiones

La crisis financiera es un fenómeno que se presenta en todas las economías del mundo, tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, aunque su magnitud y su forma de solución difieren notablemente entre ellos debido a las diferentes restricciones económicas, insitucionales y políticas a las que están sujetas. Sin embargo, en todos los casos las autoridades se ven obligadas a intervenir pues constituye un objetivo fundamental mantener la estabilidad del sistema de pagos, a fin de garantizar la realización de las transacciones y la canalización del ahorro. “Prevenir o contener una crisis financiera no es un objetivo en sí mismo. El objetivo último de las autoridades debería ser el proteger al sector real de la economía. Sin embargo, el objetivo inmediato es el de mantener y fortalecer al sistema financiero para que los bancos puedan cumplir su función esencial de intermediación crediticia, sin el cual el desarrollo de una economía moderna es virtualmente imposible” (Mancera, 1996 : 219).

El sistema financiero basa su acción en la confianza. Cuando ésta se debilita, emerge una desconfianza generalizada que puede ocasionar pánico bancario reflejado en el retiro masivo de depósitos. La intervención de las autoridades, en estas circunstancias, puede ser necesaria. Sin embargo, en la intervención de las autoridades es fundamental que los costos lo asuman aquellos que al incurrir en altos riesgos, llevaron al deterioro de la institución financiera, pues se busca preservar el ahorro doméstico y a las personas que de buena fe depositaron sus recursos en una institución financiera. Además, un aspecto importante de la intervención es que los recursos utilizados no sean inflacionarios. En el caso del Ecuador, los recursos que se han entregado por operaciones de tesorería, han sido en su mayor parte esterilizados con el propósito de que no entorpezcan la acción de la política monetaria y el proceso de estabilización de la economía ecuatoriana.

En cuanto a las causas de las crisis, la literatura económica ha puesto mucho énfasis en factores macroeconómicos. Así por ejemplo, parte de los problemas del sistema financiero se han originado por la inadecuada instrumentación de procesos de liberalización financiera. En efecto, una condición fundamental es reforzar el sistema de supervisión con el

propósito de que las autoridades tengan la capacidad de intervenir tempranamente en aquellas entidades que enfrenten problemas.

Otro factor macroeconómico es la volatilidad de las economías, tanto por factores externos como por factores internos. Sin embargo, ésta puede ser abordada por los administradores de los bancos a través de altos niveles de capitalización (solvencia) y de sistemas para evaluar los riesgos de liquidez y de variación de precios como la tasa de interés y el tipo de cambio.

También se puede anotar en esa línea, y los dos últimos problemas bancarios en el Ecuador parecen confirmarlo, que el alto grado de concentración del ingreso y la riqueza influye decisivamente para que no se pueda desarrollar el mercado de capitales y para que no sea posible que las instituciones bancarias y financieras presenten una estructura de capital más abierta. Además, este hecho limitaría gravemente las posibilidades de que el mercado de señales adecuadas para evitar crisis bancarias, en cambio, estimularía a los administradores a realizar la mayoría de las transacciones financieras con personas ligadas y pertenecientes al grupo económico que dirige el banco.

Sin embargo, y tal como lo enfatiza Aristóbulo de Juan (1995), los elementos microeconómicos son tan o más importantes. Entre ellos destaca el "*riesgo moral*" (la tendencia a tomar posiciones más riesgosas) asociado a la existencia de mecanismos de salvaguarda que garantizan la estabilidad de los sistemas financiero y de pagos y que protejan al público, especialmente a quienes depositan sus recursos en las instituciones financieras. Otro elemento clave en este ámbito es la efectividad de la gestión de las instituciones financieras y las entidades supervisoras.

El "*riesgo moral*" puede ser considerado como un mal menor frente a la inexistencia de mecanismos de salvaguarda, pero en todo caso, en el diseño y reglamentación de estos mecanismos se deben definir las limitaciones a efectos de minimizar este riesgo. La normatividad orientada a la minimización del "*riesgo moral*" se la puede definir como *ex-ante* y en la práctica se circunscribe a la prevención y a la solución de problemas específicos en el sistema financiero. En ese contexto, los problemas de insolvencia de una entidad financiera deberían solucionarse

liquidándola oportunamente y activando el seguro de depósitos para proteger a los pequeños depositantes, con lo cual se envía señales claras al resto del sistema para que se discipline.

Sin embargo, dicha situación contrasta con la administración *ex-post* de crisis generalizadas en el sistema financiero: dadas sus repercusiones, ningún Estado puede abstraerse de la situación y dejar de actuar porque los costos sociales involucrados son muy altos. La normatividad *ex-ante*, útil para problemas individuales, queda entonces relativizada y las autoridades deben decidir cómo actuar considerando los costos sociales de las distintas alternativas disponibles. Así por ejemplo, el costo social de la liquidación de una institución financiera puede exceder el costo privado en algunos casos, recomendándose entonces que el Gobierno o el Banco Central otorgue créditos a bancos individuales en base a una consideración social (de bien público): la quiebra de una institución podría llevar a la bancarrota de otras instituciones financieras con características similares. El papel del prestamista de última instancia, según Solow (1982), consistiría justamente en evitar esta reacción en cadena; además, en vista de las dificultades que existen para distinguir entre problemas de liquidez y de solvencia, especialmente en países de menor desarrollo relativo como los latinoamericanos, el prestamista de última instancia debería desembolsar los fondos incluso si existe la presunción de insolvencia

Por otro lado, la supervisión prudencial debería ser capaz de advertir problemas con la suficiente anticipación para evitar su agravamiento y potencial “contagio” al resto de entidades del sistema. En este contexto, es fundamental que las entidades supervisoras y regulatorias dispongan de capacidad institucional y de respaldo legal para proceder eficaz y oportunamente.

Otro tema crucial sería la ampliación de las medidas de saneamiento disponibles; entre éstas, estarían las facultades para las autoridades de control de obligar a levantar provisiones que afecten el valor de los activos, de otorgar un plazo a una institución para que aumente su capital, de forzar una venta de las acciones de un banco a nuevos accionistas en un plazo determinado y de forzar la suspensión transitoria de una entidad para evitar la expansión de actividades riesgosas.

Por otro lado, se debería mejorar la normatividad en cuanto a los mecanismos de intervención. Además de fortalecer la posición legal de las autoridades de control frente a los antiguos socios y administradores de una entidad intervenida, se podrían adicionar mecanismos como la exclusión de activos y pasivos para honrar las obligaciones con los acreedores o para facilitar su transferencia y/o venta a otras instituciones privadas.

Finalmente, cabe anotar que las condiciones de la administración de los problemas en bancos y financieras también dependen del contexto macroeconómico.

Bibliografía

- AROCHA Y ROJAS, E. (1996), "La Crisis Bancaria en Venezuela: Antecedentes, Desarrollo e Implicaciones", en *Monetaria*, no. XIX, CEMLA, México.
- BALIÑO, T., O. JOHNSON Y V. SUNDARARAJAN (1996), "Reforma de los Sistemas de Pagos y Política Monetaria", Finanzas y Desarrollo, marzo.
- CALVO, G. (1995), "Capital Flows and Macroeconomic Management: Tequila Lessons", mimeo.
- CARRASQUILLA, A.. (1996), "Las medidas recientes de encaje", en Revista del Banco de la República, vol. 69, No. 822, Bogotá, abril.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (1996), "El Caso del Grupo Conticorp : Aumento de Capital Cuestionado y Presunto Beneficio a Empresas Relacionadas y a Accionistas, a Expensas de los Depositantes", junio.
- DEWATRIPONT, M. Y J. TIROLE, (1994), *The Prudential Regulation of Banks*, MIT Press.
- DRAKE, P.(1995), *Kemmerer en los Andes*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1995.
- FMI (1996), "Macroeconomic Consequences and Causes of Bank Unsoundness", febrero.
- GOODHART, C. (1987), "Why Do Banks Need a Central Bank ?", *Oxford Economic Papers* 39
- GREENSPAN, A. (1994), Testimony Before the Committee on Banking, Housing, and Urgan Affairs, United States Senate, Marzo 2.
- HAUSMANN, R. Y GAVIN, M. (1995), "The Roots of Banking Crises: the Macroeconomic Context", Banco Interamericano de Desarrollo, Conferencia sobre Crisis Bancarias en América Latina, Washington, octubre 6-7.
- _____ (1996), "Securing Stability and Growth in a Shock-Prone Region: The Policy Challenge for Latin America", Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper 315
- REVISTA GESTIÓN (1996), "Qué mismo pasó con el Continental?", Quito, n. 22, abril.

LIENDO, T. (1996), "Administración de Crisis Financieras: El Caso en la Legislación Ecuatoriana"

MANCERA, M. (1996), en Hausman y Rojas-Suárez, "Banking Crises in Latin America", pp. 219-23.

MATHIESON, D. Y HAAS, D. (1995), "Establishing monetary control in financial systems with insolvent institutions", IMF Staff Papers, vol. 42, No. 1, Marzo, pp. 184-201.

MELTZER, ALLAN (1996), "Supervisión bancaria y seguro de depósitos", Banco Central del Ecuador, Revista Cuestiones Económicas # 29, en prensa.

NICHOLL, P. (1996), "Market Based Regulation", The World Bank, Conference on Preventing Banking Crises in Latin America, April 15-16.

ROJAS-SUÁREZ, L. Y WEISBROD, S. (1996A), "Towards an Effective Regulatory and Supervisory Framework for Latin America", presentado en la conferencia "Safe and Sound Financial Systems: What Works for Latin America?", organizado el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, septiembre.

_____ (1996B), "Central Bank Provision of Liquidity: Its Impact on Bank Asset Quality", presentado en la conferencia sobre "Fortalecimiento de la Banca en América Latina en un Ambiente Global", organizado por ADEBA y el Instituto para las Finanzas Internacionales con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, Buenos Aires, marzo.

_____ (1995A), "Managing Banking Crises in Latin America: the do's and don'ts of Successful Bank Restructuring Programs", Banco Interamericano de Desarrollo, Conferencia sobre Crisis Bancarias en América Latina, Washington, octubre.

_____ (1995B), "Banking Crises in Latin America: Experiences and Issues", Washington, BID - Group of Thirty, septiembre.

RYAN, T., en Hausman y Rojas-Suárez, "Banking Crises in Latin America", 1996

SACHS, TORNELL Y VELASCO (1996), "Financial Crises in Emerging Markets: The Lessons from 1995", National Bureau of Economic Research, WP n. 5576.

- SBC WARBURG (1996), "Presentación sobre el Banco Continental a la Junta Monetaria", mimeo, julio.
- SCHOENMAKER (1996), "The Lender of Last Resort and Contagion Risk in Banking", Financial Markets Group, London School of Economics.
- SJAASTAD, L. (1996), Deposit Insurance. Do we Really Need it?, The World Bank, Conference o Preventing Banking Crises in Latin America, April.
- SPILLESKOTHEIN, R., en Hausman y Rojas-Suárez, "Banking Crises in Latin America", 1996
- SPURRIER, W. (1996), *Análisis Semanal*, Guayaquil, año XXVI, n. 13, abril 3.
- SOLOW, R. (1982), "On the Lender of Last Resort" en Kindleberger, C. y J.P. Laffargue eds., "Financial Crises: Theory, History and Policy, Cambridge University Press.
- STIGLIZ, JOSEPH AND ANDREW WEISS (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review* 71.
- SUNDARARAJAN V. AND T. BALIÑO (1991), "Issues in Recent Banking Crises", in "Banking Crises : Cases and Issues" de. by V. Sundararajan and T. Baliño, IMF.
- VELASCO, A. (1991), "Liberalization, Crisis, Intervention: The Chilean Financial System, 1975-85", en Sundararajan y Baliño, "Banking Crises: Cases and Issues", IMF.
- VILLAR, AGUSTÍN (1996), "Sistemas de pagos en la economía Argentina", Jornadas Bancarias y Monetarias, Banco Central de la República Argentina.
- ZAVALA, J. M. (1995), "El Mercado de Capitales en Chile", mimeo, Banco Central de Chile, febrero.

Anexo No. 1
Descripción de casos de crisis financieras a nivel mundial: Período, instituciones afectadas, magnitud y costo de la crisis

País	Período con problemas bancarios	Instituciones afectadas	Magnitud	Costo
América				
Argentina	1980-82 1989-90 1995, trimestres del I al III	Negocios, bancos y otras instituciones financieras Bancos estatales y el Banco Central Bancos y financieras	9% de los créditos no fueron cancelados en 1980, 30% en 1985, 166 instituciones fueron cerradas Corrida: alta cartera vencida; ocho días de feriado bancario, los bancos en problemas poseen el 40% de los activos del sistema; se forzó a la retovación de los depósitos a plazo Fueron retirados el 15% de los depósitos fuga de divisas; preferencia por acciones; 45 instituciones cerraron o se fusionaron en septiembre de 1995	El Banco Central colocó \$364 millones (4% del PIB) en reservas para cubrir las pérdidas bancarias relacionadas. Los depositantes perdieron el equivalente a 4% del PIB. Los depositantes sufrieron pérdidas equivalentes al 13% del PIB
Bolivia	Principios de 1994 hasta el presente	Bancos privados comerciales	Dos bancos con el 11% de los activos fueron cerrados en noviembre de 1994; corrida; 4 de los 15 bancos domésticos; con el 30% de los activos fueron descapitalizados, teniendo problemas de liquidez y altos niveles de cartera vencida en 1995	El Banco Central se ha hecho cargo de la cartera mala, con un costo de 3.3% del PIB en 1994 y 0.9% en 1995; el costo de los intereses fue asumido por el tesoro.
Brasil	1994 hasta la fecha	Bancos estatales, bancos privados comerciales y otras instituciones financieras	17 (pequeños y privados) de los 24+ bancos fueron liquidados, 3 bancos privados intervenidos y 5 bancos estatales fueron intervenidos con una administración especial temporal. Estos 15 bancos tenían el 8.8% de los depósitos a mediados de 1994. Además, 2 grandes y 2 bancos medianos (que representan el 6.6% de los depósitos), recibieron asistencia para fusionarse.	No hay disponibles estimaciones sobre el costo; sin embargo, la asistencia incluye líneas de crédito, incentivos tributarios, préstamos del banco central (de 1.5% del PIB en 1994), y asistencia a los bancos estatales (4.4% del PIB en 1994); parte ha sido recuperada

Chile	1981-86, crisis 1981-83	Negocios, bancos, y otras instituciones financieras	Cuatro bancos y cuatro instituciones financieras no bancarias (con 33% de préstamos especiales) fueron intervenidas en 1981; otros nueve bancos y 2 instituciones financieras no bancarias (con 45% de préstamos especiales) fueron intervenidas en 1982-83, y algunas otras fueron asistidas. 19% de los préstamos no fueron pagados a finales de 1983.	Las pérdidas cuasi-fiscales del Banco Central alcanzaron 18% del PIB en 1985, 8% en 1986, 2% de 1987-90, y 1% desde entonces.
México	1994 hasta la actualidad	Todo el sistema financiero	Dos bancos fueron intervenidos en septiembre de 1991; 7 de los restantes 32 bancos (poseedores del 15.3% de los activos a finales de 1994), fueron intervenidos en 1995; algunos bancos recibieron garantías sobre sus préstamos para arreglar sus requerimientos mínimos de capital y para el pago de líneas de crédito externo; el Gobierno, a través de FOBAPROA (la agencia de seguro de depósitos), asistió en la recapitalización de algunos bancos comprando los portafolios problemáticos a precios de mercado; alrededor del 24% del total del portafolio de créditos fue reestructurado en créditos de largo plazo denominados en unidades indexadas por la inflación (UDIS). A pesar de dicho esquema, la cartera vencida estuvo alrededor de 8.7% a finales de 1994 y de 17.6% en noviembre de 1995.	El Staff del FMI, señala que cálculos preliminares indican que el costo global (en valor presente) de los programas de ayuda para los bancos y deudores ascendería a 103.4 billones de nuevos pesos mexicanos (6.5% de PIB de 1995). Este costo se perdurará por algunos años.
Paraguay	1995 hasta la actualidad	Bancos y compañías financieras; tomadoras de depósitos	Cuatro bancos privados y una compañía financiera fueron intervenidos durante el verano, y más desde entonces.	Crédito del Banco Central para bancos insolventes; de alrededor de 3.5% del PTE
U.S.A.	Durante la década de los 80 y principios de los 90	Uniones de ahorro y crédito, luego los bancos comerciales	1.142 operaciones de ahorro truncadas fueron resueltas entre 1986 y 1992. 4.1% de los préstamos de los bancos comerciales estuvieron vencidos en 1987 y 1.395 bancos fueron cerrados entre 1984 y 1992	Para las operaciones de ahorro truncadas se estima un costo para el gobierno de \$12 billones (2.3% del PIB en 1990). El Fondo de Garantía Bancaria gastó \$33.6 billones (0.6% del PIB en 1990) en el cierre de bancos quebrados.
Venezuela	1994 hasta la actualidad	Bancos comerciales y grupos financieros	13 de los 47 bancos con 50% de los depósitos fueron intervenidos en 1994, incluyendo 3 de los 4 principales bancos; 5 más fueron intervenidos en 1995; 8.5% de los préstamos estuvieron impagos en 1993, antes de la crisis	121% del PIB en 1994; 17% en 1995.

Europa				
Finlandia	1991-94	Bancos comerciales, ahorros y cooperativas	Los préstamos vencidos alcanzaron 13.0% del total en 1992; existió una crisis de liquidez en 1991	8% del PIB se gastó a finales de 1993; las garantías representaron un adicional de 1.3% del PIB en ese año.
Francia	1991-95	Banco Crédit Lyonnais (banco grande, nacionalizado) y algunos bancos privatizados	El Banco Crédit Lyonnais tuvo 15% (\$27 billones) de sus préstamos vencidos; estos están ahora segregados en una estructura <i>ad hoc</i> . Algunos bancos tuvieron grandes pérdidas. La cartera vencida de los bancos alcanzó el 8.9% del total de sus créditos.	\$1.5 billones efectivamente gastados; \$10 billones costo total estimado.
Noruega	1987-93; 1991 más problemático	Bancos comerciales y de ahorro, cooperativas de crédito, compañías financieras	Fuertes pérdidas, insolvencia, crisis al final de 1991; el Gobierno tomó control del 85% de los activos de os bancos comerciales; 6% de los préstamos estaban vencidos	3.3% del PIB
Suecia	1990-93	Comenzó en las casas de finanzas y se propagó a los bancos, instituciones de mortuoria y compañías aseguradoras	18% del total del crédito bancario se reportó perdido (menos del 10% fue recuperado y vendido como colateral); los dos principales bancos fueron asistidos	4% del PIB, gran parte de lo cual se espera sea recuperado por el Gobierno.
España	1977-85	Bancos pequeños, medianos y bancos comerciales e industriales nuevos	Desde 1978 hasta 1984, 10 bancos con 20% de os depósitos fueron rescatados, en 1983 un grupo (Rumsa) que controlaba 100 empresas y 20 bancos fue nacionalizado.	5.6% del PIB
Asia				
Indonesia	1992 hasta la actualidad	Bancos estatales y bancos comerciales;	La cartera vencida declinó de 25% del total en junio de 1993 a 12% en 1995	El costo de recapitalizar los bancos estatales se estima en 2% del PIB
Japón	1992 hasta la actualidad	Bancos cooperativas de ahorro, y compañías de seguros de vida	Entidades oficiales estiman en \$400 billones los préstamos vencidos, pero parece que, en realidad, la cantidad es mucho mayor	No se conoce
Malasia	1985-86	Bancos comerciales, cooperativas, compañías financieras y de seguros, ahorradoras ilegales	19% de los préstamos estaban vencidos en 1996; tres bancos comerciales, 128 bancos rurales y 32 instituciones de ahorro quebraron; otros dos bancos privados fueron intervenidos y el principal banco comercial y el Banco de Desarrollo fueron asistidos	El Gobierno dio masiva asistencia bajo una variedad de esquemas, por ejemplo, 13.2% del PIB en contribuciones accionarias a los bancos desde 1980 hasta 1985

Medio Oriente				
Egipto	1991-95	Bancos comerciales	Los cuatro principales bancos públicos fueron asistidos con capital	Se inyectaron 6.1 billones de Lempiras en enero de 1991, financiados con la venta de US\$2.1 billones de bonos del Gobierno a los cuatro bancos
Kuwait	1982-92, crisis en 1990-92	Todo el sistema financiero (el mercado informal colapsó tempranamente, en 1982)	Gran parte del portafolio de los préstamos del sector privado se tomaron incobrables debido a pérdidas en propiedad y el colateral	\$18 billones se gastaron para adquirir los préstamos con problemas en propiedad de los kuwaitis en 1992

FUENTE : FMI, *Macroeconomic Consequences and Causes of Bank Unsoundness*, febrero de 1996.

Anexo No. 2

Descripción de casos de crisis financieras a nivel mundial: Estructura financiera, legal, de regulación y supervisión, controles internos y disciplina del mercado

País	Estructura financiera, legal, de regulación y de supervisión	Controles internos	Disciplina del mercado
América			
Argentina	<p>1980-82: El sistema financiero era bancario dependiente. Los cambios en el marco regulatorio retrasaron la liberalización; ciertos créditos fueron excluidos de las regulaciones; las regulaciones prudenciales fueron claramente comprendidas, pero la agencia supervisora carecía de recursos para controlar en un ambiente de crecimiento del sector. Los supervisores verificaban el cumplimiento de normas, mas no la calidad de los créditos, poniendo poca atención en la inspección en los años previos a la crisis, y provocando la pérdida de autoridad.</p> <p>1989-90: Habían pocas alternativas para los bancos. Los bancos estatales aún dominaban el sistema con el 64% de los activos de los bancos. El sistema era moderadamente concentrado: cinco bancos poseían el 36% de los activos del sector. Los grupos bancarios eran importantes. La supervisión permanecía débil y faculto a los bancos a crecer rápidamente antes de la crisis; los requerimientos de reserva eran muy altos.</p> <p>Aún había pocas alternativas para los bancos, los bancos estatales continuaban dominando el sistema pero su participación se redujo al 40%. La competencia externa redujo el 15.5% de los activos del sistema. Sin embargo, en el sistema habían demasiados bancos pequeños debido a que la entrada era fácil. Los supervisores permitieron que los bancos trezcan rápidamente antes de la crisis.</p>	<p>Los bancos conecian poco sobre sus clientes y permitieron préstamos especulativos. El sistema de contabilidad era débil.</p> <p>Portafolios poco diversificados, los bancos prestaron demasiado el sector público. Los bancos del sector público eran ineficientes y tenían altos niveles de empleo. La auctoría permanecía débil.</p> <p>Los bancos estatales continuaban débiles. Los bancos no diversificaron, no automatizaron e hicieron una gran cantidad de préstamos en dólares. La contabilidad mejoró solo en 1994</p>	<p>El estado soportó todos los costos de los seguros de depósitos hasta 1979, cuando un nuevo, limitado y voluntario esquema fue introducido; los bancos estatales fueron garantizados por el Gobierno. Los prestamistas fueron subsidiados con el equivalente a 11%-13% del PIB. La exposición al i-po de cambio fue garantizada.</p> <p>Los seguros de depósitos terminaron en 1989. Los depositantes sufrieron significativas pérdidas cuando los bancos quebraron. La banca era sujeta de dirección política. La cultura era anti-crediticia.</p>
			<p>No hubo seguros de depósitos hasta abril de 1995.</p>

Bolivia	<p>El sistema bancario era algo concentrado - dos bancos poseían el 30% de los activos -. Las leyes, las regulaciones, su ejecución y esfuerzo eran inadecuados así como los requerimientos de provisiones para liquidez, la clasificación y provisiones; los juicios se dilataban; los préstamos internos eran excesivos. Los supervisores tenían adecuada información.</p>	<p>Los bancos tenían diversos problemas: propiedad concentrada, alto porcentaje de préstamos relacionados, ineficientes controles internos, falta de una clara división interna de responsabilidades; baja eficiencia y altos costos.</p>	<p>Dos bancos fueron liquidados y 3 o 4 con problemas tuvieron nuevos dueños. El Banco Central compesó a los depositantes de los bancos liquidados, pero aquellos con más de US\$ 5.000 incurrieron en pérdidas.</p>
Brasil	<p>El poder del Banco Central para remover a los gerentes; de los bancos y aplicar acciones correctivas fue limitado hasta noviembre de 1995; cebiles regulaciones prudenciales, especialmente relacionadas con la clasificación, provision y el papel de los auditores externos: la supervisión se concentró en la verificación de las regulaciones más que en la evaluación de riesgos.</p>	<p>Pobre gerencia de los bancos estatales - sujetos a interferencia política - no eran manejados con bases comerciales. Algunos bancos comerciales que hacían parte de los grupos económicos o estaban relacionados con figuras políticas no diversificaron bien su riesgo. Los bancos no se ajustaron al ambiente post-inflacionario; los préstamos malos desembocaron en problemas de solvencia ocultos.</p>	<p>No existían seguros de depósitos, excepto para cuentas de ahorros, hasta noviembre de 1995; el público carecía de buena información para evaluar la condición individual de los bancos. El Banco Económico, el mayor banco privado, estaba bajo sospecha de graves problemas por un largo período antes de su intervención; a finales de 1994 reportó provisiones por el doble a su cartera vencida; no obstante, tenía un valor neto negativo.</p>
Chile	<p>Incremento en la concentración de la propiedad de los bancos y corporaciones condujo al apareamiento de conglomerados no regulados y de valoraciones oligopólicas. Una débil supervisión llevó a un patrón de compartamiento en cadena (con préstamos conectados por el 21% de los préstamos de los principales 3 bancos en 1982) y facilitó que se tome excesivo riesgo y prácticas de préstamo erradas (incluyendo rápida acumulación de deuda de corto plazo y préstamos apresurados). Las regulaciones prudenciales fueron también débiles en la clasificación de los préstamos y la calificación de riesgos fue introducida solo en 1980-82.</p>	<p>Los bancos estaba subcapitalizados con respecto a sus promedios históricos. Los préstamos de las compañías controladas fueron utilizadas para financiar compras especulativas de activos. Desde 1980, hubo un agudo incremento en los préstamos rápidos, incluyendo préstamos malos y capitalización de intereses vencidos.</p>	<p>Una garantía implícita del gobierno a los depósitos, mermo la disciplina</p>
México	<p>Entre 1991 y 1994, el sistema financiero creció considerablemente, a pesar de la todavía débil supervisión y los inadecuados estándares de regulación. El número de bancos comerciales se incrementó de 20 a 32, a pesar de que la participación extranjera en el sistema financiero era limitada. Las prácticas de contabilidad no siguieron los estándares internacionales. No existían límites a la concesión de</p>	<p>Luego de algunos años de nacionalización de la banca (1982 a mediados de 1992), los bancos comerciales carecían de experiencia, organización y sistemas de información para evaluar adecuadamente los créditos y otros riesgos del mercado, y</p>	<p>Si bien los depósitos garantizados por FOBAPROA (la agencia de seguro de depósitos) está disponible por los recursos disponibles en el fondo, anuncios oficiales y percepciones públicas indican que FOBAPROA</p>

	préstamos relacionados.	para hacer un seguimiento de los préstamos; no existían calificatorias de riesgo de los préstamos. La concentración de los créditos y los créditos relacionados eran un problema en los bancos intervenidos.	garantiza todas las obligaciones bancarias, excepto para la deuda subordinada. Existen organizaciones de deudores que lligan por el rolaje de los préstamos bancarios. Las tasas de interés fueron bajas luego de que los prestatarios fallaron, dando un incentivo adicional a nuevos problemas.
Paraguay	Debil control, inadecuado poder de salida, liquidación a través de cortes, clasificación y provisión incompleta y tardía; interferencia política en la supervisión.		Competencia destructiva de las instituciones pobremente autorizadas - existen 35 bancos de depósitos y 75 compañías financieras registradas-
U.S.A.	Los mercados financieros eran profundos y amplios. La concentración era baja. Las restricciones interestatales forzaban a los bancos a no ser diversificados. Las restricciones de entrada para los bancos fueron relajadas a mediados de los 80 y algunos de los nuevos bancos quebraron por ello. La regulación y supervisión eran adecuadas para los bancos, sin embargo, hasta 1999, no se concretaron los requerimientos para una acción correctiva. La regulación prudencial y la supervisión retrasaron la desregulación en la industria del ahorro y fue seriamente deficiente, estimulando a los S&L a esconder su insolvencia y continuar operando en la esperanza que ello podría desplazar los problemas tomando más depósitos y emprendiendo novedosas actividades.	En general, la gerencia y los controles internos eran adecuados en los bancos que soportaron el período de quiebras, pero ellos eran seriamente deficientes como algunos de los bancos y cajas de ahorro que quebraron. Contabilidad falsa para esconder el valor neto deficiente: fue un estímulo.	Preferencias políticas y tributarias para la vivienda animaron a una sobre exposición del real estado ce la industria. Esta fue una interconexión política entre la industria del ahorro y la supervisión. TBTF y la práctica de fusionar los bancos antes que cerrarlos protegió a los depositantes que estaban sobre el límite de seguro de depósitos, hasta la reforma del Acta de 1991.
Venezuela	El sistema bancario es concentrado (6 bancos poseen el 57% de los activos bancarios) y la competencia extranjera es limitada desde 1995. Muchas leyes, regulaciones y esfuerzos débiles, especialmente en lo concerniente al capital, la clasificación de los créditos y provisiones, y préstamos internos; la supervisión carece de instrumentos básicos, se revisaba cumplimiento y no solvencia, y la inexistencia de una conducta consolidada para supervisar, dio como resultado que los grupos financieros pudieran esconder los problemas; las responsabilidades eran divididas entre un número de agencias.	Ineficiente operación con altos costos, excesiva burocracia; débil contabilidad, préstamos internos; fraude incontrolado, demasiadas operaciones off-shore	Los depositantes de los bancos quebrados fueron pagados completamente desde 1978 hasta 1985 y en 1987; la contabilidad ocultó pérdidas de los depositantes. FOGADE (la aseguradora de depósitos) tenía problemas de desfinanciamiento del orden de los \$2.3 billones

Europa	
Finlandia	<p>Las bajas tasas de interés y el rápido crecimiento del crédito condujeron a la formación de una burbuja y al sobre calentamiento de la economía en 1988, durante el cual la política monetaria estaba consuetudinada debido al régimen de tipo de cambio. La tensión monetaria comenzó en 1989. Una reforma tributaria que limitaba el pago de intereses, acompañada con gravámenes a las deudas, reventó la burbuja y causó la recesión en 1990-93. El multiplicador era volátil, haciendo difícil el control monetario y se agudizó fuertemente antes de la crisis.</p> <p>Recesión en 1992-93 y depresión desde 1992 a 1995.</p>
Francia	Desde mediados de los 80 se contenzaron a reformar los sistemas regulatorios.
Noruega	Hubo una explosión de crédito a mediados de los 80, financiado por préstamos externos y créditos del banco central, se manuvo una política de bajas tasas de interés: recesión en 1987 - seguida por una reducción de los precios del petróleo, estallido de la burbuja, y descenso del crédito al sector privado.
Suecia	Un gran incremento en el crédito como consecuencia de la liberalización en 1985; la inflación fue detenida en los 90; los precios cayeron en 50% en un corto periodo de tiempo.
España	La política monetaria tenía como propósito reducir la inflación; la producción industrial cayó desde 1975 a '978 y nuevamente en 1981; las tasas de interés cambiaron de negativas a altamente reales; los precios cayeron desde 1974 a 1981.
Asia <td></td>	
Indonesia	La moneda y el crédito crecieron rápidamente luego de la liberalización en 1988-89; ellos fueron severamente restringidos en 1991-92.
	<p>Los controles sobre el capital y las restricciones sobre los préstamos fueron renovados y el refinanciamiento de crédito terminó a mitad de los 80. Los bancos extranjeros fueron autorizados a entrar en 1982.</p> <p>Desde mediados de los 80 se contenzaron a reformar los sistemas regulatorios.</p> <p>Inicialmente muy regulado; las tasas de interés y el tipo de cambio fueron desregulados en los 80 y las restricciones de crédito fueron removidas.</p> <p>Restricciones de crédito y control de las tasas de interés fueron suprimidas en 1985. Se permitió la flotación del tipo de cambio en 1992.</p> <p>Las tasas de interés fueron gradualmente liberalizadas desde 1972 a 1981; las licencias y las restricciones a la actividad fueron aliviadas en 1974; se liberalizaron los flujos de capital y se flotó el tipo de cambio.</p> <p>Los periódicos aumentos en la entrada de capitales complicaron el manejo de la política monetaria. La tasa de interés interbancaria se elevó de 10% a 16% en una fuerte reacción a la crisis Mexicana de principios de 1995</p>
	<p>El comercio con la URSS colapso en 1990. El país se contagió de la recesión mundial. El tipo de cambio se depreció rápidamente en noviembre de 1991 y desde noviembre de 1992 a principios de 1993, provocando la quiebra de los negocios con obligaciones en moneda extranjera.</p> <p>Recesión internacional en 1990, no existieron problemas por guerra, la política o desastres naturales.</p> <p>Fuerte ingreso de capitales hasta la reducción de los precios del petróleo en 1986; el tipo de cambio fue depreciado durante y luego de 1986.</p> <p>Reforma tributaria a finales de los 80.</p> <p>Reforma tributaria. Crisis de las ERM en 1992, fuga de capitales desde 1988 a 1992.</p> <p>Los dos shocks del precio del petróleo en 1973 y 1980, lesionaron la economía. El General Fraxco murió en 1975 provocando un incremento en la incertidumbre política.</p>

Japón	La expansiva política monetaria en los 80 contribuyó a la creación de burbujas especulativas en los mercados de bienes raíces y de stocks. El acaionamiento contribuyó a romper la burbuja a comienzos de los noventa y a la depresión en la actividad económica.	Las tasas de interés fueron desreguladas; los movimientos de capital liberados. Sin embargo, las autoridades continuaron ejerciendo alguna persuasión moral.	Los factores son particularmente importantes: (1) la burbuja en el precio de los activos y (2) la recesión económica, que fue accionada por la ruptura de la burbuja.
Malasia	Un rápido crecimiento del dinero y el crédito y un déficit fiscal del 20% del PIB a principios de los 80, iniciaron a la inflación y a la formación de una burbuja en los mercados de stocks y bienes raíces. La inflación fue reducida a 6% en 1985; en el proceso los depósitos cayeron 19% ese año; la política contra cíclica provocó una recesión en 1985-86 y la ruptura de la burbuja.	Las tasas de interés fueron desreguladas entre 1978-82, pero la persuasión moral continuó y los controles fueron reinstalados temporalmente durante la crisis. Conjuntamente se flotó e tipo de cambio. Los flujos de capita fueron aceptablemente liberados, pero la aceptación requirió el endeudamiento externo.	Los precios del petróleo y otros bienes se redujeron agudamente en 1986, deteriorándose así los términos de intercambio bruscamente; el ringgit se depreció en 17%.
Medio Oriente			
Egipto	La economía estaba inicialmente sobre regulada; el movimiento hacia la descentralización y la orientación de la estructura económica hacia el exterior comenzó en 1991; la estabilización gradual fue conseguida con una caída en la tasa de inflación y una reducción en el déficit fiscal. La depreciación del tipo de cambio en 1991 contribuyó a importantes pérdidas en los bancos comerciales.	Liberalización del comercio, tasas de interés y precios; limitada privatización actualmente.	Ninguna.
Kuwait	Ninguna.	Relajación de las políticas financiera y de tasas de interés. Limitada privatización de la propiedad pública.	Vulnerabilidad estructural en los precios del petróleo; crisis del Golfo 1990-91.

FUENTE: FMI, *Macroeconomic Consequences and Causes of Bank Unsoundness*, febrero de 1996.

