

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS CRISIS BANCARIAS

LUIS ALBERTO GIORGIO (*)

Deseo agradecer a las autoridades del BANCO CENTRAL del Uruguay la invitación a participar en estas Jornadas y muy especialmente por la posibilidad de poder estar presente en esta cesión inaugural dedicada a un profesional uruguayo de excelencia y a una persona con gran calidad humana como fue Daniel Vaz. Conocí a Daniel en ocasión de una de las primeras Jornadas que organizaba el BANCO CENTRAL del Uruguay cuando yo me desempeñaba en el BANCO CENTRAL de Argentina. Desde aquel momento reconocí en él a un economista sagaz y solvente, dispuesto a poner toda su capacidad e inteligencia al servicio de su país y de su BANCO CENTRAL. Me beneficié personalmente de sus reflexiones y del entusiasmo y cariño con que acometía sus funciones cuando Daniel fue el motor intelectual del libro que el CEMLA publicó en 1995 sobre el tema de crisis y ajuste estructural en América Latina y que compiló junto Umberto Della Mea y Ariel Banda. Siempre fue un impulsor de los encuentros entre economistas de banca central y su participación en las reuniones de técnicos de bancos centrales fue destacada. Daniel fue un decidido defensor de la institucionalidad en la región, hecho que pude acreditar cuando empezaba tomar forma la Red de Investigadores de Bancos Centrales del Continente Americano a la que él contribuyó a formar en los primeros momentos de su desarrollo, cuando había funcionarios de otros bancos centrales que no alcanzaban a ver con claridad el rumbo a seguir. Por todo lo anterior, y muchas otras razones que el tiempo disponible en esta conferencia no me va a permitir describir, me siento muy agradecido y honrado de haber conocido a Daniel. Fue con el mayor respeto y aprecio que preparé estas consideraciones sobre el tema de crisis bancaria que paso a compartir con ustedes.

* Oficina de la Subdirección General, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

La literatura especializada sobre crisis nos provee un número considerable de definiciones sobre el tema. En mi opinión la manera más comprensiva de definir el concepto consiste en considerar a las crisis como un fenómeno de inmovilización generalizada de los activos del sector bancario conjunta y simultáneamente con una inestabilidad contagiada de los depósitos en las entidades financieras. Justamente, porque es un fenómeno dual, en los estados financieros de los bancos y porque tiene características sistémicas, sus causas hay que buscarlas tanto en factores de naturaleza macro como microeconómicas. Desafortunadamente, América Latina es rica en experiencias en las que la combinación de políticas macroeconómicas con una marcada inconsistencia temporal y comportamientos microeconómicos imprudentes y en algunos casos fraudulentos de los responsables de las entidades bancarias afectaron la estabilidad del sistema empujándolo a situaciones de crisis.

Las reformas a los sistemas económicos y financieros en la región han estado orientadas hacia una mayor disciplina económica y una organización más eficiente de los mercados. Estas reformas tuvieron como marco de referencia finanzas públicas sanas, políticas cambiarias más transparentes y procesos de apertura a los mercados internacionales. Establecer estas bases para la privatización y desregulación de las actividades de los intermediarios financieros tuvo un costo. Requirió de un proceso de aprendizaje que en algunos casos propició distorsiones en los mercados financieros y también crisis bancarias. Los esfuerzos liberadores iniciales fueron frecuentemente parciales y descuidaron neutralizar las distorsiones que provocaban los desequilibrios de otros sectores económicos lo que pronto se manifestó en un sistema vulnerable, que frente a impactos exógenos desembocó en crisis.

A comienzos de los años 80's, algunos países del cono sur que Daniel estudió con mucho detalle, vivieron situaciones de crisis bancarias derivadas de políticas macroeconómicas inconsistentes y de los desajustes que provocó la precipitación en la desregulación y la liberación financiera.

Se planteó un conflicto entre estabilidad y eficiencia del sistema financiero, dado que las disposiciones que favorecían la disminución de riesgos sistémicos tendían a acentuar, al mismo tiempo, los problemas de ineficiencia en la intermediación. El proceso de desregulación intentó sustituir la discrecionalidad gubernamental por las fuerzas del mercado como

el ente organizador del sistema financiero. En algunos casos este proceso incluyó la privatización de entidades financieras que en manos del sector público difícilmente se podían regir por preceptos de maximización de utilidades. Se lograron avances notables en la eliminación, simplificación de regulaciones y controles. En cambio, en otros aspectos, se mantuvieron los esquemas y estructuras anteriores dado que no se superaron prácticas monopólicas. Los esfuerzos por introducir los mecanismos del mercado fueron parciales e incompletos.

También se mantuvieron prácticas que bajo los esquemas anteriores no tenían los mismos efectos distorsionadores que en las condiciones de liberalización. Cuando los bancos pertenecían al gobierno, o el BANCO CENTRAL mantenía encajes legales o canalizaciones obligatorias al gobierno muy importantes, el riesgo de los depositantes y acreedores era en última instancia con éste. En tal sentido, el gobierno, o alguna agencia gubernamental, generalmente el BANCO CENTRAL, garantizaba los pasivos de los bancos a los acreedores. Al privatizarse y liberalizarse las entidades financieras, aunque sea parcialmente, la garantía del gobierno a los acreedores persistió y debilitó la capacidad de éstos para discriminar entre los bancos más o menos solventes, puesto que en última instancia todos representaban el mismo riesgo, o sea el gubernamental. Por su parte, los dueños de los bancos se veían inducidos a otorgar créditos que significaban altos riesgos y a operar con el mínimo de capital posible dado que las pérdidas serían absorbidas por el garante que era el gobierno.

Este primer esfuerzo de liberalización resultó parcial y propició prácticas bancarias insanas. En algunos casos, las deficiencias de los sistemas se hicieron manifiestas por sí solas, en cambio en otros se evidenciaron como resultado de un impacto exógeno. Ante crisis de tal magnitud que amenazaron en convertirse en sistémicas y pusieron en riesgo la operación de los sistemas de pago, las autoridades financieras siempre entraron al rescate y garantizaron a los acreedores sus activos contra el sistema bancario y las pérdidas que se originaron fueron absorbidas por el estado.

Si bien es cierto que garantizando los pasivos a los acreedores se evita este colapso, también es cierto que a través de este mecanismo no se crean incentivos para corregir las prácticas viciadas de los bancos, puesto que es muy difícil evitar la intervención del estado en apoyo del sistema ante situaciones de crisis y este apoyo lo conocen los participantes, es

preciso reconocer cómo combatir los desincentivos que tales apoyos significan a la operación eficiente del mercado. A su vez, los Bancos Centrales recibieron un mandato definido, mantener la estabilidad de precios en el largo plazo, y subrayo esto. Sin embargo, la presencia de desequilibrios en las esferas fiscales, externa y laboral, entre otras, significaron poner en riesgo este objetivo, o cuando menos exigieron de la política monetaria un esfuerzo mucho mayor al que se hubiera requerido de no haber existido dichas distorsiones. Se requirió de mayores tasas de interés a las que hubieran existido de otra manera, lo que repercutió en disminuciones del gasto agregado con los consiguientes efectos en el crecimiento del producto y el mayor desempleo.

En algunos casos específicos, cuando los desequilibrios a los obstáculos resultaron demasiado grandes, el esfuerzo de una política monetaria estabilizadora hizo vulnerable la capacidad de pago de los deudores y del sistema financiero, haciéndose políticamente difícil de sostener. En este punto cabe mencionar que las tasas de interés deberían ser exoneradas de evitar un quebranto del sistema de intermediación, dado que de otra forma se pone en peligro el objetivo de estabilidad de precios y consecuentemente se crean los gérmenes de la volatilidad en el pasivo del sistema bancario, campo propicio para el contagio.

Los procesos de integración y globalización, las privatizaciones y la desregulación así como las menores necesidades de financiamiento del sector público resultaron en un cambio en la composición de la cartera de los bancos, aumentando la proporción de su portafolio expuesto a riesgo. Por otro lado, la mayor participación de las fuerzas del mercado en las decisiones contribuyó a hacer más transparentes las condiciones de los intermediarios, lo que en los casos de instituciones con problemas, se puso de manifiesto y se comunicó más rápidamente y con mayor precisión a los entes decisores. Además la tecnología y la globalización aceleraron los procesos de trasmisión de los desequilibrios en otros mercados, lo que hoy se ha traducido en una mayor variabilidad e incertidumbre.

Todo ello ha resultado claramente en un aumento del riesgo sistémico. En materia de ingeniería regulatoria e institucional del sistema bancario, se argumenta que uno de los sustentos para la intervención del estado en esta materia es la incapacidad de los depositantes e inversores para medir el riesgo de las instituciones depositarias y para monitorear los frecuentes cambios que en éste se produce. Cabe aquí destacar, que en la

actualidad este factor debe contemplar la creciente sofisticación de un conjunto de inversores institucionales y de inversores de gran tamaño que tienen la suficiente capacidad para llevar a cabo directa o indirectamente dicho seguimiento. Este no es un punto a despreciar cuando se observa el impacto negativo que sobre la estabilidad macroeconómica han tenido los procesos de socialización de pérdidas instrumentados en varios países de la región para distribuir los costos en los que incurrieron agentes económicos que tomaron decisiones de inversión equivocadas.

Como lo mencionara anteriormente, en estos casos, los objetivos de la regulación plantean un conflicto entre estabilidad y eficiencia del sistema financiero dado que las disposiciones que favorecen las disminuciones de riesgos sistémicos tienden a acentuar al mismo tiempo estos problemas de ineficiencia.

Desde un punto de vista conceptual, ha sido aceptado el enfoque que establece complementariedad entre el papel de la supervisión estatal y la disciplina que impone el mercado. En mi opinión, esta complementariedad debe tener como corolario de política pública dos preceptos fundamentalmente. En primer lugar la regulación y supervisión estatal deben estar orientadas a la minimización de episodios de quiebras individuales de intermediarios financieros que provocan riesgos sistémicos y en segundo término, deben promover la salida ordenada del sistema de entidades cuya insolvencia y quiebra posterior no pongan en riesgo la estabilidad del sistema en su conjunto.

Tenemos grandes desafíos por delante, necesitamos inteligencia técnica y audacia política para encarar el futuro, necesitamos que el capital humano que funcionarios como Daniel Vaz contribuyeran a formar con su esfuerzo, dé continuidad a todo su trabajo. Muchas gracias por su atención.