



Cómo evitar la crisis bancaria en América Latina

Los organismos de supervisión deben ser independientes

Agustín G. Carstens, Daniel C. Hardy y Ceyla Pazarbaşıoğlu

JULIO María Sanguinetti, Presidente de Uruguay entre 1985 y 1995, comentó en una ocasión que el sistema bancario nunca conduce al paraíso pero sí puede llevarnos al infierno en una sola tarde, palabras que aún tienen eco en una América Latina que trata de hacer más resistentes sus sistemas financieros y evitar o minimizar los costos de las crisis. Luego de las crisis bancarias de los años ochenta, muchos países emprendieron importantes reformas, como la consolidación de los bancos, la privatización y el ingreso de más instituciones extranjeras, que se ejecutaron junto con un fortalecimiento de las normas prudenciales regulatorias y la estabilización monetaria. Sin embargo, las crisis persistieron y la sociedad ha seguido pagando el precio y se ha tornado escéptica

sobre las reformas orientadas a una economía de mercado.

No obstante, algunos países han logrado reducir su vulnerabilidad ante las crisis bancarias, basándose en un consenso sobre la orientación de las políticas financieras y la necesidad de fortalecer las instituciones. Se puede establecer una analogía con la reducción de la inflación y el establecimiento de bancos centrales independientes: en los años setenta y ochenta, América Latina registró una inflación muy elevada y volátil que llevó al consenso de estabilizar los precios y fortalecer los mecanismos institucionales asociados, como la independencia de los bancos centrales, que con el tiempo llevó a bajar y estabilizar la inflación. Hoy debe contraerse un compromiso similar para mantener la estabilidad del sector financiero.

En la foto, manifestación en Argentina en contra de un plan del gobierno para evitar el derrumbe del sistema bancario, 2002.

Cuadro 1

Episodios de crisis y tensión

Las crisis bancarias han abundado en América Latina y el Caribe.

Crisis del sector financiero ¹	Fecha de inicio
Argentina	1980, 1989, 1995, 2001
Bolivia	1986, 1994
Brasil	1990, 1994
Chile	1976, 1981
Colombia	1982, 1999
Costa Rica	1987
Ecuador	1982, 1996, 1998
El Salvador	1989
Guyana	1993
Haití	1994
Jamaica	1995
México	1981, 1994
Nicaragua	1990, 2000
Panamá	1988
Paraguay	1995
Perú	1993
República Dominicana	2003
Uruguay	1981, 2001
Venezuela	1994

Tensión en el sistema financiero y crisis evitadas ²	
Bolivia	2003
Brasil	2002
Costa Rica	1994
Dominica	2003
Ecuador	2002
Guatemala	1991, 2000
Jamaica	1994, 2003
Paraguay	2002
Perú	2002
Trinidad y Tabago	1982
Venezuela	1978, 1985, 2002

Fuentes: Publicaciones del FMI; y base de datos del Banco Mundial (Caprio y Klingebiel, 2003).

¹Se refiere al agotamiento de gran parte o de la totalidad del capital bancario, generalmente por retiros masivos de depósitos.

²Se refiere a un patrimonio neto bajo o negativo, sin retiros masivos y sistémicos de los depósitos.

Este artículo sostiene que la independencia de los organismos de supervisión y regulación puede ser un elemento crucial para lograr tal compromiso.

Las crisis bancarias son costosas

Los países latinoamericanos atravesaron muchas más crisis financieras (cuadro 1) que otros países con similar nivel de desarrollo en otras regiones, y su frecuencia, gravedad y tendencia a repetirse son motivos de preocupación. Sin embargo, mucho de lo aquí expuesto se aplica también a otras regiones.

Una crisis bancaria casi siempre conlleva una amplia redistribución de la riqueza y la reducción global del ingreso y el patrimonio. Su costo agregado inmediato puede medirse por la pérdida del producto, mayores gastos fiscales y más deuda pública (véase el cuadro 2). Hay otros costos que pueden recaer también en los accio-

nistas de los bancos, los depositantes actuales y futuros y los prestatarios, que sufren los efectos de mayores diferenciales en las tasas de interés. Una crisis bancaria en un país puede generar costos en otros países con los que mantiene relaciones comerciales o financieras, e incluso hacer tambalear sus propios sistemas bancarios.

El respaldo directo a un sistema bancario inoperante puede perjudicar la dinámica de la deuda y dificultar aún más su sostenibilidad. Las experiencias de seis países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Ecuador, México, la República Dominicana y Uruguay) que sufrieron crisis bancarias en los últimos diez años son ejemplos de su importante y repentino impacto: transcurrido menos de un año, la relación deuda pública/PIB aumentó en promedio alrededor de 40 puntos porcentuales, 20 de los cuales reflejaron los costos fiscales iniciales necesarios para solucionar la crisis. Por ello, las crisis bancarias pueden anular en muy corto tiempo gran parte de los beneficios de una gestión macroeconómica prudente de muchos años (particularmente en el área fiscal), como sucedió en la República Dominicana (véase el recuadro).

Igualmente, hay costos de largo plazo. Las características institucionales que interfieren con las buenas prácticas bancarias también interactúan entre sí y con los shocks económicos. Esta podría ser una de las razones de las reiteradas crisis que experimentan algunos países, en una dinámica que incluye bajas tasas de ahorro, escasas relaciones financieras a largo plazo, dependencia de la financiación externa, altos diferenciales en las tasas de interés, dolarización y gran endeudamiento del sector público. Existe una falta fundamental de confianza en el sistema financiero basada en gran medida en una historia de tasas de interés reales negativas y depreciaciones reales, sistemas contables inadecuados y debilidad de los derechos de los acreedores, desincentivos fiscales al ahorro (como los impuestos a las transacciones financieras) y decisiones fallidas frente a las crisis (como la congelación y descongelación de los depósitos en Ecuador a fines de los años noventa).

En estas condiciones de “cortoplacismo” e inadecuada intermediación financiera, los retiros de depósitos provocan rápidamente la contracción del crédito, agravándose la situación al carecer las empresas de capital de trabajo y restringirse la inversión. Los países de la región a menudo experimentaron

Cuadro 2

La costosa resolución de las crisis

Con cuantiosas pérdidas fiscales y del producto, la recuperación puede llevar años.

	Cantidad de crisis bancarias (1994–2003)	Promedio de la crisis (años)	Costos fiscales de la resolución bancaria (% del PIB)	Promedio de pérdidas acumulativas del producto ¹ (% del PIB)
Todos los países	30	3,7	18	16,9
Países de mercados emergentes	23	3,3	20	13,9
Países desarrollados	7	4,6	12	23,8
Crisis bancarias solamente	11	3,3	5	5,6
Crisis bancarias y monetarias	19	4,1	25	29,9

Fuentes: Hoggarth y Saporta (2003); Hoelscher y Quintyn (2003); y estimaciones del personal técnico del FMI.

¹Desviación respecto del crecimiento tendencial tres años después de la crisis.

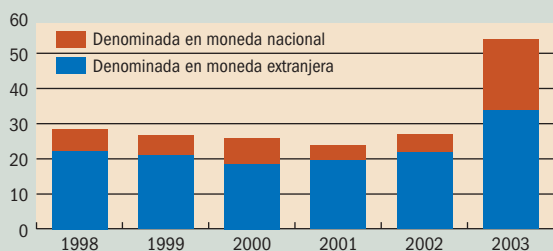
El rápido desmoronamiento de la República Dominicana

Antes de la grave crisis bancaria de 2003, la República Dominicana estaba considerada como una de las economías de mejor desempeño en la región, con un crecimiento anual promedio del PIB en términos reales del 6% en los años noventa, una inflación bajo control y una relación estable de alrededor del 25% entre su deuda y el PIB. La crisis bancaria desencadenó una grave depreciación de la moneda nacional, el peso, que en menos de un año se devaluó en casi el 29% en términos reales. Al año siguiente, el país sufrió una recesión y la relación deuda/PIB se disparó al 57%, más del doble de la registrada durante la crisis (véase el gráfico). Las deudas externa e interna aumentaron, aunque el incremento de la primera se debió fundamentalmente a la fuerte depreciación de la moneda.

Endeudamiento desbocado

Una crisis bancaria puede destruir en unos pocos meses la solidez de las finanzas públicas lograda con años de esfuerzo.

(Saldo de la deuda del sector público de la República Dominicana como porcentaje del PIB)



Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

escasez de crédito al reducirse abruptamente el crédito neto al sector privado, aumentando la probabilidad y gravedad prevista de las crisis y creando un círculo vicioso.

Orígenes de las crisis

Las crisis bancarias en América Latina y otras regiones, aun con diferentes causas y consecuencias, muestran patologías similares pues surgen de prácticas bancarias inapropiadas o de políticas macroeconómicas ineficaces y mayormente de una combinación de ambas. Si bien las mayores perturbaciones en los países latinoamericanos variaron a través del tiempo, sus causas más comunes fueron:

- Auge del crédito al sector privado, ya sea para inversión o consumo (México, 1994 y Colombia, 1999). Al finalizar la hiperinflación se genera un ciclo particular de expansión y recesión (Bolivia, 1986).
- Liberalización general por falta de un marco normativo prudencial apropiado y eficaz (México, 1994 y Chile, 1984), si bien los sistemas muy regulados también sufrieron crisis (Perú, 1987).

- Efectos directos de las dificultades fiscales sobre el sistema bancario nacional, aparentemente una fuente de tensión cada vez mayor para los bancos latinoamericanos (Argentina, 2001).

- Contagio y desbordes cuando la crisis en un país hace que los agentes económicos revalúen sus expectativas y reduzcan sus inversiones en otros países (Argentina, 1995) o cuando causa un efecto directo en la situación económica de otro país (Uruguay, 2001).

- Shocks en los términos de intercambio y las fluctuaciones de los tipos de cambio reales (Venezuela, 1994 y Ecuador, 1998).

- Inestabilidad política, disturbios y hasta contiendas civiles.

Estas fuentes de perturbación en las economías latinoamericanas interactuaron con un entorno institucional que a menudo no pudo enfrentar la inestabilidad y sus costos o bien los agravó, entendiendo por tal entorno las características más estructurales y jurídicas de una economía, como la organización del sistema bancario, el grado de regulación y supervisión prudencial y, en términos más amplios, las normas contables, el gobierno empresarial, la administración de justicia y el respeto de los derechos de propiedad.

El entorno institucional no se ha mantenido constante y en los últimos 30 años muchas economías latinoamericanas han logrado muchos progresos en estas áreas. A pesar de ello la existencia de prácticas bancarias inadecuadas y un marco institucional débil han hecho que América Latina sea más vulnerable frente a las crisis financieras después de un shock y han contribuido a agravarlas.

En algunos países de América Latina, las prácticas bancarias sólidas se desvalorizaron y la vulnerabilidad ante las crisis aumentó debido a deficiencias como:

- Regulación y supervisión prudenciales inapropiadas e ineficaces.

- Ineficacia de la intervención bancaria y su resolución.

- Distorsiones causadas por las políticas del sector y, sobre todo, influencia del gobierno sobre los bancos estatales.

- Débil estructura y composición de las finanzas públicas, y defectos en las prácticas contables, los derechos de propiedad y el gobierno empresarial.

- Ineficiencia del sistema judicial y escaso cumplimiento y aplicación de las leyes.

La evaluación de varios países latinoamericanos iniciada en 1999 en el marco del programa de evaluación del sector financiero —herramienta de diagnóstico del FMI y del Banco Mundial para evaluar la solidez de los sistemas financieros nacionales— indica deficiencias comunes en áreas tales como la supervisión consolidada (que toma en cuenta todos los riesgos de un grupo bancario en su conjunto sin perjuicio de dónde se registren) y la medición oportuna de la capitalización real (sobre todo reconociendo a tiempo las dificultades de un prestatario y la improbabilidad del reembolso total de un préstamo).

Un motivo de la debilidad de la regulación y la supervisión puede haber sido la falta de independencia y la ausencia de mecanismos institucionales de apoyo para los organismos responsables que, incluso conociendo cabalmente sus obligaciones, quizás hayan enfrentado la oposición de grupos de interés o carecido de atribuciones o recursos jurídicos para

cumplirlas. La escasa observancia del principio básico de Basilea sobre la independencia de los organismos de supervisión en los países latinoamericanos podría explicar su incumplimiento de los demás principios básicos, aun cuando el marco normativo de muchos países se haya fortalecido entre el comienzo de la crisis y el correspondiente programa de evaluación de su sector financiero.

Cómo minimizar los costos de las crisis

Cada crisis bancaria tiene características únicas pero existen medidas que las autoridades pueden adoptar para desarrollar un sistema financiero que contribuya al crecimiento y no sea una carga fiscal. La fórmula habitual consiste en políticas macroeconómicas estables, un mejor marco de regulación y supervisión y el fortalecimiento de los derechos de los acreedores y los correspondientes mecanismos institucionales, como la legislación sobre insolvencia y quiebra, pero su implementación en América Latina merece una mención especial pues, para ser eficaz, requiere un nuevo enfoque de las políticas del sector financiero y mayor independencia de los organismos de supervisión y regulación.

¿Qué medidas deben tener prioridad en América Latina? Primero, **reconocer plenamente el riesgo crediticio asumido por el gobierno**. En Argentina, Ecuador y Uruguay se demostró que las crisis resultantes de la deuda soberana pueden socavar la solidez del sistema bancario, por lo cual los organismos de supervisión deberían adoptar medidas prudentes para no transferir al sistema bancario los riesgos o pérdidas causadas por las crisis de deuda soberana. Algunos países, como Brasil en 1997–99, exigieron niveles de capitalización basados en el riesgo que excedían las normas internacionales sobre la tenencia bancaria de deuda pública en moneda extranjera e incluso en moneda nacional. Otros, como Argentina, establecieron límites al crédito de los bancos al gobierno, similares a los límites por sectores o a la restricción de la concentración excesiva de crédito.

Segundo, **el gobierno de los bancos estatales debe ser más firme** y el organismo de supervisión debe estar en condiciones de imponer requisitos prudentes y sanciones cuando sea necesario, con lo cual se dificulta que esos bancos alcancen metas no comerciales o se aumentan los costos explícitos. Por ejemplo, los créditos a sectores prioritarios suelen tener bajas tasas de reembolso. La imposición de normas prudentes exigiría constituir sin demora una reserva íntegra para pérdidas crediticias, revelando así desde el comienzo la existencia de cualquier subvención implícita.

Tercero, **la supervisión y la regulación deben adaptarse a nuevos desafíos**, como el creciente riesgo bancario por partidas extraordinarias —en varios países latinoamericanos el pasivo extraordinario es mayor que el pasivo ordinario— y la expansión de las operaciones bancarias extraterritoriales, los conglomerados y la actividad financiera transfronteriza. Para lograrlo, las autoridades deberán adaptar las regulaciones a la evolución del mercado y mejorar la capacitación y dotación de personal para ejercer un contralor eficaz.

Cuarto, **es necesario manejar bien las crisis**. Es comprensible que, incluso en países con una buena supervisión prudencial, haya parálisis frente a una crisis bancaria, en cuyo caso quizá sea evidente que las instituciones y disposiciones legales vigentes no están a la altura de los acontecimientos. La planificación para imprevistos y los mecanismos para el tratamiento de instituciones problemáticas pueden ser muy valiosos, aunque más no sea para evitar los obvios y burdos errores de política que suele producir la reacción inmediata ante las dificultades del sector bancario.

La necesidad de consenso

En América Latina, muchas decisiones de política que ahora parecen desafortunadas no se adoptaron por falta de capacidad técnica o ignorancia de la realidad, sino que derivaron de un proceso político en el que, muy a menudo, los intereses a corto plazo de ciertos grupos estuvieron por encima de la estabilidad y eficiencia del sector financiero y de las necesidades de desarrollo a largo plazo. Es necesario preservar la regulación y la supervisión prudencial —incluidos los aspectos técnicos del tratamiento de las crisis bancarias— de las influencias políticas inmediatas y contar con los recursos y la autoridad jurídica para actuar en favor del bien común. Eso no significa negar la necesidad de rendir cuentas y de un control democrático, especialmente cuando se trata de grandes fondos públicos, pero sí exige mecanismos institucionales para consagrar lo que a esta altura de los acontecimientos ya debería ser un consenso general sobre la necesidad de políticas que fomenten la solidez del sector financiero. ■

Agustín G. Carstens es Subdirector Gerente del FMI. Daniel Hardy es Subjefe de División y Ceyla Pazarbaşıoğlu es Asesora en Asuntos de Asistencia Técnica (y ex Vicepresidenta del Organismo de Regulación y Supervisión Bancaria de Turquía) en el Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del FMI.

Referencias

Barth, James R., Gerard Caprio y Ross Levine, de próxima publicación, "Bank Regulation and Supervision: What Works Best?"; *Journal of Financial Intermediation*.

Caprio, Gerard, y Daniela Klingebiel, 2003, "Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises", conjunto de datos del Banco Mundial disponible en Internet: <http://econ.worldbank.org/view.php?id=23456>.

Das, Udaibir S., Marc Quintyn y Kina Chenard, 2004, "Does Regulatory Governance Matter for Financial System Stability? An Empirical Analysis", *IMF Working Paper 04/89* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Hardy, Daniel C., y Ceyla Pazarbaşıoğlu, 1999, "Determinants and Leading Indicators of Banking Crises: Further Evidence", *IMF Staff Papers*, vol. 46 (septiembre), págs. 247–58.

Hoelscher, David, y Marc Quintyn, 2003, *Managing Systemic Banking Crises*, *IMF Occasional Paper 224* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Hoggarth, Glenn, Ricardo Reis y Victoria Saporta, 2002, "Costs of Banking System Instability: Some Empirical Evidence", *Journal of Banking and Finance*, vol. 26 (mayo), págs. 825–60.