

LA CRISIS BANCARIA Y SUS CAUSAS: UNA REFLEXION SOBRE LA CRISIS BANCARIA DOMINICANA

Juan Temistocles Montas

Julio Maria Sanguinetti, quien fuera presidente del Uruguay entre 1985 y 1995, comentó en una ocasión que el sistema bancario nunca conduce al paraíso pero si puede llevarnos al infierno en una sola tarde, palabras que aun tienen un eco en la Republica Dominicana que todavía lucha por reponerse de los cuantiosos costos de la crisis bancaria del 2003.

Una crisis bancaria por lo general conlleva una amplia redistribución de la riqueza en detrimento de los más pobres 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. Entre 1994 y 2003 las 19 crisis bancarias y monetarias que se produjeron a nivel mundial conllevaron costos fiscales por su resolución equivalente al 25% del PIB y el promedio de pérdidas acumulativas del producto fue de 29.9% del PIB.

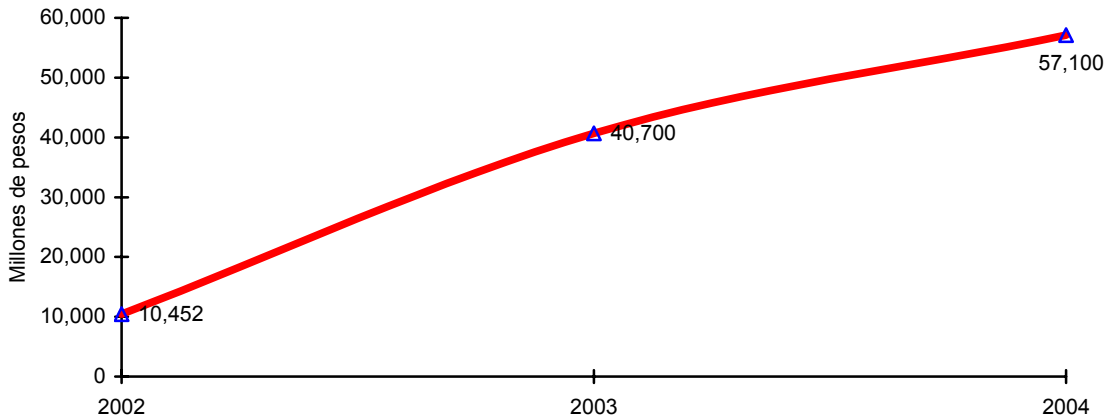
Lo primero que resalta por el lado fiscal es que la crisis bancaria puede perjudicar la dinámica de la deuda y dificultar aun más sus sostenibilidad. Las experiencias de Argentina, Colombia, Ecuador, México, República Dominicana y Uruguay, países que sufrieron crisis bancarias en los últimos diez años, lo que nos muestra es el tremendo impacto sobre el monto de la deuda: 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.

Hasta diciembre de 2002, la República Dominicana era considerada un modelo para los países de América Latina. Su crecimiento económico anual promedio en términos reales había sido aproximadamente 6% en los años noventa, con inflación

controlada a nivel de un dígito y una deuda pública sostenible a nivel de un 25% del PIB. La crisis bancaria cambió todo eso. Se produjo una grave depreciación de la moneda nacional, en menos de un año el peso se devaluó con relación al dólar en casi 67%, el crecimiento de la economía cayó fue negativo en 1.9% y la relación deuda/PIB se disparó al 57%, más del doble de la registrada antes de la crisis. El producto medido en dólares de los Estados Unidos cayó de más de 20 mil millones en 2002 a 16 mil millones en 2003 debido fundamentalmente a la fuerte depreciación de la moneda.

La situación fiscal se agravó en extremo. El déficit del sector público consolidado que fue 10 mil 452 millones de pesos en 2002 pasó a 40 mil 700 millones en 2003 y a 57 mil 100 millones en 2004. Para financiar esos cuantiosos déficits, el gobierno acumuló atrasos de pago de la deuda externa con los países del Club de París por un valor superior a los US\$250 millones, así como también con la banca comercial internacional. Esta situación transformó nuestro país en el segundo más riesgoso para la inversión en América Latina. Las clasificadoras de riesgo nos colocaron en una posición que lo que indicaba era que estábamos a borde de incumplir los compromisos financieros con la comunidad internacional. En ese contexto, el diferencial de los bonos soberanos dominicanos se colocó por encima de los 1,700 puntos, nivel solo superado por Argentina en el continente americano. Era la evidencia de que el país había perdido la credibilidad como deudor confiable en la comunidad financiera internacional.

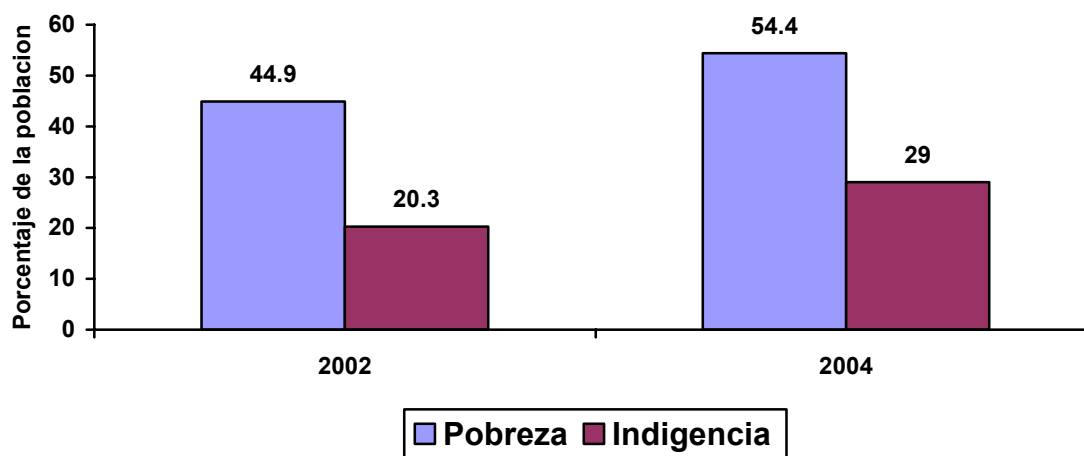
Entre el 2002 y el 2004, el deficit del sector publico consolidado se multiplico por mas de cinco



Pero los atrasos no solo se produjeron en el pago de la deuda externa. Algo similar ocurrió con la deuda interna con la banca comercial del país y con los suplidores domésticos del gobierno. Los atrasos por este concepto superaban los RD\$5,000 millones.

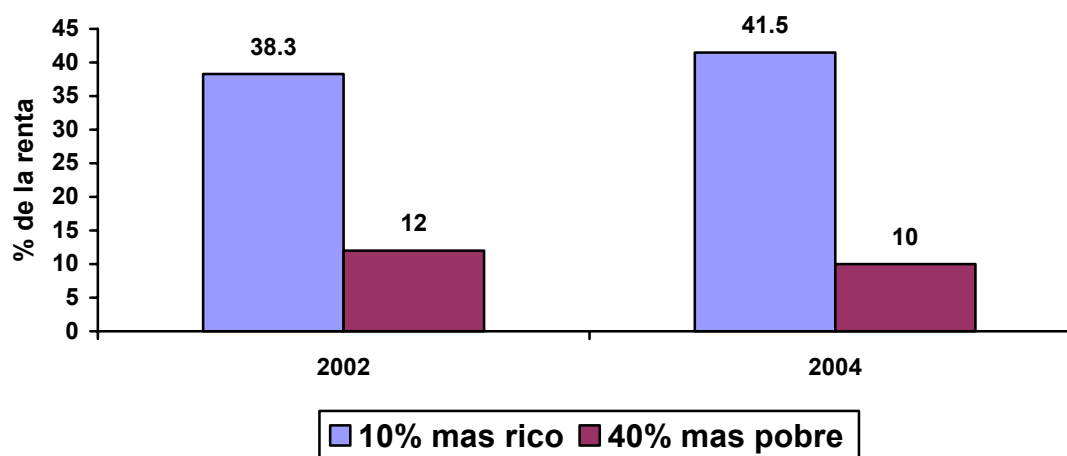
Desde el punto de vista social, las consecuencias fueron catastróficas. Para el 2002, la CEPAL reportaba que el nivel de pobreza del país era de un 44.9% de la población, pero para el 2004 el nivel había pasado a 54.4%. La indigencia, que en el 2002 representaba el 20.3% de la población paso en el 2004 a 29%. Lo que estos porcentajes significan es que en ese corto lapsus de tiempo más de 1 millón de dominicanos pasaron a ser pobres y de ese total 800 mil pasaron a ser indigentes.

800 mil dominicanos pasaron a ser indigentes entre el 2002 y el 2004



La crisis bancaria también produjo un deterioro en la distribución de la renta. Así el 10% de las familias mas ricas que recibían el 38.3% del ingreso en 2002, pasaron a recibir el 41.5%. En cambio el 40% de las familias más pobres que recibían el 12% de la renta, pasaron recibir el 10% en el 2004.

La distribución del ingreso empeoro en detrimento de los mas pobres



El programa de ajuste y estabilización que hemos venido llevando a cabo, con todas y sus reformas tributarias, es el costo que la sociedad dominicana ha tenido que pagar por la crisis bancaria y la manera como se abordó su solución

LA IMPORTANCIA DE LOS BANCOS

La importancia de los bancos en la vida económica y financiera de un país está determinada por las siguientes razones:

- Ocupan una posición central en el mecanismo de pagos para los hogares, el gobierno y los negocios.
- Aceptan depósitos, que son generalmente considerados como dinero; que se espera sean reembolsados por completo, ya sea a demanda o a su vencimiento; y que constituyen una parte de los activos financieros de la sociedad.
- Juegan un papel principal en la asignación de los recursos financieros, al intermediar entre depositantes de fondos excedentes y prestatarios potenciales, sobre la base de juicios activos en cuanto a la capacidad de estos últimos para reembolsarlos.

Pero la actividad bancaria posee una serie de atributos que pueden potencialmente generar inestabilidad. Esos atributos son:

- Elevada relación o apalancamiento como resultado de la intermediación financiera de los bancos entre depositantes y prestatarios; por comparación con la generalidad de las empresas industriales y comerciales, el capital de un banco es pequeño con

relación al tamaño de su hoja de balance. En consecuencia, cualquier pérdida puede tener profundo efecto sobre la viabilidad del banco.

- Típicamente, los plazos de las estructuras de activos y obligaciones están fundamentalmente desparejados, es decir, no casan, pues los activos tienden a tener un plazo de vencimiento mas largo que las obligaciones, de nuevo una consecuencia virtualmente inevitable del papel de los bancos como intermediarios.
- De lo señalado se desprende que la solvencia de un banco depende de su capacidad para conservar la confianza de sus depositantes y de los mercados o instituciones financieros, los cuales tiene que recurrir para conseguir fondos.
- A veces, la falta de transparencia en las declaraciones financieras publicadas obstaculiza, o aun frustra, los esfuerzos de las contrapartes para hacer un análisis racional de los puntos fuertes y débiles del banco; las hojas de balance de los bancos y las posiciones fuera de la hoja de balance pueden cambiar mas rápidamente que las empresas industriales y comerciales, por lo que el conocimiento de sus bancos por los clientes es inevitablemente imperfecto.

Visto lo anterior, la naturaleza bancaria per se implica la asunción de riesgos, por lo que resulta importante identificarlos para adoptar medidas adecuadas de medición y manejo. Entre los diversos riesgos que podemos identificar en una entidad financiera se encuentran:

- **Riesgo de crédito:** La actividad crediticia constituye la principal fuente de ingresos para un banco, pero puede también ser la causa determinante de una quiebra bancaria El riesgo de crédito es la probabilidad de que un prestatario de un banco pueda no pagar el

principal de un préstamo o crédito y/o no pague los intereses de acuerdo a lo estipulado en el contrato. Aunque con mayor frecuencia ese riesgo va asociado a los préstamos, el riesgo de crédito también surge cada vez que la otra parte contrae la obligación de hacer un pago o entregar valor al banco, por ejemplo, en transacciones de divisas o de título-valores.

- **Riesgo de mercado:** Posibilidad de que un banco sufra una pérdida en un determinado periodo debido a movimiento inesperado y adversos en los tipos de interés, tipo de cambio o precios de materias primas. El riesgo de mercado de un producto financiero puede ser determinado por más de uno de estos factores. Sin embargo, el riesgo de tipo de interés es de lejos el más importante dentro de la categoría de riesgo de mercado. En los últimos años, debido a la creciente internacionalización de la banca y, por consiguiente, a la presencia de un mayor porcentaje del balance expresado en divisas, el riesgo de tipo de cambio ha venido ganando importancia.
- **Riesgo de liquidez:** La liquidez se refiere a la capacidad de un banco de disponer en cada momento de los fondos necesarios para cumplir de manera oportuna sus compromisos. De ahí que el riesgo de liquidez es la posibilidad de incurrir en pérdidas por no disponer o poder acceder a fondos líquidos suficientes para hacer frente a las obligaciones de pago. Esto implica tener que convertir activos rápidamente en liquidez para atender situaciones transitorias o acudir al banco central para obtener un apoyo transitorio de liquidez o de lo contrario estas situaciones pueden convertirse en problema de solvencia.
- **Riesgo operativo:** Posibilidad de sufrir pérdidas como consecuencia de falla en los procedimientos o controles del banco, ya sea por

causa externas o como resultado de error o fraude dentro de la institución. Por ello es recomendable contar siempre con dobles controles, asegurar la toma periódica de vacaciones por parte de los funcionarios y crear al interior de las entidades culturas de control interno, donde cada persona entienda el rol y la responsabilidad al interior de la organización de suerte que contribuyan a reducir considerablemente este tipo de exposición.

- **Riesgo de rendimiento:** Posibilidad de que los activos del banco generen menos ingresos que los gastos generados por sus obligaciones.
- **Riesgo de propietario/administradores:** Posibilidad de que los accionistas, directores o administradores en puestos ejecutivos no desempeñen como se debe sus papeles, o resulten realmente deshonestos.

Por lo señalado anteriormente, las entidades bancarias tienen que ser sometidas a un ejercicio preventivo donde el Gobierno establece las regulaciones dirigidas a la disminución del riesgo y los supervisores monitorean a los bancos respecto del cumplimiento de las normas y de la asunción de riesgos excesivos. Esto es lo que se denomina reglamentación de prudencia o regulación prudencial. A través de ella se definen las reglas del juego que los banqueros y los supervisores bancarios deben aplicar para lograr una sólida actividad bancaria. Soley Sans, Jorge y Rahnema, Ahmad ((2004) explicaron que la reglas prudenciales conllevan el establecimiento del nivel de recursos propios que las entidades bancarias deben mantener para asegurar su buen funcionamiento y cubrir los diferentes tipos de riesgos a los que están sometidas.

En resumen, la regulación prudencial busca: i) promover la solidez de las entidades financieras a través del control adecuado de los riesgos y un sistema eficaz de

gestión interno, y ii) proteger a los ahorristas frente al fraude y práctica dolosa velando porque los agentes financieros cumplan sus obligaciones fiduciarias.

LAS CAUSAS DE LAS CRISIS BANCARIAS

Todos los estudios sugieren que las causas reales de las crisis bancarias están determinadas por factores de tipos macroeconómicos, que incluyen el ambiente político, legal y judicial, así como a variables sectoriales y microeconómicas, esto es, específicas de cada banco. Por eso, la literatura sobre crisis bancaria se divide en dos áreas principales. Ellas son:

- Las que se centran en el papel de las variables financieras específicas de los bancos.
- Las que enfatizan la contribución de factores macroeconómicos en la explicación de las crisis bancaria.

En 1996, Goldstein y Turner (1996), en un documento de trabajo del Bank of International Settlements, señalan la existencia de ocho factores determinantes en la ocurrencia de las crisis financieras en las economías emergentes:

- **La volatilidad macroeconómica interna y externa:** las principales fuentes de volatilidad externa son los términos de intercambio, las tasas de interés internacionales, el movimiento de capitales privados y las variaciones en los tipos de cambio de las divisas con las que las economías emergentes negocian. En el lado interno, las fuentes están en el crecimiento económico y en las tasas de inflación registradas.
- **La relación entre el boom de créditos, el precio de los activos y el influjo de capitales del exterior:** La crisis ocurre por la combinación entre el excesivo aumento en el crédito cuya

financiación es poco estable y la aparición de burbujas en el precio de los activos.

- **La preparación inadecuada para la liberalización financiera:** este proceso introduce nuevos riesgos a los intermediarios financieros que deben estar preparados para su manejo y a las autoridades para su supervisión.
- **El incremento de los pasivos de los intermediarios financieros pero con descates de moneda y plazos respecto a los activos:** esto es, pasivos de menor plazo que los activos y la colocación de los recursos recibidos en empresas no financieras y no vinculadas a la exportación, aumentando la incidencia del riesgo de tipo de cambio.
- **Una elevada intervención gubernamental y pocos controles en las operaciones con los vinculados, como consecuencia de que la regulación y la supervisión permitieron que los objetivos políticos del gobierno (en especial, en los bancos públicos) o de los administradores o directores de los intermediarios financieros se inmiscuyeran en todas las operaciones de los intermediarios financieros:** En este último caso, los créditos son dirigidos a empresas no financieras vinculadas a los accionistas de los bancos, o sus directores, o incluso a sus administradores.
- **El marco legal regulatorio y contable débil:** esto permite que los estados financieros no muestren su real situación lo que dificulta que el mercado y los supervisores realicen un adecuado monitoreo de los bancos lo que incrementa la ocurrencia del riesgo moral.

Aristóbulo De Juan (1998), experto español en asuntos bancarios y que le ha prestado especial atención a los factores microeconómicos que producen crisis bancarias,

señala que las deficientes políticas de crédito, de planeamiento y de control interno explican las fallas de manejo gerencial en los bancos e implican una toma excesiva de riesgo. Esta excesiva toma de riesgo, significa prestar por encima de su capacidad, es decir, sobrepasar los límites prudenciales de préstamos como porcentaje del patrimonio, los depósitos o el capital.

El experto español dice que es normal que esas malas prácticas se produzcan luego de periodos de expansión económica. Debido a la gran competencia, los bancos tratan de diversificar sus productos a fin de cubrir las nuevas exigencias del mercado, lo cual puede conducir a una sobre exposición de riesgo crediticio. De esta manera, el excesivo optimismo y la agresividad por capturar o ganar las preferencias sociales motivan un rápido crecimiento del crédito por encima de sus capacidades. De esta forma, en épocas de expansión crediticia, los bancos generalmente miran mas las oportunidades de crédito, restando importancia a los criterios prudenciales básicos como por ejemplo la diversificación de riesgos y a fin de expandir rápidamente sus operaciones disminuyen el spread de tasas, mediante el aumento de las tasas pasivas para atraer el fondeo mediante depósitos del publico.

Estas prácticas deficientes de crédito representan el origen de los problemas financieros porque conducen primero a problemas de liquidez y luego a la insolvencia. Precisamente en estos periodos de expansión económica acompañados de una considerable expansión del crédito se hace casi imposible distinguir entre problemas de liquidez y problemas de solvencia en el sistema bancario.

¿QUE PASO EN LA REPUBLICA DOMINICANA?

Al llegar a este punto cabe indicar que una buena parte de los problemas bancarios que hemos tenido en América Latina se han debido a regulación y supervisión prudenciales inapropiadas e ineficaces. En la Republica Dominicana la ineficacia de la regulación y supervisión prudencial fueron un factor determinante que condujo a la desvalorización de las prácticas bancarias y consiguientemente al fraude. Esa situación,

combinada con una ineficacia de la intervención bancaria y su resolución condujo a la crisis que todos conocemos.

Las debilidades de la supervisión y regulación del sistema financiero dominicano habían sido previamente advertidas por la evaluación efectuada por el Financial Sector Assessment Program en el año 2001 para verificar el cumplimiento de los Principios Básicos de Basilea para una Efectiva Supervisión Bancaria. Esta evaluación arrojó que de los 25 principios y los 5 sub principios establecidos en los mencionados Principios Básicos de Basilea, 5 principios no se cumplían, 24 principios materialmente no se cumplían y un principio materialmente se cumplía. No se otorgó la calificación de cumplido a ninguno de los 30 principios y sub principios, lo que constituye un comportamiento poco satisfactorio comparado con los países de características semejantes.

Esa evaluación mostró deficiencias en la supervisión consolidada y la medición oportuna de la capitalización real de los bancos.

Hoy podemos establecer las debilidades del sistema financiero dominicano que condujeron a la crisis bancaria:

- Registros contables inadecuados
- Contabilidad paralela y fraudes contables
- Préstamos vinculados
- Falta de controles internos
- Mala calidad de la cartera de créditos y baja provisiones por riesgo de crédito

- Problemas de liquidez y aumento del costo de fondos
- Descalce de monedas en los bancos y deudores
- Bancos off-shore
- Inadecuada supervisión

Ningunos de estos problemas o debilidades pudieron ser detectados a través de los indicadores bancarios usados tradicionalmente para evaluar la sanidad del sistema bancario. Esos problemas o debilidades se concentraron fundamentalmente en los tres bancos con problemas explicando esto el porque quebraron y no los otros. Las malas prácticas bancarias hacían diferentes esos bancos de los otros.

UNA LECCION QUE DEBEMOS APRENDER

Hay que preservar la regulación y la supervisión prudencial de las influencias políticas inmediatas. El colapso de los tres bancos mencionados, y el consiguiente debilitamiento del sistema bancario en su conjunto, puso de manifiesto la necesidad de contar con una Superintendencia de Bancos no secuestrada por los intereses. Se ha comprendido que hay que impulsar el mejoramiento de las prácticas bancarias de cada institución, estimar adecuadamente los faltantes de capital y provisiones, impulsar la elaboración de planes de negocio realistas para llevar a los bancos a mejores niveles de solvencia.