

**¿Pueden caer los grandes bancos?**

**El mito y la realidad**

El artículo que sigue, de George Kaufman, apareció publicado en "Contemporary Policy Issues".(1)

Con ocasión de declararse la insolvencia del Continental Illinois National Bank las autoridades consideraron que algunos bancos comerciales son "demasiado grandes para que se puedan hundir" ("too large to fail"-TLTF), resistiéndose a ver desaparecer legalmente tales bancos, así como a exigir pérdidas proporcionales a los acreedores no asegurados de dichos bancos insolventes y de sus sociedades madres. Tal criterio se fundamentó en el temor, ampliamente compartido, de que la caída de grandes bancos produciría un efecto dominó que se traduciría en el hundimiento de otros bancos e incluso, tal vez, de la macroeconomía, como ocurrió en los años 30. Además, y dado que estos bancos son considerados especiales por el hecho de que proporcionan dinero y crédito a sus comunidades, muchos temieron que su hundimiento podría dar lugar a que se redujera grandemente la disponibilidad de estos servicios.

Este trabajo analiza el posible fundamento de esos temores, analizando tanto la teoría como la experiencia histórica. La conclusión es que ni la teoría ni la historia confirman la validez de tales temores. Por otra parte, el estudio pone de relieve que los costes de la suspensión de las obligaciones ("regulatory forbearance") concedida a los bancos insolventes y a sus acreedores supera con exceso a los posibles beneficios de la medida. El trabajo también revisa cómo las autoridades aplican en la práctica el principio TLTF, llegando

---

(1) George G. Kaufman es profesor de Finanzas y Economía en la Loyola University, de Chicago, y asesor del Banco de la Reserva Federal de la misma ciudad.

a la conclusión de que la actitud de los gobernantes ante esta materia se ha ido modificando progresivamente a lo largo del tiempo, de forma que algunos grandes bancos son ahora declarados legalmente insolventes y que todos los acreedores de las sociedades madre -y algunos de los acreedores no asegurados de los mismos bancos- incurren en pérdidas. Uno puede esperar razonablemente que el principio TLTF se irá modificando a medida que los grandes costes que supone para la sociedad sean más evidentes tanto para el público como para las autoridades.

### I. Introducción

Una creencia popular muy generalizada, que comparten no pocos especialistas bancarios, pretende que la sociedad actual no puede permitir que se hundan los grandes bancos. Esta creencia podría ser designada con el nombre de "mito de la dimensión" ("TLTF myth"). Mitos similares existen también fuera de la banca, y podría hablarse del mito de la Chrysler y del mito de la municipalidad de Nueva York. Además, tales mitos no se limitan a Estados Unidos.

Las autoridades bancarias utilizan frecuentemente el principio TLTF para eludir decisiones que podrían contraponerles a grupos poderosos en situación de sufrir grandes pérdidas. Entre los mismos figuran acreedores no asegurados u otros acreedores bancarios, administradores, propietarios, e incluso grandes deudores. Además, las autoridades creen muchas veces que el tomar decisiones explícitas o severas no supondría sólo admitir la debilidad de un banco sino también la difícil situación del propio organismo regulador encargado de la seguridad bancaria y cuya competencia y credibilidad se valora precisamente por la situación de las entidades que supervisa. Al proclamar que un gran banco no se puede hundir las autoridades juegan con el temor generalizado del público de que una quiebra bancaria puede contagiarse, y no

sólo a otras entidades bancarias sino también a instituciones no financieras y al conjunto de la economía.

Son muchos los que creen que la caída de un banco grande produciría una reacción en cadena debido a:

- el gran número de depositantes
- las importantes sumas implicadas
- la presencia de depósitos extranjeros
- el papel importante que los bancos representan en el sistema de pagos.

Las autoridades bancarias han expresado con toda claridad las razones económicas que justifican la aplicación del principio TLTF. Cuando se produjo la crisis del Continental Illinois National Bank, en 1984, el Comptroller of the Currency, Todd Conover, declaró que si "el Continental se hubiera hundido y hubiese sido tratado de forma que los depositantes y los acreedores no hubieran sido compensados, habríamos podido muy bien contemplar una crisis financiera no sólo nacional sino internacional de alcance imprevisible". Nadie quiso llegar a saber cual habría sido la magnitud de esta.

En 1986, Irvine Sprague, director de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) en el momento en que se produjo el salvamento del Continental Illinois, escribió lo siguiente en su libro "Bailout": "El problema era que no había manera de saber cuántas otras entidades quebrarían, o cómo podía todo ello afectar al conjunto del sistema bancario. Se barajaron diferentes hipótesis y todas ellas eran catastróficas".

Más recientemente, el presidente de la FDIC, William Seidman, manifestó: "El resultado (a propósito del principio TLTF) es que nadie sabe realmente lo que ocurriría si se dejara hundir un banco grande, y nadie -ni entre las autoridades ni entre el público- desea asumir el riesgo de averiguarlo".

Todas estas declaraciones indican que las autoridades, en el caso citado, no sabían lo que podía ocurrir si el gran banco

se hundía, y que actuaron de forma que reducían al máximo su riesgo personal, así como el de las instituciones que dirigían.

Dado que sería excesivo esperar que las autoridades bancarias comprendieran mejor la economía del sistema bancario que el resto de los ciudadanos, uno puede excusar la actitud que aquellas adoptaron en 1984. En esa ocasión, casi todo el mundo -incluyendo a los economistas universitarios- aceptaron la teoría del "Chicken Little" sobre quiebras bancarias. Pero las investigaciones llevadas a cabo desde entonces han mostrado claramente que el contagio nacional, si bien es posible teóricamente, es del todo improbable, en especial si se tiene en cuenta que el marco presente incluye un depósito de garantía de los depósitos plenamente fiable y una Reserva Federal que dispone de una credibilidad mucho mayor que en los años 30. Dado además que el gobierno federal garantiza el valor íntegro de los depósitos, el seguro de estos evita que los pequeños depositantes se lancen a una carrera para recuperar el dinero depositado. E incluso en el caso de que la garantía no frene del todo tal carrera, la Reserva Federal puede intervenir para compensar el descenso que se produzca en el total de las reservas bancarias y de la oferta de dinero. Como sea que no les es práctico a los grandes depositantes realizar operaciones financieras con dinero metálico, no es probable que corran tras sus depósitos en momentos de crisis, y lo más probable es que elijan bancos más seguros.

Pero a pesar de todo esto, la política de las autoridades bancarias en relación con el principio TLTF ha evolucionado poco desde 1984. Ahora bien, los costes de permitir que grandes entidades bancarias insolventes sigan operando son bien evidentes:

- se debilita la disciplina del mercado y se estimula la adopción de mayores riesgos por parte de otros bancos cuando se enteran de que el castigo de la insolvencia no es severo

- se discrimina contra los bancos pequeños, los cuales se ven situados en una posición de desventaja comparativa.

## II. Carreras tras los depósitos

Detrás de la mayoría de los argumentos económicos en favor del principio TLTF se halla el temor de que se produzca una avalancha de depositantes que corran tras su dinero. Muchos ven en estas avalanchas el germen de un contagio generalizado. Su repercusión es doble: a) el efecto sobre los bancos individuales en los que se produce la avalancha, y b) el efecto potencial sobre los otros bancos y más allá. En un mundo con menos del 100 por cien de garantía de los depósitos, las carreras tras estos se multiplican cuando un gran número de depositantes cree, con razón o sin ella, que su banco es económicamente insolvente y no puede reintegrar todos los depósitos no asegurados ni en su totalidad ni en el momento en que se desee.

Para un banco individual, una de esas avalanchas puede plantearle problemas de liquidez a causa de las pérdidas que se originan con la alarma. Pero tanto la teoría como la práctica muestran que si el banco era solvente en el momento en que se produjo la carrera -esto es, si los depositantes que corren estaban en un error- esta no acarreará la caída del banco. En otras palabras, el problema de la liquidez no se traducirá en un problema de solvencia. Un banco solvente, en general, tiene pocas dificultades en obtener liquidez suficiente a través de la venta de activos líquidos o de la ayuda que pueda recibir de otros bancos. Si el banco era económicamente insolvente antes de producirse la carrera -es decir, si los depositantes estaban en lo cierto- esta acentuará el problema de la liquidez e incrementará las pérdidas. Ahora bien, la avalancha de depositantes no suele ser la causa inicial de los problemas de un banco. Si los bancos fueran reorganizados adecuadamente y

recapitalizados cuando empiezan a ser insolventes, los depositantes sabrían que no iban a sufrir pérdidas, lo que probablemente evitaría sus carreras. Esta conclusión no es nueva, puesto que ya llegó a ella un estudio realizado en 1929 para la American Bankers Association, siendo confirmada recientemente en un análisis de las crisis bancarias en los principales países realizado por Anna Schwartz para el American Enterprise Institute. Cuando se produce una carrera hacia un banco individual, las implicaciones para otros bancos dependen de lo que hagan los depositantes que afluyen. Estos tienen tres opciones:

- Si los depositantes perciben que otros bancos de su área de mercado son seguros, trasladarán sus fondos a estos bancos. Esto representa un "nuevo depósito directo" ("direct redeposit"). (Esta figura incluiría la transferencia de depósitos a bancos en el exterior. En tales cambios, el banco extranjero se convierte en el propietario del depósito del banco interior).

- Si los depositantes con prisas no perciben en su área otros bancos que les merezcan confianza, lo más probable es que compren títulos no bancarios tales como bonos u obligaciones del Tesoro. Esto representa un salto cualitativo ("flight to quality"). En este caso, la cuestión que se presenta es qué hacen con el dinero los vendedores de los títulos. Lo más probable es que tales vendedores perciban bancos seguros a su alrededor. De otra forma no habrían vendido sus valores. Esta hipótesis supone un "nuevo depósito indirecto" ("indirect redeposit").

- En el supuesto de que ni los depositantes apresurados ni los vendedores de títulos perciban banco seguro alguno, no depositarán ("will not rediposit") los fondos en otros bancos, sino que conservarán sus fondos fuera de los bancos. Esto equivale a "refugiarse en el dinero metálico" ("flight to

currency").

En las dos primeras hipótesis el daño económico no es grande. El sistema bancario, en su conjunto, no pierde ni las reservas ni los depósitos. Sólo se redistribuyen dentro del sistema. No se produce disminución alguna de la oferta monetaria ni aparece ningún problema de liquidez general. Puede producirse alguna distorsión específica y cabe que aumente la incertidumbre. Por otra parte, en el caso de que se produzca una huida hacia monedas extranjeras, puede darse un reajuste de los tipos de cambio; y en el supuesto de un salto cualitativo, debería tener lugar una reestructuración de los tipos de interés en la medida en que los precios de los bonos y obligaciones del Tesoro suben en relación con los de los menos seguros depósitos bancarios. Las dos últimas hipótesis pueden afectar negativamente a la relación de intercambio, reducir la actividad inversora privada y causar cambios abruptos en los precios relativos de los activos y de los bienes. Ahora bien, puesto que no se produce ningún colapso de la oferta monetaria, no tiene por qué darse una situación de insolvencia bancarias generalizada, ni reducción alguna de la actividad económica a escala nacional.

<...>

### III. Cómo resolver los casos más graves

Pocos fueron los bancos amenazados de quiebra antes de la crisis del Continental Illinois National Bank en 1984. Esta es la principal razón por la que las autoridades se habían concentrado de un modo especial en la manera cómo resolver los problemas de los bancos pequeños y medianos. En 1983 y hasta la crisis del Continental a mediados de 1984, la FDIC utilizó el prorrateo de las pérdidas de los depositantes no asegurados de

los bancos insolventes. Pero la FCIC renunció a este sistema durante la crisis del Continental en razón del temor y de la incertidumbre derivados de por lo menos tres posibles causas:

- la gran dimensión del banco, de la que se derivaban unas grandes pérdidas potenciales y un largo período de resolución
- las posibles grandes pérdidas para otros bancos derivadas de los efectos sobre las cuentas interbancarias. Más de 2.000 bancos tenían relaciones con el Continental
- la existencia de considerables depósitos extranjeros

Ahora bien, ninguna de estas causas de posibles temores estaba justificada, lo que no fué obstáculo para que en la resolución del caso del Continental, en 1984, se aplicara el principio TLTF.

En 1986, la FDIC permitió que la First Oklahoma Corp. cesara en el cumplimiento de sus obligaciones cuando su subsidiaria First National Bank of Oklahoma City se declaró insolvente. No obstante, no autorizó que el banco quebrara legalmente ni impuso pérdidas a los depositantes no asegurados y a los acreedores del banco. Por esto se podría calificar la actitud adoptada como de aplicación del principio TLTF.

En otras ocasiones se han adoptado variantes de este principio. Tal es el caso de las fórmulas TLILUBC ("too large to impose losses on uninsured insolvent creditors and depositors") (demasiado grande para exigir pérdidas a los acreedores y depositantes insolventes no asegurados) y TLILBHCC ("too large to impose losses on insolvent bank holding company creditors") (demasiado grande para exigir pérdidas a los acreedores de la compañía madre del banco insolvente).

<...>

Sea como fuere, importa subrayar que el análisis costes/beneficios del principio "too large to fail", incluso en

su forma menos extrema de "too large to impose losses on most uninsured bank creditors", indica claramente que el coste es demasiado grande para que pueda perpetuarse el mito según el cual esta política es necesaria para preservar el mundo en la forma en que hoy lo conocemos. Esta verdad ha sido aceptada recientemente incluso por William Issac, quien, como presidente de la FDIC durante la crisis del Continental, dirigió las fuerzas que defendieron las soluciones adoptadas. Pero no hace mucho Issac se expresaba así: "Contemplada la situación con cinco años de perspectiva, se puede observar que, a pesar de los esfuerzos realizados, muchos (aunque no todos) de los mayores bancos en los que tuve que actuar se han hundido después, habiendo hecho perder a la Federal Deposit Insurance Corporation más dinero que en el caso de que hubieran caído antes. Y no puede haber duda alguna de que las entidades de ahorro y préstamo incurrieron en muchas mayores pérdidas en los cinco años que siguieron de lo que hubiera sido el caso si nos hubiéramos enfrentado realmente con el problema en 1984".

Las autoridades deberían empezar mañana mismo a eliminar los últimos vestigios del principio TLTF y a ser más exigentes con los depositantes y acreedores no asegurados incluso en los mayores bancos económicamente insolventes, al igual que la autoridad competente lo hace ahora con todas las sociedades "holding" bancarias, independientemente de su dimensión. El principio "too large to fail" debería quedar reservado como objeto de discusión de los entrenadores de basketball y de los presidentes de los "colleges". En la banca, "'too large to fail' is too costly to continue" (TLFTCTC), es decir, el principio según el cual un gran banco no puede dejarse hundir es demasiado caro para que pueda seguir estando en vigor.

---