



El papel de la administración pública en la reforma al sistema bancario

Recibido: 10/04/2023
Aceptado: 15/06/2023
Publicado: 01/07/2023

Carlos Enrique Calderón-Monroy

Licenciado en administración de empresas (UFM), maestro en administración de negocios (Claremont Graduate University, EEUU), doctor en ciencias económicas (USAC). Catedrático universitario. Investigador económico.

Correo: carecal84@gmail.com

Resumen

Este trabajo analiza lo sucedido en marzo de 2023 en la banca de Estados Unidos cuando cerraron el Silicon Valley Bank, el Silvergate Bank y el Signature Bank, lo cual generó pánico en los mercados bursátiles e hizo que las acciones de algunos bancos regionales colapsaran pocos días después. Para mitigar la situación el presidente Joe Biden anunció que Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC, por siglas en inglés) asumiría la recuperación de los depósitos para evitar que la confianza de los ciudadanos estadounidenses en el sistema financiero llegara a erosionarse, aunque aclaró que no era un «rescate bancario» como el implementado en 2009 por Barack Obama. Se analiza el sistema de reservas fraccionarias y sus debilidades y cómo las dos crisis más significativas que ha presentado el capitalismo durante los últimos 100 años están relacionadas con las prácticas de entrega de financiamiento del sistema bancario.

Palabras clave

Sistema de reservas fraccionarias, administración pública eficiente, dinero endógeno.

Abstract

This paper analyzes what happened in March of 2023 in the banks of the United States when the Silicon Valley Bank, Silvergate Bank and Signature Bank closed. This generated panic in the stock markets and caused the shares of some regional banks to collapse a few days later. To mitigate the situation, President Joe Biden announced that the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) would assume the recovery of deposits to prevent the confidence of US citizens in the financial system from eroding, although he clarified that it was not a "bank rescue" like the one implemented in 2009 by Barack Obama. It analyzes the fractional reserve system and its weaknesses and how the two most significant crises that capitalism has presented during the last 100 years are related to the financing delivery practices of the banking system.

Keywords

Fractional reserve system, efficient public administration, endogenous money.

Introducción

Durante las últimas semanas los titulares financieros de los medios de comunicación han traído un amargo recordatorio del inicio de la crisis financiera mundial de 2008. Ahora, como en aquella ocasión, varias instituciones bancarias estadounidenses han quedado insolventes. El pasado viernes 10 de marzo la Corporación Federal de Seguros de Depósitos (FDIC, por sus siglas en inglés) tomó el control de los depósitos de Silicon Valley Bank, los cuales totalizaban alrededor de US\$175 mil millones. En el momento de la suspensión de sus operaciones, el banco ocupaba la decimosexta posición en ese país en cuanto al total de sus activos, los cuales superaban los US\$211 mil millones. Junto con Silicon Valley, otras dos instituciones bancarias —Silvergate Bank y Signature Bank— también cerraron sus puertas.

Signature Bank, con oficinas en Nueva York, cerró sus puertas el domingo 12 de marzo, dos días después de Silicon Valley. Signature, con activos que totalizaban cerca de US\$100 mil millones, se había concentrado últimamente en

proveer financiamiento a empresas que trabajaban con criptomonedas. Por otro lado, Silvergate Bank era parte de Silvergate Capital Corporation. Los activos de Silvergate no superaban los US\$11 mil millones en el momento en que se vio obligado a cerrar sus puertas el miércoles 8 de marzo.

La suspensión de operaciones de estos tres bancos generó pánico en los mercados bursátiles el pasado lunes 13 de marzo. Las acciones de algunos bancos regionales colapsaron poco después de que el mercado abriera el lunes. Por ejemplo, la capitalización de mercado de First Republic Bank cayó 65 %, el precio de la acción de Western Alliance Bancorp disminuyó en 73 % y la de PacWest Bancorp en 35.5 %.

Con el afán de contener el pánico en el sector bancario, el presidente de Estados Unidos Joe Biden anunció el lunes 13 de marzo que los cuentahabientes de los bancos Silicon Valley y Signature recuperarán la totalidad de sus depósitos aún si estos superan el límite de US\$250,000 que establece el seguro de la FDIC (Allyn y Gura, 2023). Durante su intervención, Biden hizo especial énfasis en dos puntos. Primero, que

las autoridades habían tomado esa decisión para evitar que la confianza de los ciudadanos estadounidenses en el sistema financiero llegara a erosionarse. Segundo, que esta acción no implica un «rescate bancario» como el que se implementó en 2009 durante la administración de Barack Obama. De acuerdo con Biden, la decisión tomada no representa un «rescate bancario» puesto que el equipo administrativo de ambos bancos fue retirado y los accionistas y tenedores de bonos de ambos bancos no serán rescatados.

Contrario al argumento de Biden, el economista estadounidense Dean Baker (2023) escribe que esta situación, aunque es bastante probable

que no cueste un solo centavo a los contribuyentes al fisco puesto que los depósitos serán garantizados por el fondo que administra la FDIC, representa un «rescate bancario» puesto que se ha otorgado «una garantía gubernamental de gran valor a personas que no habían pagado por ella» (s.p.). Asimismo, Baker argumenta que una de las razones detrás de la falla de Silicon Valley Bank es el retiro de algunas regulaciones bancarias (específicamente algunos requerimientos de la legislación Dodd-Frank para bancos de regular tamaño-activos entre US\$50 mil millones y US\$250 mil millones), implementada durante la administración de Donald Trump.



Una de las razones detrás de la falla de Silicon Valley Bank es el retiro de algunas regulaciones bancarias implementadas en la administración Trump.

Pramuk (2018) reportó que el retiro de regulaciones aprobado por los legisladores y firmado por el entonces presidente suavizó considerablemente las regulaciones impuestas a todos los bancos excepto a los más grandes. La reforma aumentó de US\$50 mil millones a US\$250 mil millones el umbral por debajo del cual se considera que un banco es sistemáticamente importante para el sistema financiero como para quedar insolvente. A partir de la aprobación de la medida, todo banco con activos menores a US\$250 mil millones ya no debía someterse a pruebas de tensión o de resistencia (*stress tests*) ni presentar los llamados testamentos en vida (*living wills*), ambas regulaciones diseñadas para ayudar a los bancos a planificar en caso de desastre financiero.

Schwartz (2023) reporta que quien fuera CEO de Silicon Valley Bank hasta su cierre, Greg Becker, respaldó a dos grupos de la industria tecnológica (TechNet y Silicon Valley Leadership Group) en el cabildeo a miembros del congreso de Estados Unidos para eliminar algunas regulaciones contenidas en la ley Dodd-Frank para bancos de regular tamaño y también para recortar los impuestos a

sociedades. Asimismo, como un dato extremadamente curioso y lamentable a la vez, Barney Frank, quien impulsara en el congreso tras la crisis financiera de 2008 la reforma financiera que lleva su nombre, desempeñó un papel clave en 2018 en el esfuerzo bipartidista para debilitar la ley que él mismo introdujo. Este esfuerzo sucedió después de haber recibido más de US\$1 millón mientras servía como miembro del consejo de administración de Signature Bank (uno de los bancos que recién cerró sus puertas), tras su salida del congreso (Stancil, 2023).

Por otro lado, Brown (2023) escribe que la implementación de pruebas de estrés no habría salvado a Silicon Valley Bank. La institución había colocado sus depósitos principalmente en bonos del tesoro del gobierno de Estados Unidos, considerados los activos más seguros. Lo que falló fue que eran bonos a largo plazo con un interés bajo. Cuando la Reserva Federal decidió aumentar la tasa de interés en el corto plazo (como medida para detener la inflación), el valor de mercado de esos bonos disminuyó ya que los compradores prefieren bonos nuevos que paguen intereses más altos. Los bonos que

se podían vender se vendieron con pérdidas, y algunos marcados como «mantener hasta el vencimiento» no se podían vender en absoluto. Como resultado, Silicon Valley Bank careció de liquidez para hacer frente a la repentina demanda inesperada de retiros.

Aunque varios expertos aseguran que la situación actual del sistema bancario de Estados Unidos es muy distinta a la situación que imperaba en la época

previa a la crisis financiera de 2008, las fallas bancarias que están ocurriendo en este momento representan un claro recordatorio de las limitaciones del sistema de reservas fraccionarias, de la obligatoria intervención del Estado cada vez que una institución bancaria tiene problemas y de las consecuencias negativas que el público – y la economía en general – debe enfrentar cuando se presentan esas fallas.



Las fallas bancarias ocurridas en marzo de 2013 exponen las limitaciones del sistema de reservas fraccionarias que obliga al Estado intervenir cuando una institución bancaria tiene problemas y que provoca consecuencias negativas para el público.

Brown (2023) hace referencia a una columna de opinión que fue publicada en el diario *The Financial Times* en septiembre de 2009, escrita por Willem Buiter, quien fuera economista en jefe de Citigroup y miembro del Comité de Política Económica del Banco de Inglaterra. En esa ocasión, Buiter escribió:

¿Es la realidad del modelo moderno de capitalismo financiero orientado a las transacciones que las grandes empresas privadas obtienen enormes beneficios privados cuando las cosas van bien y son rescatadas y pasadas temporalmente a propiedad pública cuando las cosas van mal, asumiendo el contribuyente [al fisco] el riesgo y las pérdidas?

Si es así, ¿por qué no mantener estas actividades en propiedad pública permanentemente?

Desde hace mucho tiempo se argumenta que no hay motivos reales para la propiedad privada de las instituciones bancarias que captan depósitos, ya que éstas no pueden existir de forma segura sin una garantía de depósitos y/o un prestamista de última instancia que, al final de cuentas, son suscritos por los contribuyentes [al fisco].

Al lector de este artículo podrá parecerle extrema la solución de nacionalizar la banca¹ y, lo más probable, es que esto no suceda en el futuro a corto o mediano plazo. Sin embargo, es necesario empezar a considerar desde ya una reforma al sistema bancario dado que el actual permite a unas cuantas personas generar ganancias económicas enormes² al tomar ciertas posiciones de riesgo, las cuales, al ser mal administradas³ desestabilizan al sistema financiero y es el público en general quien debe pagar la factura.

1. Aunque debe considerarse seriamente la idea de si la eliminación del ánimo de lucro pueda finalmente traer estabilidad duradera a los sistemas financieros alrededor del mundo.

2. De acuerdo con la página web salary.com, el salario de Greg Becker, CEO de Silicon Valley Bank para el año fiscal 2021 fue US\$9,922,132. <https://www1.salary.com/SVB-FINANCIAL-GROUP-Executive-Salaries.html>

3. Prakash (2023) reportó que el Banco Silicon Valley no tuvo un jefe de riesgos oficial durante 8 meses. El último jefe de riesgos había dejado de laborar para la institución en abril de 2022. De acuerdo con Prakash, se desconoce la forma en la que el banco gestionó los riesgos durante ese período. <https://fortune.com/2023/03/10/silicon-valley-bank-chief-risk-officer/>

El objetivo de este artículo es justificar el argumento de que el sistema bancario requiere de una reforma para tratar las deficiencias del sistema de reservas fraccionarias y minimizar el impacto del dinero endógeno del sistema financiero en la economía. Esta reforma requiere de una mayor participación de la administración pública en el sistema financiero. El artículo se divide en tres secciones principales. La primera describe el sistema de reservas fraccionarias y presenta su principal subproducto: el dinero endógeno del sistema financiero. Asimismo, presenta las consecuencias que el dinero endógeno del sistema financiero puede tener en el crecimiento económico. La segunda sección esboza tres formas en las que la administración pública podría jugar un papel fundamental en la reforma que requiere el sistema bancario. Estas son: la implementación de nuevas regulaciones bancarias, la creación de bancos públicos y la transformación de la labor del banco central. Por último, la tercera sección del artículo presenta la conclusión.

1. El sistema de reservas fraccionarias y el dinero endógeno del sistema financiero

Contrario a lo que muchos piensan, la mayor parte del dinero que circula en las economías modernas es creado por los bancos comerciales en el momento en que otorgan préstamos en forma de depósitos. McLeay, Radia y Thomas (2014) escriben que «en las sociedades modernas la mayor parte del dinero que circula en la economía adopta la forma de depósitos bancarios, los cuales se crean principalmente mediante la concesión de préstamos por parte de los bancos comerciales» (p. 1). Esto significa que los bancos no son intermediarios financieros puesto que no deben esperar a recibir depósitos de sus clientes para otorgar financiamiento. Los depósitos que otorga la banca comercial al entregar préstamos a sus clientes se crean en el momento. Entonces, los depósitos que reciben los bancos de sus clientes no se utilizan para entregar financiamiento. Generalmente, los bancos utilizan estos

fondos para administrar su liquidez, es decir, para honrar las necesidades de efectivo o de transferencia de depósitos a otros bancos que puedan presentar sus clientes. Asimismo, los bancos utilizan los depósitos que reciben de sus clientes para realizar inversiones.

Lógicamente, deben administrar estos fondos con sumo cuidado puesto que sus clientes pueden requerir de sus depósitos en cualquier momento. Este es un problema que ha llevado a la insolvencia a decenas de instituciones bancarias, piden prestado a corto plazo para prestar a largo plazo. Para asegurarse de que contarán con los depósitos de algunos clientes por cierta cantidad de tiempo, los bancos emiten los instrumentos conocidos como certificados de depósito. A través de estos instrumentos, las instituciones bancarias ofrecen una tasa de interés especial, bajo el entendido de que los clientes que adquieran estos instrumentos no podrán acceder a sus depósitos por un período de tiempo específico. En caso los clientes necesiten acceder a estos fondos, serán penalizados por el banco.

El término reservas fraccionarias se refiere entonces, al hecho de que

las instituciones bancarias retienen como reserva solamente una fracción de los depósitos que reciben de sus clientes pues están conscientes de la baja probabilidad de que todos sus clientes requieran de todos sus depósitos al mismo tiempo. Por lo general, las autoridades monetarias (el banco central) establecen un nivel de reservas requeridas (conocido como el encaje bancario) que los bancos comerciales deben de conservar para asegurarse de que podrán atender las necesidades de liquidez de todos sus clientes. Adicionalmente, cada banco comercial establece políticas internas que determinan el nivel de reservas que desean conservar por arriba de las exigidas por las autoridades monetarias.

Una de las grandes debilidades que presenta el sistema de reservas fraccionarias es la posibilidad de que se presenten corridas bancarias. Esto sucede cuando la mayor parte de los cuentahabientes de una institución bancaria transfiere sus depósitos a otro banco o se presenta en alguna de las agencias de la institución a retirar sus depósitos en efectivo. Como el sistema permite que se mantenga como reserva solamente una fracción de los depósitos,

ninguna institución bancaria podría honrar ese requerimiento. Si surge algún rumor o se confirma la noticia de que la institución bancaria está sufriendo problemas de liquidez es probable que suceda una corrida bancaria. Esto fue precisamente lo que le sucedió a Silicon Valley Bank.

El dinero que crea la banca comercial al entregar préstamos en forma de depósitos recibe el nombre de dinero endógeno del sistema financiero. El hecho de que la banca comercial pueda crear dinero (crea depósitos, los cuales representan un medio de pago en la sociedad) es una característica muy importante del sistema de reservas fraccionarias. Así como la banca comercial crea dinero al entregar financiamiento, ese dinero se destruye en el momento en que sus clientes pagan de regreso esos préstamos pues ese dinero deja de circular en la economía.

Esta característica del sistema bancario tiene como consecuencia que la oferta monetaria, es decir, la cantidad de dinero que circula en la sociedad depende en buena medida de la disposición de la banca comercial de entregar

financiamiento y de la velocidad en la que los agentes económicos paguen esta deuda de regreso. Esto puede llevar a dos situaciones extremas: que la banca comercial otorgue demasiado o muy poco financiamiento. El que se presenten estas dos situaciones extremas puede tener consecuencias muy significativas en la economía de un país o, como quedó demostrado en 2008, en la economía de todo el mundo.

En su teoría de la inestabilidad de los mercados financieros, el economista estadounidense Hyman Minsky concluyó que el capitalismo es intrínsecamente defectuoso ya que es vulnerable a burbujas, crisis y depresiones económicas. La frase célebre de Minsky «la estabilidad desestabiliza» se basa en dos conceptos fundamentales: el dinero endógeno del sistema financiero y la incertidumbre. Minsky aseguraba que la estabilidad desestabiliza puesto que largos períodos de estabilidad en los mercados financieros incentivan comportamientos que llevan a la inestabilidad. De acuerdo con esta teoría, la inestabilidad resulta, en primera instancia, de los factores psicológicos que influyen en las

decisiones de inversión bajo condiciones de incertidumbre.

Minsky utilizó el concepto de incertidumbre tal y como lo presentara John Maynard Keynes en la década de los años treinta. De acuerdo con Keynes, la incertidumbre juega un papel fundamental en el proceso de inversión puesto que los agentes económicos no tienen certeza de lo que va a ocurrir en el futuro, por lo tanto, hacen una extrapolación de lo que ha venido sucediendo en la economía y asumen que esa tendencia continuará en el futuro. Keynes presenta el efecto de la incertidumbre en la inversión de la siguiente forma

...ante la incertidumbre y la necesidad de actuar y decidir,

ideamos convenciones: asumimos que el presente es una guía útil para el futuro; asumimos que las condiciones de mercado existentes son buenas guías para los mercados futuros y nos esforzamos por ajustarnos al comportamiento de la mayoría ... (1937, p. 214)

Como se aprecia en la cita anterior, Keynes también presenta el argumento de que muchos invierten en ciertos activos no porque exista alguna racionalidad sobre ese tipo de inversión en particular sino porque los inversionistas tratan de ajustarse a los patrones de inversión de otros agentes económicos. Es decir, si muchos invierten en ciertos activos, muchos otros imitarán ese proceso de inversión.



Minsky concluyó que, aunque la falla intrínseca del capitalismo no tiene remedio, esa inestabilidad puede ser controlada hasta cierto punto a través de regulaciones estrictas al sistema financiero.

Con respecto al dinero endógeno del sistema financiero, Minsky observó que este incrementa la demanda, lo cual permite que el gasto y el ingreso aumenten con el tiempo. De acuerdo con la visión de Minsky, la creación de dinero por parte del sector bancario y la incapacidad del ser humano de lidiar con la incertidumbre representan la falla fundamental del capitalismo: la tendencia del sistema de transformar períodos de estabilidad en una burbuja especulativa de inversión. Al respecto, Minsky (1975) escribió

...[Keynes] oculta el hecho de que en su análisis está implícita la opinión de que la economía capitalista es fundamentalmente defectuosa. Este defecto existe porque el sistema financiero necesario para la vitalidad y el vigor capitalistas—que traduce los espíritus animales empresariales en una demanda efectiva de inversión—contiene el potencial de una expansión desbocada, impulsada por un auge en la inversión. (p. 10)

Minsky concluyó que, aunque la falla intrínseca del capitalismo no tiene

remedio, esa inestabilidad puede ser controlada hasta cierto punto a través de regulaciones estrictas al sistema financiero. Al igual que Keynes, Minsky concluyó que el manejo de la falla intrínseca del capitalismo también requeriría de la socialización de la inversión.

Tanto Keynes como Minsky no se referían a que los medios de producción fuesen propiedad del Estado (como lo sucedido en la Unión Soviética del siglo XX). Estos economistas se referían a que tanto instituciones públicas como sociedades público-privadas tendrían que jugar un papel mucho más significativo en la asignación de recursos, limitando la asignación de recursos en la economía que realiza la banca comercial al autorizar préstamos. En una entrevista que apareció en la publicación *The New Statesman and Nation* en enero de 1939, Keynes dijo:

La cuestión es si estamos preparados para salir del *Estado de laissez-faire* del siglo XIX y entrar en una era de socialismo liberal, es decir, un sistema en el que podamos actuar como una comunidad organizada para

lograr fines comunes y para promover la justicia económica y social, respetando y protegiendo al mismo tiempo al individuo, su libertad de elección, su fe, su mente y su expresión, su empresa y su propiedad. (Crotty, 2019, p. 2)

El economista estadounidense Irving Fisher identificó al dinero endógeno del sistema financiero como una de las causas de la Gran Depresión que inició en 1929. Fisher argumentó que los repentinos incrementos y contracciones del crédito bancario eran una de las principales causas de las fluctuaciones en el ciclo del negocio de la economía. De acuerdo con Fisher, una baja prolongada en la concesión de créditos por parte de la banca comercial en Estados Unidos fue una de las causas por las que la Gran Depresión se extendió por tanto tiempo. Al respecto, Fisher (1936) escribió

...entre 1926 y 1929, el medio circulante aumentó ligeramente, pasando de unos 26 a unos 27 mil

millones de dólares, de los cuales 23 mil millones eran de dinero de chequera y 4 mil millones eran dinero de bolsillo. En cambio, entre 1929 y 1933, el dinero de chequera se redujo a 15 mil millones el cual, con 5 mil millones de dinero real en los bolsillos y las cajas, hacían un total de 20 mil millones de medio circulante, en lugar de 27, como en 1929.⁴ (p. 5)

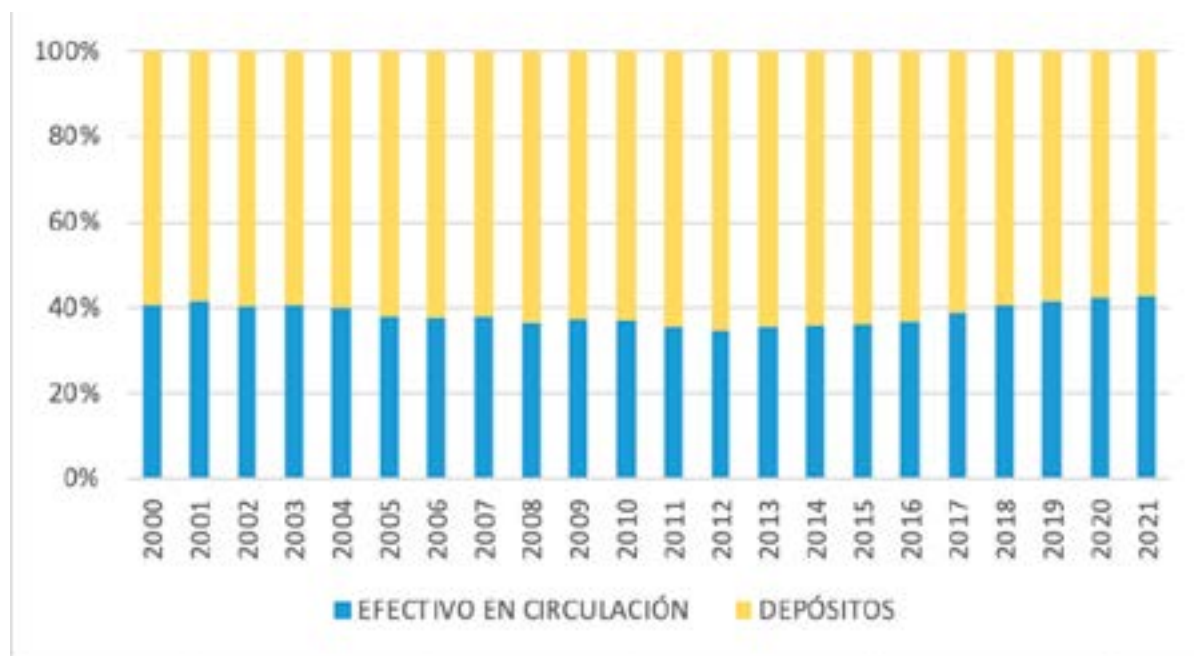
De acuerdo con Benes y Kumhof (2012), Fisher concluyó que al tener el dinero creado por el Estado (el efectivo) una relación menor que los depósitos bancarios (el dinero creado por la banca comercial), la creación de los agregados monetarios de una nación depende considerablemente de la disposición de los bancos de suministrar depósitos (p. 5), es decir, de entregar financiamiento. La Figura 1 muestra la composición del dinero en circulación en Guatemala, es decir, la relación entre depósitos y el efectivo en circulación. De la figura puede concluirse que aún en países con

4. Fisher se refería al efectivo como dinero de bolsillo (*pocket money*) y a los depósitos como dinero en la chequera (*checkbook money*).

niveles bajos de bancarización, como Guatemala, los depósitos bancarios tienen una mayor participación que el efectivo en la composición del dinero en circulación.

Figura 1

Guatemala: participación de los depósitos y del efectivo en el total del dinero en circulación (2000-2021).



Nota: El dato de depósitos incluye únicamente los depósitos a la vista y los depósitos de ahorro que pueden utilizarse inmediatamente como medio de pago.

Durante la época de la Gran Depresión, tanto Fisher como un grupo de economistas de la Universidad de Chicago (en el que descollaba Henry Simons) abogaban por el abandono del sistema bancario

de reservas fraccionarias por un sistema que requiriera el 100 % de reservas sobre los depósitos. Estos economistas argumentaban que el sistema de reservas fraccionarias es inestable puesto que permite a la banca

comercial generar auges crediticios al incrementar el otorgamiento de crédito mientras la economía se expande para luego disminuir considerablemente el crédito si se presenta una contracción económica.

Esta disminución en el otorgamiento de crédito es resultado de la misma desaceleración económica y de la preferencia de agentes económicos de conservar efectivo sobre depósitos. Esto lleva a la banca comercial a detener la entrega de financiamiento puesto que nuevos créditos no son compensados por nuevos depósitos, incrementando su riesgo de liquidez. Lavoie (1984) describe esta situación de la siguiente forma:

Cuando los banqueros empiezan a perder parte de su elevado «espíritu animal», aunque son conscientes de que su nuevo comportamiento perjudicará a la economía, prefieren frenar su creación de dinero-crédito.⁵ Saben que los bancos menos afectados por

la recesión son los que muestran más moderación. Por esta razón, es muy posible que el sistema bancario empiece a reducir sus líneas de crédito justo cuando las empresas necesitan ampliar sus préstamos. Es difícil ver cómo la creación de un exceso de reservas por parte del banco central podría revertir esta tendencia. (p. 791)

La banca comercial tiende a reducir la entrega de financiamiento durante períodos de desaceleración económica pues trata de ser prudente en la administración de sus activos. Como bien señala el economista Mark Lavoie, aún si la banca central colocara a disposición de los bancos comerciales más reservas esto no generaría un aumento en la concesión de créditos. Esto explica el fracaso de los programas de expansión monetaria cuantitativa que implementaron los principales bancos centrales del mundo para estimular la actividad crediticia y el crecimiento económico justo después de la crisis financiera de 2008.

5. Lavoie se refiere a los depósitos como dinero-crédito.

2. La reforma al sistema bancario y la administración pública

Como recién se revisó, la mayor parte del dinero que circula en las economías modernas es creado por la banca comercial cuando otorga préstamos en forma de depósitos. Esta es una realidad que, de acuerdo con varios estudios, la mayoría de las personas desconoce. Stellinga et al. (2021) hacen referencia a un estudio que ejecutó la organización *Motivaction* a solicitud de la entidad *Sustainable Finance Lab* en el que se entrevistó a 23,000 personas en 20 diferentes países. Al cuestionarles sobre el nombre de la entidad que crea la mayor parte del dinero en circulación, el 27 % respondió que era el gobierno, el 22 % se inclinó por el banco central y solamente el 20 % de los entrevistados identificó a los bancos comerciales como los principales creadores de dinero (p. 17).⁶

Esta realidad también la desconocen un gran número de macroeconomistas. Prueba de ello es que el análisis macroeconómico ha considerado por muchos años que la banca central controla de forma exógena la oferta monetaria a través de las reservas bancarias y las operaciones de mercado abierto. De acuerdo con esta teoría, el banco central administra la base monetaria (el efectivo en manos del público y las reservas en banco central) y los bancos, trabajando en conjunto, multiplican la base monetaria a través del multiplicador monetario. De acuerdo con Stellinga et al. (2021), el concepto del multiplicador monetario «sugiere que los bancos centrales aumentan las reservas en banco central y que los bancos conceden automáticamente más crédito, multiplicando así el dinero del banco central» (p.40).

El multiplicador monetario puede expresarse de la siguiente forma:

$$M = mB$$

6. El 31 % restante respondió que no tenían conocimiento.

donde B es la base monetaria, m el multiplicador monetario y M la oferta monetaria. El economista de la Universidad de Harvard Gregory Mankiw (2016) afirma en el libro de texto *Macroeconomía* que el modelo del multiplicador monetario depende de tres variables exógenas: i) la base monetaria, la cual es controlada por la banca central; ii) la fracción de depósitos que los bancos mantienen como reserva, la cual es determinada por políticas internas de los bancos comerciales y las regulaciones bancarias; iii) la preferencia de la liquidez de los agentes económicos, es decir, la cantidad de efectivo que el público mantiene como fracción del dinero que mantiene como depósitos.

Esta teoría implica que la oferta monetaria es controlada en última instancia por la banca central pues administra la base monetaria. También implica que la banca comercial extiende préstamos equivalentes al múltiplo de las reservas monetarias otorgadas por la banca central a través del multiplicador monetario. Esto significa que, si la banca central pone a disposición del sistema bancario más reservas, automáticamente los bancos otorgarán

más financiamiento. Esta premisa se utilizó como argumento base para que los principales bancos centrales del mundo (el Banco de Inglaterra, el Banco de Japón, la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco Central de Europa) implementaran la poco convencional política monetaria llamada expansión monetaria cuantitativa. Blanchard, Amighini y Giavazzi (2012) escriben que esta política consiste en «comprar activos financieros (principalmente a corto plazo), títulos públicos y bonos de empresas a instituciones financieras (como los bancos) utilizando dinero que ha creado de la nada» (p.625).

Justo después de la crisis financiera de 2008, varios bancos centrales redujeron las tasas de interés a un nivel muy cercano a cero para estimular el crecimiento económico. Debido a lo profundo de la crisis, la reducción en las tasas de interés no fue suficiente para estimular la economía por lo que las autoridades monetarias implementaron la expansión monetaria cuantitativa. Compraron grandes cantidades de activos financieros tanto a instituciones bancarias como a instituciones no bancarias. Por ejemplo, la Reserva Federal implementó cuatro

programas de expansión monetaria cuantitativa, iniciando en 2009. El último programa inició en marzo de 2020 por la desaceleración generada por la pandemia de coronavirus.

Para el caso de las instituciones bancarias de Estados Unidos, la expansión monetaria cuantitativa cumpliría con dos objetivos. El primero de ellos era eliminar del balance general de estas instituciones los activos tóxicos que había dejado atrás la crisis financiera de 2008. El segundo objetivo era aumentar la disponibilidad de reservas para estas instituciones en el entendido que, al aumentar las reservas disponibles, los bancos estarían dispuestos a entregar más financiamiento. Es decir, la implementación de la expansión monetaria cuantitativa se basó en una concepción equivocada de la creación del dinero en el ámbito de la banca comercial pues tomó como base la teoría del multiplicador monetario, ignorando el hecho de que la mayor parte de la oferta monetaria es creada por los bancos al entregar préstamos en forma de depósitos. Y esta entrega de financiamiento dependerá de la disposición de los bancos de otorgar financiamiento.

La Reserva Federal creó grandes cantidades de dinero de la nada e inyectó toda esa liquidez, la cual se utilizó principalmente para la compra de activos financieros: bienes raíces, bonos y acciones, generando grandes burbujas en los mercados de todos estos activos. Esto explica por qué la creación de todo ese dinero no creó inflación pues este quedó atrapado en mercados financieros y nunca llegó a la economía real, la economía que se dedica a la creación de bienes y servicios y no a la especulación en mercados financieros. Sin embargo, la expansión monetaria cuantitativa falló en el objetivo de estimular la economía. Este fracaso sucedió porque los bancos no prestan solamente porque tienen más reservas. Si se analiza el sistema financiero desde el punto de vista de su dinero endógeno, la creación de dinero responde a las necesidades de financiamiento de los procesos de producción de bienes y servicios y las condiciones de la economía, no a los cambios que decida implementar el banco central respecto a la base monetaria.

Implementar política monetaria y hacer cumplir las regulaciones bancarias desde la perspectiva que el dinero es creado

principalmente a través del multiplicador monetario representa una limitación importante puesto que el dinero se ve predominantemente como un activo, como una cantidad de dinero fija para un período de tiempo. Sin embargo, el dinero endógeno del sistema financiero es un proceso eminentemente dinámico pues debe responder a las necesidades de producción de bienes y servicios en la economía.

Sobre este tema, el economista Marc Lavoie (1984) explica:

La integración del dinero en el sistema económico no debe hacerse cuando la producción ya está especificada, como en la economía de intercambio de los modelos de equilibrio general, sino que el dinero debe introducirse como parte del proceso de producción. Dicho proceso es intrínsecamente dinámico, ya que los empresarios deben producir en cada período un nuevo flujo de mercancías. Quienes organizan la producción necesitan acceder a los recursos existentes, principalmente mano

de obra humana. Este acceso lo proporciona el dinero-crédito. Cualquier flujo de producción requiere un flujo de crédito nuevo o la renovación de flujos de crédito pasados. El sistema bancario crea el crédito necesario. (p.773)

La creación de dinero ocurre principalmente en el sector bancario, en el momento en que los bancos otorgan financiamiento, y no en el banco central. La primera forma en la que la administración pública puede participar en la reforma al sector bancario para que se minimice el impacto negativo que podría tener el dinero endógeno del sistema financiero en el crecimiento económico es la creación e implementación de guías para el sector bancario en cuanto a la entrega de financiamiento. Estas guías asegurarán que el financiamiento que entregue la banca comercial tenga principalmente fines productivos.

Sobre este tema, Calderón-Monroy (2022b) escribe:

Para fortalecer el crecimiento económico del país es necesario complementar las regulaciones

bancarias existentes con la generación de guías para el sector bancario en cuanto a cuáles deben ser los objetivos de financiamiento de los préstamos que se autorizan. Por ejemplo, el Congreso de la República, bajo la dirección del Ministerio de Economía, podría crear legislación en cuanto a cuáles son las áreas de negocio con mucho potencial que necesitan de financiamiento para asegurar un crecimiento efectivo en la creación de bienes y servicios, es decir, la colocación en la sociedad de recursos reales fabricados localmente. (p.86-7)

La segunda forma en la que la administración pública puede participar en la reforma al sistema bancario es a través de la creación de bancos públicos. Varios estudios publicados recientemente han concluido que la existencia de bancos públicos trae muchos beneficios, tanto para la estabilidad del sistema financiero como para el desarrollo de la economía. Dutt (2017) argumenta que los bancos de desarrollo y los bancos estatales de inversión son un tipo de institución

bancaria de propiedad estatal y «desempeñan un papel muy importante en la financiación de capital a largo plazo y la inversión en infraestructura» (p. 5).

Asimismo, Mazzucato y Penna (2016) concluyen que los bancos de inversión estatales han proporcionado financiación para la industrialización y el desarrollo del capital de la economía y para inversiones específicas en actividades de investigación y desarrollo de alto riesgo, las cuales tienen importantes externalidades positivas.

Otros estudios han concluido que los bancos públicos desempeñan un papel estabilizador en la economía. Esta labor se produce a través de la concesión de créditos que son menos procíclicos que los préstamos que otorgan los bancos de propiedad privada, o incluso anticíclicos en algunos casos. Por ejemplo, Micco y Panizza (2006) utilizan datos del balance general de instituciones bancarias públicas y demuestran que los préstamos de los bancos estatales disminuyen menos durante las desaceleraciones económicas y aumentan menos durante las expansiones.

El estudio de Brei y Schclarek (2013) analiza el financiamiento otorgado por 764 bancos, tanto públicos como privados, en 50 países ubicados en Europa y América Latina durante el período 1994-2009. El objetivo es estudiar el financiamiento de estos bancos durante crisis financieras sistémicas. El estudio presenta evidencia robusta que sugiere un papel anticíclico desempeñado por los bancos de propiedad estatal en sus respectivos sistemas bancarios. Este estudio también muestra que los préstamos de los bancos de propiedad estatal tienen una influencia moderadora ya que estos bancos no prestan a un ritmo explosivo durante las expansiones, sino que sus préstamos contrarrestan la disminución de los préstamos de los bancos privados durante las recesiones.

Calderón-Monroy (2022a) propone una fuente de financiamiento para la formación de bancos públicos. Sobre el tema escribe:

los bonos del tesoro denominados en quetzales en posesión del Banco de Guatemala o del [Instituto Guatemalteco de Seguridad Social] IGSS podrían convertirse

en fondos para capitalizar bancos públicos, convirtiendo a estas entidades en accionistas de estas

nuevas instituciones bancarias públicas al entregarles acciones preferentes que ofrezcan un dividendo muy similar al rendimiento que generan los títulos de deuda que actualmente poseen. (p.82)

La tercera forma en la que la administración pública puede participar en la reforma al sistema bancario es transformando la labor de la banca central. Este es un proyecto a largo plazo pero que podría empezar a analizarse desde este momento. Varios expertos, entre ellos el economista Dean Baker (2023), la abogada y reciente candidata a contralora de la moneda en Estados Unidos Saule Omarova (2021) y el ex economista de la Reserva Federal Andrew Levin han propuesto un plan en el que el banco central de cada país aperture una cuenta digital a nombre de cada persona y de cada empresa. La idea es que puedan llevarse a cabo transacciones normales en el sistema financiero al menor costo posible. Las personas podrían recibir el pago de su salario en esta cuenta y, al mismo

tiempo, pagar todas sus facturas, como, por ejemplo, electricidad, tarjeta de crédito, préstamos, etc.

El objetivo principal de esta medida es separar el sistema bancario que se utiliza para llevar a cabo transacciones del sistema bancario que se utiliza para el ahorro o para solicitar financiamiento. El banco central se encargaría de realizar la mayor parte de las transacciones financieras sin requerir interacción humana, sustituyendo a los bancos que el público utiliza actualmente. Esto reduciría considerablemente el riesgo del sistema financiero puesto que una falla bancaria no provocaría una perturbación mayor en el sistema de pagos.

3. Conclusión: El sistema bancario necesita reforma y se necesita de la administración pública para implementarla.

El sistema de reservas fraccionarias, sistema bajo el cual operan todos los bancos alrededor del mundo, presenta

limitaciones considerables. Tanto la posibilidad de que se presenten corridas bancarias como las consecuencias negativas que puedan tener en la economía las prácticas de entrega de financiamiento de los bancos (especialmente los bancos privados) representan dos debilidades que deben ser atendidas lo más pronto posible.

Las dos crisis más significativas que ha presentado el capitalismo durante los últimos 100 años (la Gran Depresión de 1929 y la Gran Recesión de 2008) están relacionadas con las prácticas de entrega de financiamiento del sistema bancario. La Gran Depresión se extendió por mucho tiempo precisamente por la falta de voluntad del sistema bancario de otorgar financiamiento. Por otro lado, la Gran Recesión se debió principalmente al excesivo financiamiento que entregó el sector bancario de Estados Unidos a través de los préstamos de alto riesgo (préstamos subprime). Los ejecutivos de los bancos toman posiciones de alto riesgo, las cuales les generan ganancias enormes mientras las cosas van bien, pero, si esas posiciones de alto riesgo son mal administradas se presentan pérdidas enormes y es el pueblo el que debe pagar la factura.

Este artículo presentó tres formas en las que la intervención de la administración pública puede atender esas deficiencias que presenta el sistema bancario en la actualidad. Lógicamente, para implementarlas se requiere que exista una administración pública eficiente. En estos momentos, Guatemala no cuenta

con una. Estas reformas que podrían implementarse en el sector bancario deberían de servir como un aliciente a luchar por conseguir esa administración pública eficiente y no para desecharla por completo, como varios analistas e instituciones de educación superior han recomendado durante años.

Referencias

- Allyn, B., Gura, D. (13 de marzo de 2023). The U.S. takes emergency measures to protect all deposits at Silicon Valley Bank. <https://www.npr.org/2023/03/12/1162975615/the-u-s-takes-emergency-measures-to-protect-all-deposits-at-silicon-valley-bank>
- Baker, D. (2 de abril de 2023). The Silicon Valley Bank bailout: the purpose of the government is to make the rich richer. <https://scheerpost.com/2023/04/02/the-silicon-valley-bank-bailout-the-purpose-of-government-is-to-make-the-rich-richer/>
- Benes, M. J., & Kumhof, M. M. (2012). *The Chicago plan revisited*. International Monetary Fund.
- Blanchard, O., Amighini, A., Giavazzi, F. (2012). *Macroeconomía*. Pearson Educación, S.A., España.
- Brei, M., & Schclarek, A. (2013). Public bank lending in times of crisis. *Journal of financial stability*, 9(4), 820-830.
- Brown, E. (23 de marzo de 2023). Banking crisis 3.0: time to change the rules of the game. <https://scheerpost.com/2023/03/23/ellen-brown-banking-crisis-3-0-time-to-change-the-rules-of-the-game/>

Calderón-Monroy, C.E (2022a). Inflación importada: convirtiendo un reto económico en una gran oportunidad. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, IPNUSAC, 232, pp. 59-85.

Calderón-Monroy, C.E. (2022b). La implementación de política fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública de Guatemala. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, IPNUSAC, 234, pp. 55-88.

Crotty, J. (2019). *Keynes Against Capitalism. His Economic Case for Liberal Socialism*. Routledge, New York.

Fisher, I. (1936). *100% Money*. Adelphi Company, New York.

Keynes, J.M. (1937). La Teoría General del Empleo. *Quarterly Journal of Economics*, número 51 (febrero de 1937), pp. 209-223

Lavoie, M. (1984). The endogenous flow of credit and the post Keynesian theory of money. *Journal of Economic Issues*, Vol. XVIII, no. 3

Mankiw, G. (2016). *Macroeconomics*. New York: Worth Publishers, A Macmillan Education Imprint.

Mazzucato, M. y Penna, C. C. (2016). Beyond market failures: The market creating and shaping roles of state investment banks. *Journal of economic policy reform*, 19(4), 305- 326.

McLeay, M., Radia, A., y Thomas, R. (2014). Money creation in the modern economy. Bank of England quarterly bulletin, Q1.

Micco, A. y Panizza, U. (2006). Bank ownership and lending behavior. *Economics letters*, 93(2), 248-254.

Minsky, H. (1975). *John Maynard Keynes*. New York, Estados Unidos: The McGraw-Hill Companies, Inc.

Omarova, S. T. (2021). The People's Ledger: How to Democratize Money and Finance the Economy. *Vanderbilt Law Review*, 74, 1231.

Pramuk, J. (24 de marzo de 2018). Trump signs the biggest rollback of bank rules since the financial crisis. <https://www.cnbc.com/2018/05/24/trump-signs-bank-bill-rolling-back-some-dodd-frank-regulations.html>

Schwartz, B. (16 de marzo de 2023). Silicon Valley Bank ex-CEO backed Big Tech lobbying groups that targeted Dodd-Frank, sought corporate tax cuts. <https://www.cnbc.com/2023/03/16/silicon-valley-bank-ex-ceo-greg-becker-backed-big-tech-lobbying-groups.html>

Stancil, K. (14 de marzo de 2023). Bank bill author under fire for pushing to weaken his own law while being paid by Signature Bank. https://www.salon.com/2023/03/14/bill-author-under-fire-for-pushing-to-weaken-his-own-law-while-being-paid-by-signature_partner/

Stellinga, B., De Hoog, J. van Riel, A. & de Vries, C. (2021). *Money and debt: the public role of banks*. Springer Nature.