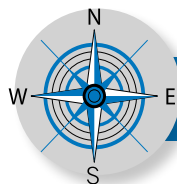


Carlos E. Calderón-Monroy ◀ El primer paso de la reforma urgente al sistema financiero nacional



Contrapunto

El primer paso de la reforma urgente al sistema financiero nacional

Carlos E. Calderón-Monroy¹

Docente Escuela de Estudios de Postgrado

Facultad de Ciencias Económicas / USAC

Resumen

Durante muchos años los macroeconomistas han considerado a los bancos comerciales solamente como intermediarios financieros que canalizan los excedentes de ahorrantes hacia agentes económicos en necesidad de financiamiento. Esto ha ocasionado que se desarrollen modelos macroeconómicos que no incluyen al sector financiero ni los agregados monetarios creando una distorsión importante en el análisis económico. El hecho de que los bancos puedan crear dinero, al otorgar préstamos en forma de depósitos o al comprar activos, y que en Guatemala se haya prohibido la creación de dinero por parte del banco central, ha generado un conflicto de interés enorme ya que la oferta monetaria es determinada por instituciones privadas cuyo objetivo ulterior es la maximización de sus utilidades. El artículo presenta la idea de que la asignación de recursos, llevada a cabo por los bancos comerciales al determinar los proyectos que son financiados a través de préstamos, detiene el crecimiento económico del país ya que beneficia solo a ciertos sectores y se enfoca en aquellos proyectos que pueden ofrecer un colateral para disminuir el riesgo. El artículo esboza el primer paso de una reforma al sistema financiero nacional en la que un comité independiente, en el banco central, es el único ente encargado de determinar la oferta monetaria y que los bancos comerciales se conviertan efectivamente en intermediarios financieros.

Palabras clave

Reforma al sistema financiero, análisis macroeconómico, oferta monetaria, política fiscal, política monetaria.

1. Licenciado en Administración de empresas (UFM), maestro en Administración de negocios (MBA) (Claremont Graduate University), candidato a doctor en Ciencias Económicas (USAC).

Abstract

For many years, macroeconomists have considered commercial banks as financial intermediaries that channel the savings of some economic agents to other agents in need of financing. As a result, macroeconomic analysis has not included the financial sector and money aggregates in its modeling. The fact that banks create money when they make loans or when they buy assets and that in Guatemala the central bank cannot create new money has generated a significant conflict of interest given that the money supply is determined by private institutions whose ultimate goal is to maximize their profit. This article presents the idea that the allocation of resources made by banks, when they determine the projects that will be financed with the loans they authorize, hampers economic growth as it benefits only some sectors of the economy and focuses on lending against collateral to minimize their risk. The article presents the first step of a financial system reform where an independent committee at the central bank is the only entity responsible for determining the money supply so that commercial banks can actually become financial intermediaries.

Keywords

Financial system reform, macroeconomic analysis, money supply, fiscal policy, monetary policy.

Introducción

Durante las últimas décadas la mayoría de los economistas han presentado el argumento de que los bancos comerciales son únicamente intermediarios financieros que canalizan los excedentes de los ahorrantes hacia agentes económicos, públicos o privados, con necesidad de financiamiento. Esta idea se traslada de generación en generación a través de los libros de texto sobre Economía, donde se presenta el concepto del “multiplicador del dinero” el cual expone que los bancos comerciales multiplican el dinero creado por el banco central, al crear depósitos y las reservas requeridas (el encaje bancario) representan el límite de esta multiplicación. Estos economistas concluyen, equivocadamente, que el banco central tiene control sobre la oferta monetaria.

Basándose en el argumento anterior, una buena parte de los modelos que se utilizan para implementar análisis macroeconómicos en la actualidad como, por ejemplo, los modelos del ciclo real de los negocios o los modelos dinámicos estocásticos de equilibrio general (DSGE), no incluyen al sector financiero en el análisis. Werner (2005) escribe que el hecho de que el análisis IS-LM desarrollado por el economista John Hicks² no incluya al sector bancario podría ser el origen de esta marcada tendencia (p. 189).

Werner (2011) argumenta que esta agenda de investigación culminó con la especificación de modelos macroeconómicos que no incluyen bancos ni agregados monetarios (p. 25). De acuerdo con críticas de algunos economistas, esta es una de las razones por las que estos modelos fallaron en pronosticar la crisis financiera mundial de 2008. Prueba de lo anterior es el reporte *Perspectiva Económica* No. 81 publicado en junio de 2007 (solamente unos meses antes del inicio de la debacle financiera) por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico (OCDE). Ese reporte incluía el siguiente texto.

En su *Perspectiva económica* del otoño pasado, la OCDE presentó el punto de vista de que la desaceleración en Estados Unidos no anunciaba un período de debilidad económica mundial a diferencia de, por ejemplo, lo que sucedió en 2001... ...los sucesos recientes han confirmado esta prognosis de manera amplia. En efecto, la situación económica actual es mejor de muchas maneras de lo que hemos experimentado en años (P. 1).

Blakeley (2019) escribe que a medida que la crisis financiera mundial de 2008 se extendía por todo el mundo, la reina Isabel de Inglaterra preguntó en una reunión a un grupo de economistas por qué nadie había visto venir la crisis financiera (p. 147). Es muy difícil que un modelo que ignora el papel que juega el sector financiero en el comportamiento económico pueda funcionar como un indicador preciso del estado actual y futuro de la economía.

2. El análisis desarrollado por Hicks ha dominado el análisis macroeconómico desde que fuese introducido en 1937.

Hasta los años ochenta (antes de que la teoría monetarista llegase a dominar el análisis macroeconómico), la conexión entre la demanda de dinero y el análisis económico era la ecuación cuantitativa del dinero presentada por Fisher y Brown en 1911, la cual expone que

$$MV=PQ \text{ (1)}$$

Donde el nivel de precios (P) por el nivel de producción (Q), es decir, el valor de las transacciones en la economía, son equivalentes a la oferta de dinero (M) por la velocidad de circulación del dinero (V) (el número de veces que el dinero se utiliza para una transacción en un período determinado de tiempo). Werner (2011) presenta el argumento de que, en el momento de implementar política monetaria utilizando la ecuación cuantitativa del dinero, se requería de una velocidad de dinero (V) estable. Sin embargo, a partir de la década de los años ochenta, los economistas empezaron a observar una disminución en la velocidad del dinero de forma generalizada. Al no poder explicar el fenómeno observado de la disminución de la velocidad del dinero, los economistas decidieron ignorar la oferta de dinero al implementar análisis macroeconómico (p.25).

Para explicar esta “aparente” disminución en la velocidad de circulación del dinero es importante tener presente dos puntos. El primero es que la creación de dinero no es inflacionaria per se. Todo dependerá de cómo se utilice ese dinero. Si el dinero creado es utilizado para incrementar la productividad de una sociedad o para la producción de bienes y servicios, es poco probable que ese dinero sea inflacionario. Por esta razón el economista británico John Maynard Keynes hacía hincapié en que el gasto público que implementase el Estado debía ser eficiente. Debía dirigirse a la producción de bienes y servicios y a incrementar la productividad de los agentes económicos de la sociedad. Por ejemplo, la inversión en educación y cuidado de la salud para la población y en proveer servicios básicos (electricidad, agua, seguridad, acceso a infraestructura) a la iniciativa privada al menor costo posible para que estos factores no jugaran un papel preponderante en las estructuras de costos, haciendo a las empresas más productivas. A esto debe agregarse la necesaria inversión en tecnología.

Si el dinero recién creado se utiliza para financiar el consumo y la

economía se encuentra utilizando todos sus recursos, el nivel de bienes y servicios disponibles no aumentará. Por lo tanto, el poder adquisitivo de ese dinero creado aumentará la demanda por lo que se presentará un aumento en el nivel de precios al consumidor, originándose un proceso inflacionario.

Por otro lado, si ese dinero creado se utiliza para la especulación financiera (la recompra de sus propias acciones por parte de las corporaciones, la especulación en mercados financieros) o para financiar transacciones de activos preexistentes (la compra de residencias, la compra de activos

financieros) esto no incrementará la disponibilidad de bienes y servicios en la economía. Sin embargo, no desatará presiones inflacionarias puesto que el dinero se utilizará para transacciones que no son productivas.³

Pero la demanda por estos activos sí aumentará, ocasionando un aumento artificial en sus precios. Esta situación puede crear una burbuja especulativa de inversión.⁴ Este es el fenómeno que se ha observado en repetidos ciclos en el pasado y que continúa observándose en países como Reino Unido y Estados Unidos donde los precios de algunos activos como las acciones de

3. Esto explica la ausencia de procesos inflacionarios en países que implementaron la política expansión monetaria cuantitativa (la creación por parte de bancos centrales de grandes cantidades de dinero en forma de reservas en el banco central para la compra de activos financieros). Esta política tenía dos objetivos: empujar a los bancos a continuar otorgando préstamos después de la crisis y, al incrementarse los precios de los activos financieros, los propietarios de estos tendrían la percepción de que su riqueza había aumentando y estarían dispuestos a gastar más en la economía real. La política no logró sus objetivos. La disponibilidad de una mayor cantidad de reservas no empujó a los bancos a otorgar más préstamos. Primero, los bancos comerciales no utilizan sus reservas en el banco central para otorgar préstamos. Segundo, en países como Japón, Estados Unidos y Reino Unido los bancos comerciales que otorgaron préstamos se enfocaron en financiar la especulación financiera o las transacciones con activos preexistentes. Tercero, los propietarios de activos financieros, al observar que los precios de estos aumentaban, decidieron continuar invirtiendo en estos mercados en vez de incrementar su gasto en la economía real.

4. En el momento que se observa un incremento de precios en un activo específico, podría presentarse un aumento en la oferta. Sin embargo, este incremento en la oferta se ve neutralizado por el ingreso de especuladores. La expectativa de que los precios de estos activos continúen subiendo incrementará la demanda de préstamos para la inversión en ellos.

empresas y las residencias han subido de precio de forma significativa.⁵ Asimismo, la especulación financiera aumenta la desigualdad económica ya que el patrimonio de los propietarios de estos activos crecerá de forma considerable. También es necesario recordar que la especulación financiera es un juego de suma cero, es decir, la generación de riqueza para un agente económico es equivalente a la pérdida de otro, lo que acentúa esta desigualdad económica aún más.⁶

El segundo punto para considerar es que los bancos comerciales aumentan la oferta monetaria (es decir, crean dinero nuevo) en el momento en que otorgan

préstamos en forma de depósitos.⁷ Este dinero se destruye en el momento en que los agentes económicos pagan de regreso estos préstamos. Entonces, si una burbuja especulativa de inversión estalla y los precios de estos activos empiezan a disminuir, muchos agentes económicos que se encuentren apalancados tratarán de vender estos activos para pagar sus deudas, pudiéndose presentar una desaceleración económica ya que los precios de estos activos continuarían disminuyendo y la oferta monetaria disminuiría considerablemente en un corto período de tiempo. En el momento que estos préstamos se pagan de vuelta, ese dinero se destruye, es decir, desaparece de la economía.⁸

5. De acuerdo con el índice de precios de residencias publicado por Nationwide, a octubre de 2020 el precio promedio de una residencia en Reino Unido es £245,443; en 1997 era £58,000. El índice bursátil S&P 500 de Estados Unidos tenía un valor de 1,123.58 en enero de 2010. Ese mismo índice cerró 2020 a 3,756.07

6. Este punto se refiere a que los productos derivados financieros pueden ser utilizados como instrumentos para transferir riqueza de la clase media a las personas con mayores ingresos (por ejemplo, lo que sucedió con las permutas de incumplimiento de crédito [credit default swaps] durante la crisis subprime en Estados Unidos).

7. Este hecho puede confirmarse en las declaraciones de los principales bancos centrales del mundo en las que se describe el proceso de creación y destrucción de dinero en los sistemas financieros mundiales y en estudios realizados por investigadores de estas instituciones. Véase Keister y McAndrews (2009) "Why are banks holding so much excess reserves?" estudio de la Reserva Federal de Nueva York, y McLeay, Radia y Thomas (2014) "Money creation in the modern economy" del Banco Central de Inglaterra.

8. Los bancos comerciales crean dinero al otorgar préstamos en forma de depósitos y destruyen dinero cuando estos préstamos se pagan de vuelta.

Werner (2005) presenta el argumento de que la caída observada en la velocidad del dinero se debe a que esta se ha estimado de forma incorrecta. En la ecuación (1), para estimar la oferta monetaria (M) se han utilizado los agregados monetarios (M1, M2, M3) los cuales se refieren principalmente a dinero depositado en bancos. La variable que debe utilizarse como la oferta monetaria debe ser el dinero creado por el sistema bancario al otorgar préstamos, ya que ese es el dinero que efectivamente se utiliza para realizar transacciones y este puede aumentar solo si el nivel de créditos otorgado por los bancos aumenta (p. 187).

El otro problema en la estimación de la velocidad del dinero es que se utiliza el PIB nominal como una variable proxy para el valor de transacciones totales de la economía (PQ). Sin embargo, si el dinero creado por el sistema bancario al otorgar préstamos en forma de depósitos (M) se utiliza para la especulación financiera y para las transacciones con activos ya existentes, y no para aumentar la cantidad de recursos reales (bienes y servicios) en la economía o para incrementar la productividad, la oferta monetaria crecerá más rápido que el nivel de producción.

Por lo tanto, la velocidad del dinero dará la impresión que está disminuyendo cuando en realidad lo que sucede es que no se está estimando correctamente. Para estimar la velocidad del dinero debe desagregarse el total de créditos otorgado por el sector bancario entre aquellos créditos que se otorgaron para financiar actividades productivas y aquellos que financiaron actividades que no se registran en el PIB.

El análisis anterior pone en evidencia la importancia de incluir al sector financiero en el análisis macroeconómico y trae a colación dos ideas importantes. La primera es que el dinero creado por el sistema bancario en el momento que otorga préstamos en forma de depósitos tiene un impacto significativo en la economía y su impacto dependerá de cómo se utilice ese dinero. La segunda es que los préstamos otorgados por los bancos comerciales deben utilizarse exclusivamente para la producción de bienes y servicios o para incrementar la productividad de los agentes económicos, de lo contrario, bajo ciertas condiciones, estos préstamos tendrán un efecto negativo en la economía: crearán presiones inflacionarias, aumentarán la desigualdad económica o incrementarán

de forma artificial el precio de ciertos activos. Estas situaciones desaceleran el crecimiento económico en nuestro país.

El objetivo de este artículo es presentar la idea que el Estado debe intervenir en la creación de dinero nuevo y en determinar la cantidad de créditos que se otorgan y en el fin que se le dará a los mismos. Actualmente, los bancos comerciales son los encargados del proceso de creación de dinero y de cómo se asignarán estos recursos en la economía. El artículo concluye que la creación de dinero debe ser responsabilidad del banco central y la asignación de los recursos debe ser responsabilidad del Estado. Para que los bancos comerciales puedan ser catalogados como intermediarios financieros no deben de tener la potestad de poder aumentar la oferta monetaria.

El artículo se divide en tres partes. La primera expone el impacto de la creación de dinero por parte de los bancos comerciales en el desempeño de la economía y las

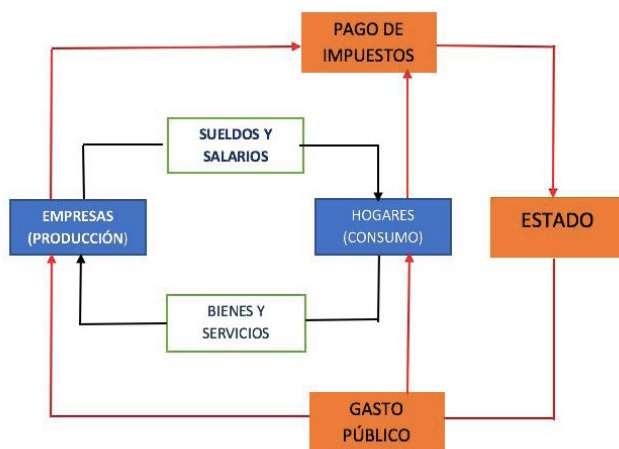
limitaciones de las regulaciones que se han implementado. La segunda parte presenta el primer paso a implementar en la reforma al sistema financiero nacional, si se desea alcanzar el objetivo de lograr tasas de crecimiento más aceleradas para Guatemala. La tercera parte presenta la conclusión.

1. El dinero creado por bancos comerciales y limitaciones de las regulaciones actuales

Una buena parte de los modelos macroeconómicos, inclusive los utilizados en algunos bancos centrales, no toman en cuenta el papel importante que juegan los bancos comerciales en el desarrollo de la economía. La figura 1 muestra de forma simplificada la forma en la que estos modelos analizan a la economía. Como puede apreciarse, la ausencia de la creación de dinero nuevo por parte de los bancos es evidente.

Figura 1

La economía real desde el punto de vista de la mayoría de los modelos macroeconómicos



Fuente: Tomado de Greenham, Tony (2013) "Can central banks really control money creation?" Seminario de Política Monetaria, Londres, Inglaterra.

Sin embargo, los bancos comerciales sí crean dinero nuevo en el momento que otorgan préstamos en forma de depósitos, ya que el nivel de sus activos y el nivel de sus pasivos aumentan en una sola transacción. Keen (2012) presenta el argumento de que "los préstamos que otorgan los bancos comerciales representan un contrato entre el banco y un prestatario en el que el banco acredita la cuenta del prestatario (aumentando los pasivos del banco) a cambio de que el prestatario

declare que ha contraído una deuda con la institución por la misma cantidad en forma de un préstamo (aumentando los activos del banco)" (p. 5).

Werner (2005) presenta el argumento de otra forma: escribe que el dinero que se deposita en la cuenta del prestatario al otorgarle un préstamo no fue retirado por el banco de otros usos, ni fue desviado o transferido de otra parte de la economía. Y, aunque ese dinero se muestra

como un depósito, en realidad, ese depósito nadie lo realizó. El banco simplemente creó el dinero al registrarlo en sus libros y en la cuenta del cliente⁹ (p. 178).

El registro del depósito por parte del banco que otorga el préstamo es todo lo que se requiere para que el prestatario pueda utilizar el dinero en otros bancos del sistema, ya que las operaciones de compensación se liquidan utilizando las reservas que los bancos conservan en el banco central.¹⁰ Los bancos no deben esperar a que se presenten personas para depositar ahorros para poder empezar a otorgar préstamos, pueden tomar la iniciativa de acuerdo con las oportunidades rentables que logren identificar en el mercado. Como escribiera Alan Holmes (1969) “en el mundo real, los bancos extienden crédito, creando depósitos en el proceso, y buscan las reservas más tarde” (p. 73).

El dinero creado por el banco a través de depósitos aumenta el poder adquisitivo del prestatario y esto tendrá sus respectivas consecuencias en la economía, dependiendo del uso que se le otorgue a ese dinero. La figura 2 muestra de forma simplificada el análisis macroeconómico, incluyendo la creación de dinero por parte de los bancos y el correspondiente servicio de deuda y pago de intereses por parte de los agentes económicos hacia los bancos.

Para el caso de Guatemala, donde se ha prohibido al Banco de Guatemala la creación de dinero nuevo (a través del Artículo 133 de la Constitución), se ha dejado en manos del sistema bancario esta responsabilidad. Es decir, hemos creado legislación que permite que se presente un tremendo conflicto de intereses: instituciones cuyo objetivo es la maximización

9. De este análisis se concluye que la palabra préstamo en este contexto está mal utilizada. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española prestar es “entregar algo a alguien para que lo utilice durante algún tiempo y después lo restituya o devuelva.” Pero esto implica que ese “algo” deja de ser utilizado por otra persona para que sea utilizado por la persona que recibe el préstamo. En la situación que se analiza, el dinero que entregan los bancos en calidad de “préstamo” no fue retirado de otros usos, fue creado en el momento de entregarlo.

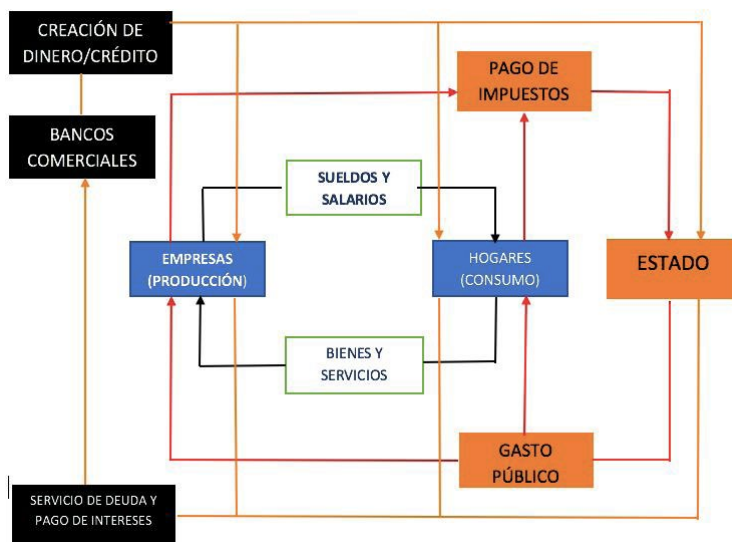
10. Si por alguna razón el banco que otorgó el préstamo queda corto en cuanto a las reservas requeridas al final del día, puede prestarlas a otro banco. Por ser el sistema interbancario un circuito cerrado, el faltante de reservas de un banco es compensado por el exceso de reservas de uno u otros bancos.

de sus utilidades en el corto plazo son las encargadas del proceso de creación de dinero, que se espera beneficie a toda la población ya que los bancos comerciales tienen

la última palabra en cuanto a la asignación de los recursos en la economía, es decir, qué actividades financiarán los préstamos que ellos autorizan.

Figura 2

La economía real incluyendo a los bancos comerciales en el análisis macroeconómico



Fuente: Tomado de Greenham, Tony (2013) "Can central banks really control money creation?" Seminario de Política Monetaria, Londres, Inglaterra.

11. Por cuestiones de simplicidad no se incluye a todo el sector financiero en este modelo. Los bancos comerciales no crearán dinero nuevo necesariamente para la compra de bonos del estado. Pueden utilizar las reservas que conservan en el banco central para realizar la compra. Sin embargo, el servicio de la deuda y el pago de intereses por parte del estado a los bancos comerciales se presentará mientras estas instituciones provean de financiamiento al estado.

Es curioso que los economistas, juristas y legisladores que consideran que el Artículo 133 es una legislación sana (ya que aleja de la discreción de los tecnócratas del banco central y de funcionarios públicos la responsabilidad de la creación del dinero) no tengan problema alguno en que esta decisión quede finalmente en manos de las personas que dirigen los bancos comerciales. Es bastante probable que las consecuencias económicas, ecológicas y sociales que ocasionará un préstamo sea lo último que pasa por la cabeza de estas personas, en el momento de autorizar.

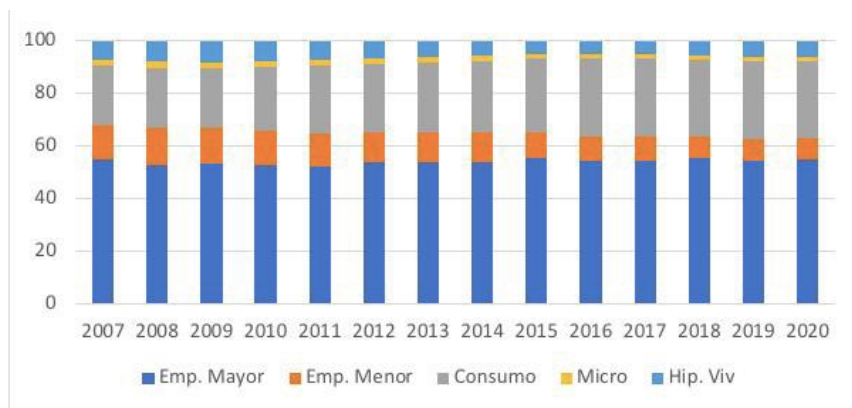
Las estadísticas muestran claramente que los bancos favorecen el otorgamiento de créditos a gran escala sobre el financiamiento a las pequeñas y medianas empresas. La figura 3 muestra la evolución de la cartera de crédito del sistema bancario nacional durante los últimos 14 años. Cerca del 55% de la cartera lo representan préstamos empre-

sariales mayores (por un valor de Q5 millones o más). En noviembre de 2020, únicamente el 1.69% de la cartera se destinaba al microcrédito.

Los bancos también tendrán un incentivo adicional de financiar operaciones que ofrezcan un colateral (una garantía hipotecaria, por ejemplo) para reducir el riesgo de incurrir en pérdidas en el momento de entregar préstamos. De esta forma, los bancos presentan un sesgo para crear dinero que será utilizado en transacciones de activos preexistentes ocasionando un aumento de los precios de estos activos. Al inyectarse esos recursos en el mercado inmobiliario, por ejemplo, esto aumentará artificialmente los precios de los bienes inmuebles. De continuar esta tendencia, la vivienda será cada vez menos asequible para la clase trabajadora, sobre todo si se toma en cuenta la falta de protección que continúa sufriendo el salario.¹²

12. Véase García, Oscar y Urías Gamarro (30 de diciembre de 2020) "Salario mínimo 2021 en Guatemala sin aumento y esta es la justificación del gobierno". Prensa Libre. Recuperado de prensalibre.com

Figura 3
Evolución de cartera de crédito del sector bancario en quetzales y moneda extranjera
(2007 a noviembre de 2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Superintendencia de Bancos

El hecho de que las personas que dirigen los bancos comerciales sean quienes decidan cuántos préstamos se otorgarán y cuál será la finalidad de éstos, explica el poder e influencia que ejercen en el desenvolvimiento de la economía. Explica también cómo han logrado ingresar, y convertirse en protagonistas importantes, en otras industrias en muy poco tiempo.

Por el hecho de que los bancos comerciales pueden aumentar la oferta monetaria requieren de regulaciones, adicionales a las que están sujetas otras institucio-

nes que forman parte del sistema financiero que solamente son intermediarios financieros. Sin embargo, las regulaciones con las que se cuenta en la actualidad, y las que se pretenden implementar en el corto plazo, quedan cortas en cuanto al objetivo que se desea alcanzar.

El objetivo de establecer regulaciones a los bancos comerciales es limitar la cantidad de préstamos que pueden otorgar evitando así que coloquen al sistema financiero (y a la economía en general) en una situación de riesgo. Desde que se presentó la

Carlos E. Calderón-Monroy ◀ El primer paso de la reforma urgente al sistema financiero nacional

crisis financiera mundial de 2008 el ente regulador de Guatemala, la Superintendencia de Bancos, ha hecho énfasis en la implementación de los acuerdos de supervisión bancaria formulados por el Comité de Supervisión Bancaria (CSB) con sede en Basilea, Suiza. Estos acuerdos llevan los nombres de Basilea I, II y III.

Los Acuerdos de Basilea son regulaciones de requerimientos de capital y se centran en la idea que la razón financiera capital sobre activos totales puede utilizarse como una regulación para controlar la capacidad de los bancos de otorgar préstamos. De acuerdo con Hasan (2002) “el capital de una institución financiera funciona como un amortiguador para la insolvencia de la misma. Si las pérdidas exceden el capital de la institución esta quedará insolvente. Por lo tanto, mientras más alto sea el nivel de capital más alta será la solvencia del banco” (p. 2). El objetivo de los Acuerdos de Basilea es establecer un requerimiento de capital estándar mínimo sobre los activos ponderados de acuerdo con el

riesgo que poseen los bancos.¹³ Sin embargo, estas regulaciones presentan limitaciones.

Jackson y Dyson (2013) argumentan que los requerimientos de capital no limitan del todo a los bancos en su capacidad de otorgar préstamos, principalmente por dos razones. La primera es que los bancos generan utilidades al cobrar intereses sobre los préstamos que otorgan. Por lo que si estos préstamos son pagados a tiempo las utilidades retenidas incrementan el interés de los accionistas y por lo tanto incrementan el capital. Este nivel más elevado de capital permitirá a los bancos continuar otorgando préstamos mientras que el proceso sea rentable.

La segunda razón es que los Acuerdos de Basilea II permiten que los bancos utilicen el método de enfoque basado en calificaciones internas (*Internal Ratings Based Approach*). Esto significa que, si el regulador local lo permite, los bancos pueden desarrollar internamente los modelos para estimar la cantidad de capital

13. Para los acuerdos de Basilea I y II este requerimiento es de 8% y para Basilea III es de 10.5%. Aunque si una institución bancaria es clasificada como “sistemáticamente importante” el requerimiento de capital puede ascender hasta 16.5%

que necesitan de acuerdo con su estructura de activos por lo que, en teoría, podrían estimar una estructura de capital menor a la que realmente necesitan (p. 69).¹⁴

Podría pensarse que las reservas requeridas (el encaje bancario) pueden funcionar como una limitación en cuanto a la cantidad de préstamos que los bancos pueden otorgar. Sin embargo, es necesario recordar que las reservas no anteceden al otorgamiento de préstamos. Por lo tanto, si el Banco de Guatemala limitara el acceso a reservas de uno o más bancos del sistema que, según su criterio han otorgado un nivel muy elevado de préstamos, estaría fallando en dos de sus objetivos principales: procurar que se mantenga un nivel adecuado de liquidez en el sistema bancario y procurar el buen funcionamiento del sistema de pagos.¹⁵

La política monetaria que implementa el Banco de Guatemala desde finales de 2004 (una tasa de inflación baja y estable a través de

la administración de las tasas de interés en el corto plazo) tampoco restringe la cantidad de préstamos que los bancos pueden otorgar. En primer lugar, porque no se presta atención al incremento de los precios de ciertos activos, que están incrementando su valor por el otorgamiento de créditos para realizar transacciones con ellos.

En segundo lugar, esta política monetaria no contempla la asignación de los recursos en la economía que son creados a través de los préstamos otorgados por los bancos. Se deja en manos de las personas que administran los bancos la decisión de cómo serán asignados estos recursos. Por último, debe mencionarse también que tratar de incentivar la economía haciendo los créditos más accesibles tiene el efecto de incrementar el nivel de deuda de los agentes económicos. Esto tiene un efecto negativo en el corto plazo, ya que debe asignarse una parte de los ingresos de los agentes económicos al servicio de la deuda

14. La titulización (proceso mediante el cual los bancos crean productos financieros utilizando préstamos que aparecen en sus activos y reciben un pago a cambio) es otra limitación de las regulaciones de requerimientos de capital ya que este proceso libera capital que estaba siendo retenido para cubrir pérdidas potenciales en esos préstamos. Como resultado de esta operación en la que se libera capital, el banco puede otorgar más préstamos.

15. Recuperado de <https://www.banguat.gob.gt/es/page/funciones-del-banco-de-guatemala>

y pago de intereses, reduciendo su capacidad de consumo en la economía real. Mientras que, en el largo plazo, un nivel elevado de deuda privada puede debilitar la estabilidad del sistema financiero.

2. Reforma al sistema financiero nacional

Como se mencionó, existe actualmente un significativo conflicto de intereses en la forma en que se crea dinero nuevo en el sistema financiero nacional. Los bancos comerciales crean dinero cuando otorgan préstamos en forma de depósitos. La concesión de préstamos es una de las principales formas en las que los bancos crean utilidades (a través del cobro de intereses) por lo que incentivan esta actividad internamente otorgando bonificaciones y premios cuando sus empleados alcanzan ciertas cuotas con el objetivo ulterior de maximizar sus utilidades en el corto plazo. Las regulaciones existentes no limitan completamente la habilidad de los bancos de otorgar préstamos y esto ocasiona un incremento constante en la oferta monetaria lo cual, como se expuso, puede tener consecuencias negativas para la economía si estos recursos no se asignan de forma adecuada.

Por otro lado, la responsabilidad de crear dinero nuevo no puede delegarse a la clase política que también podría beneficiarse de la creación de dinero. Si una persona puede beneficiarse a sí misma con la creación de dinero, esto crea un conflicto de intereses. Para que el proceso de creación de dinero cumpla con el objetivo de beneficiar a toda la población deben eliminarse esos conflictos de intereses. De acuerdo con Jackson y Dyson (2013) la única forma de lograrlo es separar la decisión de cuánto dinero crear de la decisión de cómo se utilizará ese dinero nuevo, es decir, cómo se asignarán esos recursos a la economía. Esto solo puede lograrse otorgando cada una de estas funciones a dos entes completamente distintos: crear un comité dentro del banco central que determine cuánto dinero puede crearse y dejar en manos del gobierno de turno la decisión de cómo se asignarán estos recursos (p. 150).

El primer paso de la reforma que requiere el sistema financiero nacional es habilitar la creación de dinero nuevo por parte del Banco de Guatemala, para que la institución pueda inyectar dinero en la economía sin la necesidad de la intervención de los bancos comerciales. Este punto requiere la

Carlos E. Calderón-Monroy ◀ El primer paso de la reforma urgente al sistema financiero nacional

creación de un comité dentro del banco central que periódicamente determine la cantidad de dinero que puede crearse (o que debe retirarse) dado el comportamiento de las variables macroeconómicas más importantes, por ejemplo, la inflación.

Los miembros de este comité no podrán beneficiarse directamente de la creación del dinero y el comité funcionaría como un ente independiente del gobierno de turno (esto no implica que el banco central deba funcionar como un ente totalmente independiente). Asimismo, es necesario eliminar la presencia de representantes de los bancos comerciales en este comité. Esto es necesario para eliminar la posibilidad de que surjan conflictos de intereses en las decisiones que tome el comité.

El comité puede funcionar como lo hace la Junta Monetaria en la actualidad con la diferencia que, en vez de determinar las tasas de interés de las transacciones interbancarias que finalmente afectarán las tasas a las que los bancos comerciales otorgarán préstamos, se determinará si es posible aumentar la oferta monetaria, si es necesario reducirla o si debe permanecer sin alteración, para que la demanda

agregada vaya de acuerdo con las metas de inflación previamente establecidas. Es decir, la economía se administrará a través de la implementación de política fiscal y la política monetaria funcionará como una herramienta de control.

Si el comité determina que es factible la creación de dinero este se inyectará a la economía real a través de la implementación de gasto público eficiente. El gobierno de turno determinará cómo se asignarán estos recursos en la economía, dependiendo de las necesidades de la ciudadanía que se hayan identificado. La gran ventaja de este proceso es que los agentes económicos tendrán acceso a dinero nuevo sin la necesidad de incurrir en deuda (como sucede actualmente en el sistema financiero nacional). Además de la inversión en servicios básicos como educación, seguridad y salud, este dinero puede utilizarse para proveer de vivienda a la población a un precio accesible o para proveer de un financiamiento más barato a las pequeñas y medianas empresas a través de un reformado Crédito Hipotecario Nacional. En ambas circunstancias se genera empleo y se incrementa el nivel de recursos reales en la economía.

Este dinero también puede inyectarse en la economía a través de los bancos comerciales. El banco central puede otorgar préstamos a los bancos comerciales para que estos, a su vez, puedan financiar proyectos. Las tasas de interés ya no serían fijadas por las autoridades monetarias sino por el mercado bancario. Estos préstamos serían otorgados a los bancos comerciales bajo la condición de que el dinero puede utilizarse únicamente para financiar proyectos que incrementen el nivel de bienes y servicios, o que incrementen la productividad de los agentes económicos para reducir al mínimo la posibilidad que estos proyectos tengan un efecto negativo en la economía. Al verse imposibilitados los bancos comerciales de crear dinero nuevo, la labor de la Superintendencia de Bancos se verá totalmente transformada por lo que podría encargarse de la implementación y control de esta regulación.

3. Conclusión

Las ideas presentadas en este artículo son solamente el primer paso de una reforma al sistema financiero nacional que permitiría a Guatemala lograr un crecimiento económico más acelerado. Esto se debe a que el aumento en la

oferta monetaria se dirigiría específicamente a financiar proyectos que aumenten el nivel de bienes y servicios en la economía, así como la productividad de la población y las empresas de la iniciativa privada.

Los agentes económicos tendrán acceso al dinero nuevo creado sin necesidad de incurrir en deuda. Esto permitirá un mayor consumo de bienes y servicios en el corto plazo, al evitar pagos por servicio de deuda e intereses. Mientras que, en el largo plazo, el sistema financiero será más estable ya que el nivel de deuda privada en la economía no incrementará de forma significativa.

Asimismo, el dinero nuevo creado por el banco central puede canalizarse a través del Crédito Hipotecario Nacional (el único banco público del sistema) para otorgar financiamiento accesible a las pequeñas y medianas empresas, generando puestos de trabajo y aumentando la producción de bienes y servicios.

Los bancos comerciales seguirán cumpliendo un papel de suma importancia en la economía, ofreciendo a la sociedad un dinámico y eficiente sistema de pagos, y asignando recursos para

el financiamiento de aquellas actividades que incrementen de la mejor forma posible la productividad de la sociedad, o la producción de bienes y servicios. Con la diferencia de que, tras la reforma propuesta, no podrán crear dinero nuevo y estarán sujetos a la regulación de la Superintendencia de Bancos en cuanto al tipo de proyectos que los préstamos que autoricen puedan financiar. Al no poder aumentar la oferta monetaria al otorgar préstamos, los bancos comerciales finalmente se convertirán en intermediarios financieros.

Referencias bibliográficas

- Blakeley, G. (2019) *Stolen: How to save the world from financialization*. Inglaterra: Repeater Press.
- Hasan, M. (2002) *The significance of Basel 1 and Basel 2 for the Future of the Banking Industry with Special Emphasis on Credit Information*. Jordania: Banco Central de Jordania.
- Holmes, A. (1969) *Operational constraints on the stabilization of money supply growth*. Boston: Federal Reserve Bank of Boston. www.bostonfed.org
- Jackson, A. y Dyson, B. (2013) *Modernising Money. Why our monetary system is broken and how it can be fixed*. <https://www.pdfdrive.com/modernising-money-why-our-monetary-system-is-broken-and-how-it-can-be-fixed-e175862527.html>
- Keen, S. (2012) *Instability in Financial Markets: Sources and Remedies*. <http://www.debtdeflation.com/blogs>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2007) *Perspectiva Económica No. 81*. <https://www.oecd-ilibrary.org>.
- Werner, R. (2005) *New Paradigm in Macroeconomics. Solving the riddle of Japanese Macroeconomic Performance*. Estados Unidos: Palgrave Macmillan.
- Werner, R. (2011) *Economics as if banks mattered: A contribution based on the inductive methodology*. The Manchester School, 79, <https://professorwerner.org/wp-content/uploads/2018/10/Man-Sch-2011-Werner-Disaggregated-Credit.pdf>