



# Libro Pánico sin sentido

## Cómo le falló Washington a Estados Unidos

William M. Isaac y Philip C. Meyer  
Wiley, 2010  
También disponible en: Inglés

### Reseña

En esta comparación de la crisis bancaria de los años 1980 con el pánico financiero del 2008, William M. Isaac critica a los funcionarios estatales de infundir miedo innecesariamente y de gastar miles de millones de dólares de los contribuyentes en el Programa de Rescate de Activos en Problemas (TARP, por sus siglas en inglés). Isaac, director de la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC, por sus siglas en inglés) durante la debacle de los años ochenta de los bancos e instituciones de ahorros y préstamos, ofrece una opinión mordaz sobre las deficiencias, la politización y el mal manejo del TARP. Presenta detalles de cómo el gobierno (la FDIC) hubiera podido evitar el desastre si hubiera respondido como en los ochenta cuando Isaac estaba al frente. Desafortunadamente, la mayoría de las medidas propuestas se concentra en los bancos y pasa por alto el papel que desempeñaron las instituciones financieras no bancarias en el 2008. Tampoco menciona a los expertos que afirman que el TARP sí funcionó en muchos aspectos. Aun así, *BooksInShort* recomienda este libro por su análisis bien documentado de la crisis del 2008 en el contexto de la historia bancaria reciente.

### Ideas fundamentales

- William M. Isaac estuvo al frente de la FDIC de EE.UU. durante la crisis bancaria y de ahorros y préstamos de los ochenta.
- De 1980 a 1991, quebraron unos 3.000 bancos e instituciones de ahorros y préstamos.
- A pesar de un desempleo del 11% e intereses del 21,5%, la crisis no incitó al pánico.
- La FDIC usó su autoridad para recapitalizar a los bancos afectados o impulsar fusiones.
- Continental Illinois Bank puso a prueba en 1984 el concepto “demasiado grande para quebrar” cuando la FDIC lo rescató.
- Los “fondos de intermediación” se aprovechan del sistema de seguro de depósitos, pero ganan grandes comisiones de Wall Street.
- El gobierno sembró una alarma innecesaria con el Programa de Rescate de Activos en Problemas en el 2008.
- Ciertos organismos, como la FDIC, podrían haber rescatado a los bancos en problemas sin aprobación del Congreso.
- La contabilidad por ajuste al precio de mercado, las ventas en corto y el libre apalancamiento exacerbaron la crisis del 2008.
- El manejo errático y desorganizado de la crisis por parte de los funcionarios gubernamentales empeoró la situación.

### Resumen

#### La quiebra de los bancos

William M. Isaac presidió la FDIC durante la turbulencia económica de los años ochenta. En la recesión de 1980-1982, el desempleo llegó al 11% y las tasas de interés al 21,5%. En diez años, dejaron de operar unos 3.000 bancos e instituciones de ahorros y préstamos, y quebraron nueve de los 10 bancos más grandes de Texas. La tasa de incumplimiento era tan alta que el gobierno consideró nacionalizar la banca para salvar el sistema financiero, que drenó más de US\$100 mil millones de los fondos de la FDIC. Quienes comparan la crisis financiera del 2008 con la crisis bancaria de los ochenta a menudo no reconocen que antes del 2008 la economía era más sólida que en aquella época y, sin embargo, el pánico del 2008 se extendió por todo el mundo y puso en peligro la estabilidad del sistema bancario mundial.

“El pánico financiero del 2008 y la profunda recesión que le siguió no tenían que ocurrir”.

La quiebra de Lehman Brothers el 15 de septiembre del 2008 tuvo repercusión mundial. El 18 de septiembre, el secretario del Tesoro Henry Paulson y el presidente de la Junta de la Reserva Federal Ben Bernanke presentaron el Programa de Rescate de Activos en Problemas (TARP, por sus siglas en inglés) de US\$700 mil millones al Congreso, en el que se usarían fondos de los contribuyentes para comprar los activos tóxicos de las instituciones financieras. Para asegurarse de que se comprendiera la gravedad de la situación, Paulson alertó a los legisladores de la inminencia de un “Armagedón financiero”. Isaac estaba en desacuerdo con el plan y el 27 de septiembre *The Washington Post* publicó un artículo suyo con cuatro recomendaciones para contener la crisis:

1. La Comisión de Bolsa y Valores de EE.UU. (SEC, por sus siglas en inglés) debe revertir su decisión de permitir ventas en corto.
2. La FDIC debe anunciar una “emergencia financiera” y proteger a todos los depositantes y acreedores en caso de quiebra de un banco.
3. La SEC debe hacer a un lado las reglas de contabilidad por ajuste al precio de mercado.
4. La FDIC debe restituir el capital bancario, con base en su experiencia de la crisis de las instituciones de ahorros y préstamos de los años 1980.

“Nuestros dirigentes ya están encubriendo su participación en la creación de lo que llamo el Pánico sin Sentido del 2008, tratando de desviar la culpa hacia los ‘codiciosos banqueros’ y ofreciendo eslóganes en vez de soluciones”.

De haberse adoptado estas propuestas, habrían tenido mejores resultados, reducido el costo a los contribuyentes y generado menos preocupación que el “mal concebido plan” de Paulson. Por su artículo, Isaac fue invitado a presentar sus ideas sobre el rescate y la latente crisis financiera ante 200 miembros del Congreso, pero no ante dirigentes demócratas o republicanos que ya habían decidido adelantar la votación por el TARP para el día siguiente. Los legisladores rechazaron el TARP: 228 votos contra 205. Los líderes del Congreso trataron inmediatamente de revertir la decisión. El 30 de septiembre, el gobierno de George W. Bush agregó disposiciones para apaciguar y atraer a los opositores, incluyendo límites más altos al seguro de la FDIC y US\$150 mil millones de financiamiento para gastos innecesarios. El Congreso terminó aprobando el proyecto de ley de US\$850 mil millones, que incluía proyectos discrecionales. Después de la polémica votación, Paulson descartó el plan original de usar el dinero del TARP para comprar activos tóxicos y decidió inyectar capital directamente en las instituciones financieras. Más tarde, se implementaron las cuatro propuestas de Isaac. En retrospectiva, Paulson y Bernanke no tenían que haber ido al Congreso: Con la autoridad existente de la SEC y de la FDIC podían haber financiado a los bancos y aprobar la modificación de las normas para evitar la batalla pública por miles de millones de dólares en apropiaciones de emergencia.

## La experiencia temprana de la FDIC

Isaac se unió a la junta directiva de la FDIC en 1978, bajo una terrible inflación. Durante su periodo, la FDIC se concentró en la seguridad bancaria y la solidez financiera básica, ambas bajo presión por las altas tasas de interés, que llegaron al 21,5% y presionaron las carteras bancarias de préstamos y bonos con tasa fija a largo plazo. Un banco que cayera por debajo del 5% mínimo del coeficiente de capital obligado por la FDIC debía someterse a supervisión y restringir sus actividades. Si disolvía su capital, la FDIC intentaba gestionar adquisiciones por parte de bancos más sólidos. En 1981, el presidente Ronald Reagan nombró a Isaac presidente de la FDIC, que carecía de experiencia con grandes bancos, cuyos problemas potenciales eran una gran amenaza al sistema, y no regulaba ahorros y préstamos (S&L, por sus siglas en inglés). Esa tarea recaía en la Corporación Federal de Seguro de Ahorros y Préstamos (FSLIC, por sus siglas en inglés), bajo gran presión política para pasar por alto la inminente insuficiencia de capital en el sector de S&L. Isaac creía que gestionar la transferencia de activos de una institución de ahorros y préstamos en quiebra a otra más sólida era preferible a permitir que las instituciones de S&L insolventes continuaran operando bajo normas especiales. Cuando propuso la fusión de la FSLIC y la FDIC, lo acusaron de intentar arrebatar el poder político y nadie lo apoyó. En el interin, la FSLIC y la Junta Federal Bancaria de Crédito Hipotecario, con la aprobación tácita del Presidente y el Congreso, alentaron a las S&L a expandirse. Como resultado, un problema que pudo haberse resuelto con US\$15 mil millones en 1984 terminó costando US\$150 mil millones a los contribuyentes.

## La quiebra de Penn Square

En 1982, un pequeño banco de Oklahoma, Penn Square Bank, con activos por US\$500 millones, había vendido US\$3 mil millones en préstamos a bancos importantes, por lo que la quiebra podía perjudicar a algunas de las grandes instituciones financieras del país. Bajo la legislación vigente, la FDIC rembolsaría su dinero a los depositantes y pagaría a los acreedores. Pero Penn Square había cometido fraude, y si se gestionaba su fusión con otro banco, la FDIC asumiría una responsabilidad futura imposible de cuantificar. La FDIC quería dejar que Penn quebrara y que el sistema absorbiera sus errores sin ayuda federal, pero el Contralor de la Moneda y la Reserva Federal se opusieron. Después de una reunión precipitada el 4 de julio de 1982, el secretario del Tesoro Donald Regan aceptó que la FDIC tenía autoridad para tomar su propia decisión. Isaac dejó que Penn quebrara. Las sucesivas quiebras de otros bancos destacarían los conflictos entre organismos de control con funciones superpuestas; por ejemplo, la Reserva Federal supervisa a los conglomerados bancarios, pero otros organismos supervisan a los bancos subsidiarios.

## Seguro de depósitos

El estado de Nueva York implementó el primer plan de seguro de depósitos bancarios de EE.UU. en la década de 1820. Otros estados crearon programas que no sobrevivieron el estrés financiero. Durante la Gran Depresión, quebró un tercio de los bancos y los partidarios de esos programas pidieron un seguro de depósitos que el Congreso aprobó como ley en 1933 con el fin de restaurar la fe en el sistema bancario y proteger a los inversores individuales. La FDIC funcionó bien, pero para la década de 1980, las compañías con “fondos de intermediación” empezaban a aprovecharse de ella. Los agentes de bolsa depositaban el dinero de personas en busca de altas tasas de interés en bancos asegurados por la FDIC. La ley establecía que la cobertura debía “extenderse” a los depositantes, lo que aumentaba la responsabilidad potencial de la FDIC si un banco quebraba. Isaac quería limitar la cobertura a los agentes de bolsa, no a sus clientes. Obtuvo la cooperación de la FSLIC para evitar que aquellos transfirieran sus cuentas a las S&L, y una nueva norma excluyó a los fondos de intermediación del seguro de depósitos. Pero las empresas de Wall Street cobraban alrededor de US\$100 millones anuales en comisiones como parte de sus programas de préstamos por intermediación. Luego, ellas mismas pedían dinero prestado para financiar la compra lucrativa de su propia empresa. Si una institución bancaria o S&L financiada con fondos de intermediación sufría una pérdida catastrófica, la FDIC sería responsable de “la mayor estafa de la historia a los contribuyentes, al menos hasta ese momento”. Sin embargo, la extensión del seguro de depósitos a los clientes continúa. Los fondos de intermediación inundan los pequeños bancos y las S&L, dispuestos a pagar altas tasas de interés para atraer nuevo capital.

## Continental Illinois y más

En mayo de 1984, Continental Illinois, el séptimo banco más grande de EE.UU., puso a prueba el concepto “demasiado grande para quebrar” cuando estuvo al borde del colapso. Y lo que es peor, tenía miles de millones de dólares de 2.500 bancos corresponsales. Si quebraba, llevaría a la ruina a muchos. Para estabilizar la situación, el Sistema de la Reserva Federal, la FDIC y el Contralor de la Moneda implementaron un paquete de rescate con fondos públicos y privados. Continental Illinois sobrevivió, pero sus accionistas perdieron todo. La FDIC ordenó al banco reducir su balance general en un 50%. Las autoridades reguladoras evitaron el pánico de la quiebra y el efecto de contagio que podría haber acabado con el sistema bancario y provocado la nacionalización de la banca de EE.UU. Compare ese resultado con las secuelas de la quiebra de Lehman Brothers en el 2008: Un sistema financiero temeroso y desestabilizado.

“Manejar una crisis tiene más de arte que de ciencia; requiere una buena dosis de buen juicio para saber cuánto desconcierto e incertidumbre puede tolerar la psique pública”.

El grupo de Isaac preparó informes sobre la exposición de los bancos estadounidenses a mercados emergentes que incurrieran en incumplimiento de pagos, y sobre los problemas nacionales de S&L. Con respecto a S&L, el estudio mostró que subsanar su insolvencia costaría US\$15 mil millones más de lo que tenía la FDIC. El secretario del Tesoro James Baker no siguió las recomendaciones de ese estudio. El Departamento de Contabilidad General hizo una auditoría de la FDIC y le ordenó cobrar impuestos a los bancos para cubrir pérdidas inexistentes. En 1987, quebraron 200 bancos estadounidenses. En 1989, cuando cerraron 534 instituciones financieras, el Congreso aprobó la fusión de la FSLIC y la FDIC.

## Fracasos pasados, errores presentes

El mercado libre y desregulado funciona mejor cuando va acompañado de supervisión efectiva de la banca. Las autoridades reguladoras deben dar seguimiento a los bancos para detectar problemas incipientes en las buenas épocas y alentar la confianza en el sistema en las malas épocas. Con esta estrategia “contracíclica” se reduce el riesgo para contribuyentes y accionistas a la vez que se impulsa el crecimiento económico. Los problemas serios y generalizados de los años ochenta no generaron las terribles consecuencias del 2008. Éstos son algunos errores que exacerbaron la crisis de ese año:

- La contabilidad por ajuste al precio de mercado obligó a los bancos a cotizar sus activos de largo plazo incorrectamente con base en los valores cambiantes del mercado, lo que suprimió US\$500 mil millones en capital bancario.
- La FDIC impuso primas de seguro “procíclicas” cuando los bancos tenían menos capacidad de afrontarlas.
- La ley federal de “Pronta Acción Correctiva”, que impone restricciones cada vez más severas a los bancos con poco capital, redujo el tiempo que tenían los bancos para corregir sus errores.
- Los préstamos titulizados se multiplicaron en préstamos libres de todo control, lo que produjo un excesivo apalancamiento de los balances generales.
- La presión política forzó a Freddie Mac y Fannie Mae a otorgar hipotecas a prestatarios menos calificados.

“Los mercados financieros y el público pueden manejar casi todo, excepto la incertidumbre”.

El gobierno de EE.UU. politizó sus normas monetarias con un manejo errático de la crisis a fines del 2008. Muchos estadounidenses sentían que Wall Street gestionaba su propio rescate y dejaba a los contribuyentes el pago de esa cuenta. Los registros telefónicos de otoño del 2008 muestran que Timothy Geithner, presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, telefoneó a ex ejecutivos de Goldman Sachs, como Paulson, el secretario del Tesoro, más de lo que llamó a su propio jefe, el presidente del Sistema de la Reserva Federal de Nueva York. Uno de los errores del Tesoro fue anunciar el apoyo gubernamental a los fondos monetarios, sin primero especificar que la garantía se aplicaría sólo a las inversiones existentes; claramente, nadie anticipaba que los depositantes bancarios acudirían en masa a buscar fondos totalmente garantizados con tasas más altas, dejando a los bancos en peores condiciones. Todo esto, más la insensata quiebra de Lehman Brothers, creó un temor generalizado en los mercados financieros. Antes de imponer el TARP, el gobierno debió haber reconocido que los organismos existentes (como la FDIC) podían tomar medidas menos costosas y más efectivas, en vez de socavar la confianza de los inversores y generar un “pánico sin sentido”.

## Sobre los autores

Ex presidente de la FDIC, **William M. Isaac** es actualmente presidente de LECG Global Finances Services. **Philip C. Meyer** es consultor en asuntos gubernamentales.

---