SERIE

108

política fiscal

Crisis Bancarias: causas, costos, duración, efectos y opciones de política

Juan Amieva Huerta y Bernardo Urriza González

NACIONES UNIDAS

CEPAL
ECLAC

División Desarrollo Económico

Santiago de Chile, enero de 2000

Este Trabajo fue preparado por el señor Juan Amieva H., Director de Asuntos Haciendarios Internacionales, y el señor Bernardo Urriza G., Director de Estudios Económicos Internacionales, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

Los autores agradecen los comentarios, sugerencias y colaboración para la realización de este trabajo a Andrés Conesa, Javier Gavito, Mónica Martínez, Gustavo Venegas , Alejandro Ballesteros y un agradecimiento muy especial a Martín Werner quien además de sugerir el tema contribuyó con excelentes observaciones durante el curso de la investigación.

Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/L.1324-P
ISBN: 92-1-321562-2
Copyright © Naciones Unidas, enero de 2000. Todos los derechos reservados
Número de venta: S.00.II.G.8
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción

Índice

Resumen 5
I. Introducción 7
II. Características de las crisis bancarias 9
A. Antecedentes 9
B. Causas de las Crisis Bancarias 10
III. Medidas adoptadas para solventar las crisis Bancarias 23
A. Medidas de asistencia a bancos 24
B. Medidas de asistencia a deudores 25
C. Medidas orientadas a mejorar el marco legal 25
D. Medidas recomendadas para reducir la incidencia de crisis bancarias 26
IV. Costos y duración de las crisis bancarias 29
A. Costos 30
B. Duración de las crisis bancaria 32
V. Conclusiones 35
A. Características de las crisis bancarias 35
B. Medidas adoptadas 37
C. Costos de las medidas 37
D. Duración de las crisis bancarias 38

Anexo A: Efectos de las crisis bancarias 39
Anexo B: Crisis bancarias en países seleccionados 41
Bibliografía 71
Serie Política Fiscal: números publicados 75

Índice de cuadros

Cuadro 1 Condiciones macroeconómicas antes y durante las crisis bancarias de países seleccionados 11
Cuadro 2 Volatilidad de los indicadores macroeconómicos y los agregados bancarios durante el periodo de 1980 a 1995 16
Cuadro 3 Agregado monetario m2 17
Cuadro 4 Cartera vencida del total de préstamos 19
Cuadro 5 Tasas de interés y márgenes de intermediación financiera 20
Cuadro 6 Costos de las crisis bancarias en países seleccionados 31
Cuadro 7 Efectos de las crisis bancarias sobre el crecimiento real del PIB 32
Cuadro 8 Situación del sector externo en países seleccionados 33
Cuadro B.1 México: costo fiscal por programa 54
Cuadro B.2 Venezuela: gasto fiscal directo relativo a la crisis bancaria 57
Cuadro B.3 Finlandia, Noruega y Suecia: apoyo total a los bancos 64
Cuadro B.4 Filipinas: asistencia financiera de las autoridades, 1981-1985 67
Cuadro B.5 Tailandia: costos de la asistencia otorgada por las autoridades 70

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Crédito bancario al sector privado en países seleccionados 13
Gráfico B.1 Bancos nórdicos: pérdidas por préstamos 61
Gráfico B.2 Número de bancos, sucursales y empleados en los sistemas bancarios de los países nórdicos: 1987 – 1993 ..... ……..63

Resumen

Este trabajo analiza las crisis bancarias de un grupo de países del Hemisferio Occidental, Europa, África y Asia. El tema de las crisis bancarias ha cobrado particular relevancia en la literatura en los años recientes, debido a los altos costos que las mismas han tenido sobre la estabilidad macroeconómica. En los últimos 17 años, las crisis en los sistemas bancarios se han generalizado en el contexto internacional. Durante ese periodo, por lo menos 120 países han experimentado algún tipo de crisis bancaria. En este contexto, este trabajo tiene como objetivo recopilar la evidencia empírica internacional relacionada con las crisis bancarias, con el fin de responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron las causas de las crisis bancarias? ¿Qué medidas instrumentaron las autoridades? ¿Cuáles fueron los costos de las medidas instrumentadas? ¿Cuánto tiempo duraron las crisis bancarias? y ¿Cuáles fueron los efectos de las crisis bancarias?

Una de las principales conclusiones del estudio es que las causas de las crisis bancarias son similares, independientemente del grado de desarrollo de un país, así como de su nivel de apertura y profundización financiera. Asimismo, las causas de las mismas han tenido como origen tanto desajustes de orden macroeconómico como problemas de carácter microeconómico, los cuales se analizan en detalle en el estudio.

En el documento se presentan de manera sucinta las posibles opciones de política para hacer frente a las crisis bancarias. Se destacan, entre ellas, las medidas de asistencia a bancos, de asistencia a deudores y de reformas al marco legal. Por su parte, los costos de las crisis bancarias incluyen los de tipo fiscal y de tipo cuasi fiscal.

Dentro de una muestra de 20 países que se analizan en este estudio, los costos de las crisis bancarias variaron entre un mínimo de 1.0 por ciento del PIB para el caso de Tailandia y un máximo de 33 por ciento del PIB para el caso de Chile.

Finalmente, el estudio hace un análisis de la duración de las crisis bancarias y los efectos macroeconómicos de las mismas.

I. Introducción

Las crisis en los sistemas bancarios se han vuelto eventos cada vez más comunes, sobre todo en los países en desarrollo. Durante el periodo de 1980 a 1996 por lo menos dos tercios de los 181 países que son miembros del FMI tuvieron problemas bancarios (Lindgren, *et. al.*, 1996). En varias regiones, prácticamente cada país padeció por lo menos un problema bancario serio. Más aún, la incidencia de crisis bancarias en las décadas de los ochenta y noventa ha sido mucho mayor que en las tres décadas anteriores. La frecuencia y el tamaño de las crisis financieras del último cuarto de siglo no tienen precedentes y han sido mucho más profundas que las experimentadas con anterioridad a 1950 (Honohan, 1996). Sin embargo, resulta claro que, en los 15 años más recientes, las crisis bancarias en los países en vías de desarrollo han sido más severas que las ocurridas en los países industrializados.

En este contexto, el propósito del presente trabajo es recopilar la extensa evidencia empírica sobre las causas, efectos y medidas que se derivan de las crisis bancarias experimentadas en una amplia gama de países representativos a nivel mundial. Ello, con el objeto de responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron las causas de las crisis bancarias? ¿Qué medidas instrumentaron las autoridades? ¿Cuáles fueron los costos de las medidas instrumentadas? ¿Cuánto tiempo duraron las crisis bancarias? y ¿Cuáles fueron los efectos de las crisis bancarias?

El tema de las crisis bancarias resulta complejo por la diversidad en los esquemas de conformación y operación de los sistemas financieros en los diferentes países, así como por la variedad de formas que han adoptado las crisis en las distintas regiones.

Sin embargo, con el propósito de mostrar un panorama comparativo, y bajo el riesgo de sobresimplificar, en este trabajo se ejemplifican los elementos comunes con casos específicos de países desarrollados y subdesarrollados de América, Europa, Asia y África.

En general, las causas de las crisis bancarias pueden dividirse en macroeconómicas y microeconómicas. Dentro de los factores macroeconómicos se encuentran, por una parte, choques que afectaron la calidad de los activos bancarios, el fondeo de recursos, la dinámica crediticia y la expansión excesiva de los agregados monetarios y, por otra parte, el efecto de las expectativas del público y la volatilidad externa e interna. Con respecto a las causas microeconómicas, éstas se caracterizaron por la debilidad en la regulación y supervisión bancarias, la precipitación en los esquemas de liberalización financiera, los marcos contables inadecuados, el aumento en la cartera vencida y en los márgenes de intermediación financiera, la participación estatal en la propiedad de los bancos, el otorgamiento de créditos a partes relacionadas, y los problemas de información asimétrica.

Las medidas adoptadas para hacer frente a las crisis bancarias se enfocaron a evitar la propagación de las crisis, restaurar la confianza de los depositantes, proteger el sistema de pagos y propiciar la reestructuración y recapitalización de los bancos viables con problemas. En la mayoría de los casos, la intervención del gobierno y/o del Banco Central fue fundamental para proveer de liquidez y mantener la integridad de los sistemas bancarios. Las medidas instrumentadas en varios países fueron básicamente de asistencia a bancos, de asistencia a deudores y de reformas al marco legal.

Los costos de las crisis bancarias se distribuyeron entre los que impactaron directamente a los presupuestos de los gobiernos, es decir, los costos fiscales, y los que se derivaron de los préstamos de rescate que otorgaron los Bancos Centrales, es decir, los costos cuasi fiscales. Dentro de los países analizados en este trabajo, los costos de las crisis bancarias variaron entre un mínimo de 1.0 por ciento del PIB para el caso de Tailandia y un máximo de 33 por ciento del PIB para el caso de Chile. Es preciso señalar que la crisis de Chile, si bien tuvo una duración "oficial" de cinco años, el Banco Central continúa haciendo pagos a deudores e intermediarios financieros por alrededor del uno por ciento del PIB al año. Esto implica en rigor que los costos de la crisis se han extendido por 16 años.

La duración de las crisis bancarias fue determinado por los periodos en los que el deterioro de las definiciones contables, que calificaban la situación de los bancos, era profundo y generalizado. Una vez que mejoraron dichas definiciones contables, se consideraron concluidas las crisis. En los países analizados, la duración de las crisis bancarias varió de un mínimo de dos años en el caso de Malasia a un máximo de nueve años en el caso de España.

Las crisis bancarias propiciaron efectos adversos sobre el sector real de las economías. En la mayoría de los casos, los países registraron promedios de crecimiento económico más bajos en los cinco años posteriores a las crisis, que en los cinco años anteriores a las mismas. Los efectos también se reflejaron en las cuentas con el exterior. En varios de los casos la moneda local tendió a depreciarse durante las crisis así como en el periodo posterior, debido principalmente a la incertidumbre en los mercados financieros locales y a la fuga de capitales.

Con el fin de desarrollar los temas mencionados, el presente trabajo consta de cinco capítulos y dos anexos. En el capítulo uno se presentan las características generales de las crisis bancarias. El capítulo dos expone las medidas adoptadas para solventar las crisis bancarias. El capítulo tres incluye los costos y la duración de las crisis bancarias; y el capítulo cuatro condensa las conclusiones que se derivan de los tres capítulos anteriores. En el anexo A se dan a conocer los principales efectos que tienen las crisis bancarias sobre la economía. Finalmente, en el anexo B se analizan brevemente los casos particulares de Argentina, Chile, Estados Unidos, México, Venezuela, España, los países nórdicos, Filipinas y Tailandia. Ello, con el objeto de mostrar los elementos específicos y relevantes de la mayor parte de los casos que contribuyen a sustentar los capítulos centrales de este trabajo.

II. Características de las crisis bancarias

A. Antecedentes

En la literatura, la definición de crisis bancaria varía en función de la manifestación de la crisis que esté siendo objeto de estudio. En general, se considera que existe una crisis bancaria cuando se presenta uno o varios de los siguientes elementos: i) se incrementa la participación de la cartera vencida, dentro de la cartera total, a niveles que generan problemas de solvencia bancaria (Sundararaján y Baliño, 1991); ii) se dificulta la liquidación de créditos otorgados en una etapa anterior de auge económico (Veblen, 1904 y Mitchell, 1941); iii) se reduce el valor de los activos bancarios, lo que conduce a la insolvencia de bancos (Federal Reserve Bank of San Francisco, 1985); iv) se propicia una venta forzada de los activos, al volverse incompatibles sus valores de mercado con los de los pasivos (Fisher, 1933; Flood y Garber, 1981; Minsky, 1982); v) gran parte de los deudores dejan de ser sujetos viables para la obtención de nuevos créditos (Guttentag y Herring, 1984; Manikow, 1986); y vi) la demanda por reservas monetarias es tan intensa que no puede ser satisfecha en el corto plazo (Schwartz, 1985; Wolfson, 1986; Mirón, 1986).

Las razones por las cuales los problemas bancarios requieren de especial atención se deben a sus consecuencias internas en las economías y a sus repercusiones en otros países, ante la alta integración de los mercados financieros internacionales (Goldstein y Turner, 1996).

Los problemas bancarios pueden provocar efectos más severos en la economía que aquellos que se originan en empresas no financieras. Dichos efectos se dan mediante diferentes mecanismos. La capitalización de bancos insolventes, con recursos públicos, afecta los esfuerzos para controlar el déficit fiscal, ocasiona una transferencia de los causantes a los bancos y puede propiciar un desplazamiento (*efecto crowding out*) de recursos financieros hacia el sector público. Si la capitalización se acompaña de disminuciones en el otorgamiento de créditos y ampliaciones en los márgenes de intermediación se afecta al crecimiento económico. La problemática bancaria también influye sobre la política monetaria, debido a que distorsiona los vínculos normales que existen entre los instrumentos monetarios y las variables objetivo.

Las crisis bancarias en economías emergentes pueden tener serias repercusiones para los países desarrollados, debido a la globalización y a la creciente interrelación de los mercados financieros en el contexto internacional. Entre 1992 y 1994, los países en desarrollo recibieron cerca del 40 por ciento de los flujos globales de inversión extranjera directa (Goldstein y Turner, 1996). A finales de 1995, los bancos incluidos en el Banco Internacional de Pagos (*Bank for International Settlements)* reportaron tener activos en países en desarrollo por más de 717 miles de millones de dólares, superando en alrededor de 46 miles de millones de dólares a los pasivos que dichos bancos tenían en los mismos países. En el periodo de 1990 a 1995, los países en desarrollo emitieron bonos por más de 133 miles de millones de dólares en los mercados financieros internacionales, y los flujos de portafolio ascendieron a 128 miles de millones de dólares. Lo anterior hace evidente la importancia de las economías emergentes en la globalización financiera internacional. Además, dicha importancia no es estática, sino que muestra una clara tendencia a incrementarse en el futuro.

B. Causas de las crisis bancarias

La causas de las crisis bancarias pueden dividirse en macroeconómicas y microeconómicas. Dentro de los factores macroeconómicos se encuentran, por una parte, choques que afectan la calidad de los activos bancarios, la expansión excesiva de los agregados monetarios, el fondeo de recursos y la dinámica crediticia y, por otra parte, también influyen las expectativas y la volatilidad externa e interna (Hausmann y Rojas-Suárez, 1996). Con respecto a las causas microeconómicas, éstas se caracterizan por la debilidad en la regulación y supervisión bancarias, la precipitación en los esquemas de liberalización financiera, los aspectos contables inadecuados, el aumento en los márgenes de intermediación financiera y en la cartera vencida, la participación estatal en la propiedad de los bancos, el otorgamiento de créditos a partes relacionadas y los problemas de información asimétrica.

1. Causas macroeconómicas

La mayoría de las crisis bancarias que se analizan en el presente estudio estuvieron precedidas por algún tipo de choque macroeconómico. Estos choques afectaron, de diferentes maneras, la solvencia bancaria. El cuadro 1 ilustra las condiciones macroeconómicas observadas antes y durante las crisis bancarias de Argentina, Chile, México, Uruguay, Filipinas, Tailandia, España y Malasia. En el cuadro se aprecia que, en la mayoría de los países, los periodos de crisis estuvieron asociados con reducciones substanciales en el crecimiento económico, la inversión y la inflación y, a pesar de que los términos de intercambio empeoraron, los tipos de cambio reales se depreciaron y mejoraron las posiciones de las cuentas corrientes.

Como se detalla a continuación, los choques macroeconómicos influyeron en las crisis bancarias mediante sus efectos sobre la calidad de los activos bancarios, el fondeo de recursos y la dinámica crediticia. También contribuyeron las expectativas, la volatilidad externa e interna y la expansión excesiva de los agregados monetarios.

a) Choques macroeconómicos y calidad de los activos bancarios

Las turbulencias macroeconómicas afectan adversamente los balances bancarios. Si las turbulencias se manifiestan de manera violenta, pueden incluso amenazar la solvencia de gran parte del sistema bancario. Los choques macroeconómicos generalmente se traducen en menores tasas de crecimiento económico. Lo anterior reduce la capacidad del servicio de la deuda de los clientes bancarios, incidiendo negativamente en los activos de los bancos. Los activos bancarios también se pueden deteriorar a través de efectos inducidos por los precios de los activos. Por ejemplo, los préstamos inmobiliarios asociados con mercados deprimidos, han sido una causa importante de algunas crisis bancarias (v. gr., la crisis bancaria de Japón). Adicionalmente a la recesión, otros factores dañaron la capacidad de pago de los deudores bancarios. En los casos de Argentina, México y Chile (veáse anexo B), las industrias y los individuos estuvieron sujetos a periodos de altas tasas de interés que ocasionaron presiones negativas sobre la calidad de los activos bancarios.

Cuadro 1
CONDICIONES MACROECONÓMICAS ANTES Y DURANTE LAS CRISIS BANCARIAS DE PAÍSES SELECCIONADOS
(Porcentajes)

País [a/]	Crecimiento real del PIB		Inflación		Cuenta corriente (% PIB)		Inversión (% PIB)		Términos de intercambio comercial [c/] (1980 = 100)		Tipo de cambio efectivo real [d/] (1980 = 100)	
	antes [b/]	*durante*	*antes* [b/]	*durante*	*antes* [b/]	*durante*	*antes* [b/]	*durante*	*antes* [b/]	*durante*	*antes* [b/]	*durante*
Argentina (1980-82)	3.1	-3.6	170.3	121.5	1.5	-3.9	12.8	19.0	88.9	99.8	65.0	81.2
Chile (1981-83)	8.1	-3.4	36.2	18.8	-6.6	-9.9	15.0	14.9	97.5	87.4	90.4	103.8
México [e/] (1995-96)	3.3	-0.6	9.0	39.8	-6.5	-0.6	19.1	15.5	92.7	96.6	99.1	61.1
Uruguay (1982-85)	4.8	-4.2	51.6	47.6	-4.7	-2.2	16.0	10.6	102.1	92.7	90.9	81.4
Filipinas [f/] (1983-86)	4.6	-2.0	14.7	19.7	-6.0	-2.2	25.9	20.5	98.1	86.4	101.3	88.8
Tailandia (1984-86)	5.4	4.1	7.2	1.7	-5.8	-4.6	22.7	20.5	87.6	82.8	105.8	95.8
España (1978-83)	4.8	1.0	15.2	15.3	-1.8	-1.3	26.2	21.8	118.0	99.3	99.2	86.3
Malasia (1985-86)	7.0	0.1	3.8	0.5	-9.0	-1.2	35.7	26.4	82.9	72.1	113.9	101.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, varios años.
Notas: a/ Los años entre paréntesis representan los periodos de mayor liquidación, intervención y reestructuración de bancos.
b/ Promedio de un periodo de tres años antes del año en el cual empezó la crisis.
c/ Es un indicador que pondera los precios promedio de las exportaciones en relación con los precios promedio de las importaciones.
d/ La reducción del índice significa una depreciación del tipo de cambio de la denominación local.
e/ Los términos de intercambio tienen una base 1986=100.
f/ Hubo un mercado alcista en 1981 que repercutió en el sistema bancario.

b) Choques macroeconómicos y fondeo bancario

Los choques macroeconómicos también deterioran la demanda de depósitos y otros pasivos bancarios y, por lo tanto, la habilidad de los bancos para fondear su portafolio. Las dos fuentes más importantes de fondeo bancario son los depósitos del público y los préstamos del exterior. Tanto la demanda de depósitos como la disponibilidad de capital internacional son volátiles en países en desarrollo. Para Latinoamérica se ha demostrado que la demanda de dinero y los flujos internacionales de capital son el doble de volátiles que los de economías industrializadas (Gavin y Hausmann, 1996). La alta volatilidad que existe en la región ha influido en el crecimiento, la inversión, la distribución del ingreso y la pobreza. Los mercados financieros latinoamericanos

tienen como característica los cortos plazos de vencimiento de los activos financieros, que resultan de la incertidumbre con respecto a las tasas de interés reales *ex post*. La demanda de depósitos se contrae ante expectativas de tasas de interés reales, inflación y devaluación, las cuales pueden originarse en señales derivadas de las políticas monetaria y fiscal. Durante la crisis financiera de México de 1995, los depósitos a la vista y a plazo disminuyeron en términos reales en 32.9 y 4.3 por ciento, respectivamente. Además, se presentó un limitado acceso a los mercados internacionales de capital como resultado de la devaluación del peso de finales de 1994. En el caso de la crisis sueca de 1991, ésta estuvo precedida por una disminución en los depósitos de aproximadamente 5 por ciento del PIB.

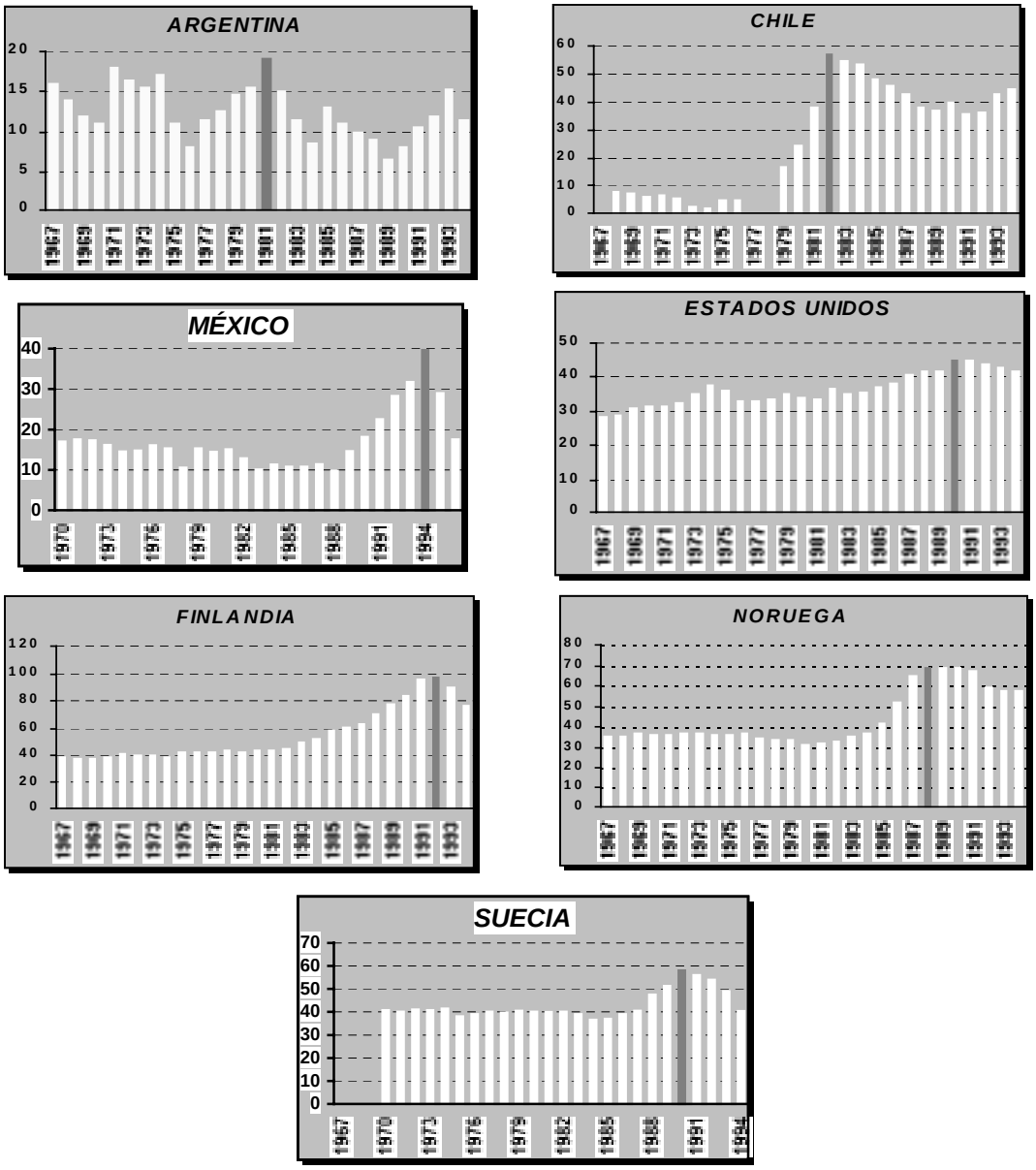
c) Choques macroeconómicos y dinámica crediticia

El auge en el otorgamiento de créditos generalmente antecede a una crisis bancaria (Gavin y Hausmann, 1996). El principal argumento que se utiliza en la literatura es que los países emergentes que han recibido mayores entradas netas de capital privado, son los que han experimentado las mayores expansiones en sus sectores bancarios comerciales, mismas que con posterioridad han caído en crisis y se han tenido que ajustar.

La generación excesiva de crédito, así como su otorgamiento durante la fase expansionista del ciclo económico, constituye una causa importante de las crisis bancarias (Goldstein y Turner, 1996). El argumento anterior se basa en que la determinación entre riesgos altos y bajos para asignar créditos se dificulta cuando la economía se expande rápidamente debido a que la mayoría de los prestatarios se encuentran, al menos temporalmente, obteniendo utilidades y con una adecuada liquidez. Esto podría incluso concentrar los préstamos en los sectores de la economía que se expanden más rápidamente, por ejemplo el sector inmobiliario. Como se muestra en la gráfica 1, el crecimiento desmedido en el otorgamiento de crédito ha estado presente en crisis bancarias tanto de países latinoamericanos como de algunos países industrializados. Tales fueron los casos de Argentina (1980-1982), Chile (1981-1985), México (fines de 1994 a la fecha), Estados Unidos (1984-1991), Finlandia (1989-1993), Noruega (1989-1993), y Suecia (1989-1993) (véase anexo B). En México, el crédito de la banca comercial al sector privado aumentó de 9.8 por ciento del PIB en 1988 a 39.6 por ciento en 1994.

En la mayoría de los casos, el cambio de tendencia en el ciclo económico y la consecuente reducción en las utilidades y la liquidez de los deudores de la banca, aparece como un indicador importante de que se aproxima una crisis bancaria. Además, en las economías emergentes, la volatilidad es mayor que en los países industrializados. Lo anterior se da como resultado de entradas de capital, particularmente de corto plazo, las cuales llegan a ser relativamente elevadas con respecto al tamaño de los mercados financieros internos, provocando así una alta dependencia del exterior y una mayor variabilidad en los indicadores internos.

Gráfico 1
CRÉDITO BANCARIO AL SECTOR PRIVADO EN PAÍSES SELECCIONADOS
(Porcentajes del PIB)



d) El papel de las expectativas

Las expectativas de los agentes económicos también pueden jugar un papel importante en las crisis bancarias. Según Calvo (1995), las crisis bancarias pueden ser causadas por un efecto rebaño "herd". El efecto rebaño consiste en la generalización de las expectativas sobre un posible evento adverso, a pesar de que dichas expectativas se sustenten, o no, con sólidos elementos analíticos. Por ejemplo, un incremento en las tasas internacionales de interés, que en ausencia del efecto rebaño

resultaría en una modesta baja en los depósitos bancarios internos de un país, puede provocar retiros masivos si los individuos esperan que los retiros se generalicen. En estas circunstancias, y de no existir un seguro bancario, los depositantes que no retiren su dinero de los bancos pueden experimentar pérdidas considerables en su capital. Este fenómeno, si bien se presentó en varias crisis bancarias, fue característico en los casos de Venezuela y Filipinas.

El análisis de las crisis bancarias, en términos de comportamiento rebaño, señala la importancia de los factores que originan la inestabilidad de la demanda por depósitos. Dicha inestabilidad está asociada con las expectativas que influyen sobre el costo de oportunidad de mantener esos activos financieros, más no con la evolución de la actividad económica. Por lo tanto, expectativas variables, propician movimientos erráticos de algunos agregados monetarios (Calvo y Mendoza, 1995).

e) Volatilidad externa e interna

La naturaleza de las actividades bancarias hace que los bancos sean vulnerables a cambios en los valores relativos de sus activos y pasivos, y a pérdidas de confianza. Generalmente, los bancos captan depósitos a corto plazo y prestan a largo plazo; operan con poco capital; y mantienen montos relativamente bajos de efectivo. Si la volatilidad altera la relación entre los valores de los activos y los pasivos bancarios, los bancos se ubican en una posición muy frágil. En las economías emergentes, la volatilidad puede provenir del exterior o del interior.

La volatilidad externa se explica principalmente por las fluctuaciones en los términos de intercambio. Caprio y Klingebiel (1996a) indican, a partir de una muestra de países en desarrollo, que el 75 por ciento de los países considerados dentro de la muestra experimentaron una disminución en sus términos de intercambio[1] —de 17 por ciento en promedio— antes de las crisis bancarias, y que dicha disminución fue más pronunciada en los países con alta concentración en las exportaciones (tales como Venezuela y Ecuador).[2]

La volatilidad en las tasas internacionales de interés, y el efecto inducido sobre los flujos de capital privado, es otro de los factores externos importantes. Goldstein (1995), mediante un estudio empírico, establece que en la década de los noventa los movimientos en las tasas de interés de los países industrializados explican entre un medio y dos tercios de las entradas de capital a países en desarrollo. Las entradas de capital, que no se esterilizan totalmente, pueden provocar aumentos en los depósitos bancarios, incrementando de esta manera el riesgo de su cartera, sobre todo, si la nueva captación se destina al otorgamiento de créditos. Cuando los capitales salen inesperadamente, como resultado de una pérdida de confianza, el retiro de depósitos tiende a generar una venta forzada de activos bancarios. Este problema es más severo cuando los instrumentos de deuda del país en cuestión se concentran en el corto plazo. Por ello, es importante que los formuladores de política económica consideren la introducción, en los mercados, de títulos de largo plazo.

El tipo de cambio real es otro factor de volatilidad. La volatilidad del tipo de cambio real puede causar problemas bancarios cuando las monedas y los plazos entre los activos y los pasivos bancarios no coinciden, o cuando la variación en el tipo de cambio causa que los prestatarios incurran en pérdidas. Hausmann y Gavin (1995) calcularon que en las pasadas dos décadas la volatilidad en los tipos de cambio reales de 22 países latinoamericanos ha sido cerca del doble de la de los países desarrollados. Una lección interesante que surge de las medidas cambiarias aplicadas

[1] Esta situación es consistente con la información del cuadro 1, en donde todos los países, con excepción de Argentina, sufrieron decrementos en sus términos de intercambio durante las crisis.

[2] Haussmann y Gavin (1996), estimaron en 15 por ciento anual la desviación estándar de los términos de intercambio en las economías emergentes de Latinoamérica, lo que significa que es aproximadamente el doble (en promedio) al de las economías industrializadas en los últimos veinte años.

en América Latina, es que, en promedio, la región ha tendido a operar bajo tipos de cambio fijos o semi-fijos, como anclas de estabilización, pero al resultar en muchos casos insostenibles, se han tenido que modificar con mucha frecuencia, sin que se haya podido obtener una reducción en la volatilidad del tipo de cambio real. Otros autores (como Kaminsky y Reinhart, 1995) han concluido que la apreciación en el tipo de cambio real generalmente antecede a las crisis bancarias (véase cuadro 1).

En el contexto interno, el crecimiento y la inflación son las variables relevantes. Con alta variabilidad, la determinación del riesgo crediticio se complica. Caprio y Klingebiel (1996b) reportan que la inestabilidad del crecimiento y la inflación tienen una tendencia ascendente en países que han experimentado crisis bancarias sistemáticas durante el periodo de 1960 a 1994 (véase cuadro 1). Lo anterior no ha sucedido en países en los que no se han dado crisis bancarias o éstas han sido muy superficiales. Hausmann y Gavin (1995) calcularon que la volatilidad de las tasas de crecimiento —y particularmente la frecuencia y la duración de las recesiones— en Latinoamérica ha sido considerablemente mayor que la de las economías industrializadas.

El cuadro 2 muestra la volatilidad observada, en el periodo de 1980 a 1995, en indicadores macroeconómicos y agregados bancarios de algunas economías emergentes y de los tres países más industrializados. En el cuadro se aprecia que la mayoría de los países latinoamericanos presentan la más alta volatilidad en todos los conceptos. Asimismo, se observa que los países con ambientes macroeconómicos menos volátiles mostraron, en promedio, un comportamiento menos variable, tanto en los depósitos como en el crédito bancario otorgado al sector privado.

f) Expansión excesiva de los agregados monetarios

Generalmente se considera a los aumentos en los agregados monetarios como representativos de un desarrollo favorable en los mercados financieros. Sin embargo, ello puede indicar un incremento en la fragilidad del sistema bancario si se presentan elementos como los siguientes: a) si el capital bancario y/o las reservas para créditos irrecuperables no se expanden para considerar el riesgo de los activos bancarios; b) si el aumento en los pasivos bancarios es muy rápido en comparación con el tamaño de la economía y con el saldo de reservas internacionales; c) si los activos de los bancos difieren significativamente de los pasivos en términos de plazos de vencimiento y denominación monetaria; y d) si la economía está sujeta a choques de confianza.

Cuadro 2

VOLATILIDAD DE LOS INDICADORES MACROECONÓMICOS Y LOS AGREGADOS BANCARIOS DURANTE EL PERIODO DE 1980 A 1995

(Desviaciones estándar de los cambios porcentuales anuales)

Paises	PIB	Inflación	Depósitos bancarios	Crédito bancario al sector privado como proporcion del PIB
Latinoamérica				
Argentina	5.5	860.0	23.5	34.4
Brasil	3.7	767.6	20.7	32.8
Chile	5.8	7.5	20.9	21.8
Colombia	1.5	3.9	9.0	9.1
México	4.2	39.4	33.2	22.1
Venezuela	4.9	21.9	12.7	16.0
Asia				
India	2.2	4.1	3.4	4.6
Hong Kong	3.4	3.5	7.9	6.9
Corea	3.5	7.2	5.3	5.6
Singapur	3.3	2.6	5.7	4.6
Taiwan	2.4	5.5	6.4	8.7
Indonesia	2.0	3.1	7.8	20.1
Malasia	3.0	2.4	8.8	8.4
Tailandia	2.7	4.6	6.6	6.5
Economías Desarrolladas				
E.U.A.	2.1	3.1	4.4	3.4
Japón	1.8	2.0	2.5	2.5
Alemania	1.8	1.9	5.4	3.1

Fuente: Goldstein, Morris y Philip Turner (1996), *Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options*. Basle, Switzerland: Bank for International Settlements.

Con relación a lo anterior, Honohan (1996) concluye que, como consecuencia de las innovaciones tecnológicas en 59 países en desarrollo, la relación de M2 a PIB se incrementó de un promedio ponderado de 32 por ciento en 1980 a 48 por ciento en 1993, sin que se hubiera dado el correspondiente y necesario aumento en el capital bancario. En el cuadro 3 se incluye la relación de M2 a PIB para algunos países seleccionados. Rojas-Suárez y Weisbrod (1996a) demuestran que, en países latinoamericanos, las reservas para créditos irrecuperables no han sido mayores que las que mantenían algunos grandes bancos norteamericanos, a pesar de la diferencia existente en cuanto a riesgos. Calvo y Goldstein (1996) indican que, en la crisis mexicana de finales de 1994, un factor de vulnerabilidad fue el hecho de que el agregado monetario M2 fuera más de cinco veces superior, en términos de dólares, a las reservas internacionales del país. De hecho, la razón de M2 a reservas internacionales aumentó substancialmente durante 1994, al pasar de 3.9 veces en febrero, a 10 veces en noviembre y a 13.6 veces en diciembre.

Cuadro 3
AGREGADO MONETARIO M2[a/]
(Porcentaje del PIB)

Año	Brasil	Chile	Colombia	México	Uruguay	Filipinas	Malasia	Tailandia
1980	11.8	25.9	20.3	29.0	39.5	29.0	51.5	38.0
1993	78.6	39.0	21.4	27.6	40.6	42.1	89.9	78.9

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, varios años.
Nota: a/ El agregado monetario M2 se define como la suma de dinero más cuasidinero.

2. Causas microeconómicas

La segunda gran vertiente de causas de las crisis bancarias son las microeconómicas. Éstas se caracterizan por: la debilidad en la regulación y supervisión bancarias; los inadecuados sistemas de contabilidad; los efectos de esquemas precipitados de liberalización financiera; el aumento en la cartera vencida y los márgenes de intermediación; la participación estatal en la propiedad de los bancos en conjunto con el otorgamiento de créditos a partes relacionadas; y los problemas de información asimétrica.

a) Debilidad en la regulación y supervisión bancarias

La debilidad en la regulación y supervisión bancarias ha propiciado crisis al permitir controles internos muy pobres, prácticas poco sanas en el otorgamiento de créditos, e incluso fraudes (Hausmann y Rojas-Suárez, 1996).

La regulación bancaria implica el establecimiento de una serie de normas orientadas al fortalecimiento bancario. La supervisión tiene como objeto asegurar el cumplimiento de las normas a través del continuo monitoreo de las operaciones bancarias. En conjunto, la regulación y la supervisión bancarias buscan mantener la estabilidad del sistema y asegurar la eficiencia y competitividad de los mercados financieros. Si el sistema está regulado de tal forma que se dificulte la apropiación del colateral por parte de los bancos así como la adjudicación de empresas en bancarrota, las pérdidas bancarias y el costo de los créditos tenderán a ser anormalmente elevados. Al respecto, Rojas-Suárez y Weisbrod (1996c) citan como ejemplo el caso de la legislación mexicana, la cual prohibe el uso de bienes muebles como colateral para préstamos de corto plazo, motivo por el cual, los acreditados tienen que pagar la tasa de interés más alta que corresponde a préstamos sin garantía. En cuanto a la supervisión, las autoridades deben tener el poder suficiente para exigir el uso de ciertas prácticas contables, cerrar bancos insolventes, limitar la adquisición de riesgos e instrumentar medidas correctivas de manera oportuna.

La debilidad en la regulación y supervisión bancarias se ha manifestado en prácticamente todas las crisis bancarias, como se indica en el apéndice 2. Su efecto se ha materializado en las demás causas microeconómicas, las cuales se detallan a continuación.

b) Inadecuados sistemas de contabilidad

Los inadecuados sistemas de contabilidad y de presentación de los estados financieros de los bancos pueden vulnerar al sistema bancario. Los inversionistas y las autoridades no pueden supervisar adecuadamente a los bancos ante información incompleta y poco transparente. En varios países, los principios contables para clasificar activos bancarios con problemas no son lo suficientemente objetivos, debido a que los bancos pueden refinanciar créditos con problemas y así presentar la información como adecuada. Si estos activos se subestiman sistemáticamente, las reservas para pérdidas no serán las adecuadas y los reportes de utilidades netas y de capital bancario

estarán sistemáticamente sobrestimados. Rojas-Suárez y Weisbrod (1996c) encontraron que, durante crisis bancarias, la relación de cartera vencida a cartera total en varios países latinoamericanos ha sido mucho menor que la proporción verdadera, subestimando con ello el problema bancario. Incluso, dicha subestimación permitió a algunos bancos con problemas graves reportar utilidades en países como Chile y Colombia durante las crisis bancarias de principios de los años ochenta. Lo anterior, sin embargo, no ha sucedido de manera tan clara en casos como los de Estados Unidos o Finlandia.

Rojas-Suárez y Weisbrod (1994), señalan que en los sistemas financieros que presentan marcos contables inadecuados, como los de los países latinoamericanos, los inversionistas depositan sus recursos en instrumentos de corto plazo con el objeto de poder retirarlos ante cualquier señal que consideren adversa. Bajo estas circunstancias, la fortaleza de los bancos depende en gran medida del respaldo que les brinda la autoridad encargada de regularlos.

c) Precipitación en los esquemas de liberalización financiera

Los esquemas de liberalización financiera, que se caracterizan por eliminar controles sobre las tasas de interés, reducir la obligatoriedad de créditos a ciertos sectores, disminuir las reservas bancarias y propiciar una mayor competencia en los mercados financieros, al realizarse de manera precipitada, pueden incrementar los riesgos a los que se exponen los bancos y aumentar la probabilidad de que se genere una crisis bancaria.

Cuando se liberan las tasas de interés, los bancos pierden la protección que gozaban bajo una estructura intertemporal regulada. La mayor competencia aumenta la volatilidad de las tasas de interés y la expansión crediticia puede validar una amplia demanda por crédito sin la adecuada evaluación del riesgo. En este contexto, sólo si el marco de regulación y supervisión se fortalece antes de la liberalización, las autoridades monetarias podrán contar con los elementos necesarios para evaluar y actuar adecuadamente ante las nuevas circunstancias. De ser así, existirá una menor propensión a que se origine una crisis bancaria.

Algunas de las características mencionadas se han observado en liberalizaciones que han acabado en crisis bancarias, tal y como en los casos de Argentina, Chile, México, Venezuela, los países nórdicos, Filipinas y Tailandia. Por ejemplo, Kaminsky y Reinhart (1995) demostraron que 18 de 25 crisis bancarias analizadas habían sido precedidas, en alguno de los cinco años anteriores, por una liberalización financiera precipitada. Rojas-Suárez y Weisbrod (1996b) establecen que en Argentina y Chile a principios de los años ochenta y en Argentina en 1995 la liberalización de los sistemas bancarios condujo a las crisis bancarias. Sin embargo, en este último caso, las propias medidas de liberalización propiciaron disciplinas en los mercados, al haber forzado a los bancos riesgosos a pagar sobretasas para poder reunir recursos, en un ambiente en el que las tasas de interés variaban libremente. Por su parte, Silva (1997) concluye que, en el caso de México, el periodo de liberalización financiera y privatización bancaria (1991-1992), se caracterizó por una notoria ausencia de sistemas adecuados de administración de riesgos y calificación de cartera en los bancos, debido a la baja inversión en tecnología y a que previamente el principal deudor de la banca era el sector público, el cual prácticamente no representaba riesgo crediticio. Por ello, este fue un factor que contribuyó a la generación de la crisis bancaria de 1995.

d) Cartera vencida y margen de intermediación financiera

Los bancos con problemas a menudo amplían sus márgenes de intermediación financiera para cubrir, al menos parcialmente, los costos de su cartera vencida, penalizando con ello a los usuarios de crédito y reduciendo los incentivos a la inversión. En la mayoría de los países que padecieron crisis bancarias, los índices de cartera vencida presentaron valores elevados en comparación con periodos precedentes. Dado que en distintos países la cartera vencida se define de manera diferente, resulta complicado realizar una comparación internacional. Por ejemplo, la mayor parte de los

países latinoamericanos definen a la cartera vencida como la proporción de las pérdidas en reservas por préstamos incobrables con respecto al total de préstamos. Chile, Argentina y México, después de iniciadas las crisis bancarias, buscaron mejorar sus sistemas de contabilidad con criterios más apegados a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en los Estados Unidos (USGAAP, por sus siglas en inglés).

En el cuadro 4 se muestran los porcentajes de cartera vencida observados en años de crisis bancarias en algunos países seleccionados. En casi todos los países asiáticos, el problema principal lo constituyó el desmedido aumento de la cartera vencida. El caso más representativo quizás lo constituyó Filipinas, en donde cerca del 19 por ciento del total de los préstamos otorgados se encontraba en cartera vencida y se tuvieron que intervenir, dentro del sistema bancario, un total de 135 instituciones. En Latinoamérica, Europa y África, las presiones sobre la intermediación financiera y la situación con los bancos en crisis también fue causada, en gran parte, por los altos índices de cartera vencida. Así lo demuestran los casos de Chile con un índice de cartera vencida de 19 por ciento, Finlandia con 13 por ciento y Ghana con 60 por ciento.

Cuadro 4

CARTERA VENCIDA DEL TOTAL DE PRÉSTAMOS

(Porcentajes)

Filipinas (1981)	Chile (1981)	México [a/] (1995)	Uruguay (1982)	Argentina (1981)	Venezuela (1994)	Finlandia (1991)	Noruega (1987)	Ghana (1983)
19	19	10	11	9	9	13	6	60

Fuente: Sundararajáan y Baliño (1991) para Argentina, Chile, Filipinas y Uruguay. Koskenkyla (1994) para Finlandia y Noruega. Guitián (1996) para Venezuela y Ghana. Gavito, Silva y Zamarripa (1997a) para México.
Nota: a/ Promedio de marzo de 1995 a marzo de 1996, sin incluir a los bancos intervenidos ni la compra de activos bancarios por parte del gobierno. Para el cálculo de la cartera vencida se utilizó la metodología vigente en esos años.

La ampliación en los márgenes de intermediación financiera y el incremento en las tasas de interés activas puede ocurrir incluso en mercados bancarios relativamente competitivos. Ello se da cuando la mayoría de los bancos enfrentan los mismos problemas. Con niveles altos de cartera vencida, el margen de intermediación refleja la elevada estructura de costos en todo el sistema bancario. Un resultado de lo anterior, es que a medida que los niveles de cartera vencida se incrementan, se limita el monto de créditos asignados a prestatarios con buenos proyectos de inversión. En cambio, los bancos continúan asignando créditos a empresas y proyectos no rentables, con el propósito de evitar la quiebra de dichas empresas y la eventual insolvencia del sistema financiero. Según Calvo y Corricelli (1994), esto ha sido evidente en varios países con crisis bancarias prolongadas y elevados niveles de cartera vencida.

En el cuadro 5 se presenta el comportamiento de las tasas de interés pasivas reales y los márgenes de intermediación financiera para periodos anteriores y posteriores a las crisis bancarias de Finlandia y Ghana. En ambos casos, y a pesar de que el mercado bancario finlandés puede considerarse como más competitivo, se ampliaron los márgenes de intermediación financiera, no obstante que se registraron aumentos en las tasas de interés pasivas reales.

Cuadro 5

TASAS DE INTERÉS Y MÁRGENES DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA [a/]

(Porcentajes)

Pais	Tasa de interés real pasiva [b/]		Margen bruto de intermediación [c/]	
	Antes	Después	Antes	Después
Finlandia	0.28 (0.39)[d/]	3.64 (n.d.)	2.86 (0.82)	4.71 (n.d.)
Ghana	2.10 (0.73)	7.33 (0.21)	3.40 (0.68)	8.10 (0.31)

Fuente: Koskenkyla (1994) para Finlandia. Guitián (1996) para Ghana.
Notas: a/ "Antes" son los promedios de los cinco años anteriores a las respectivas crisis bancarias. "Después" para Finlandia representa el primer año y para Ghana el promedio de los tres años posteriores a las respectivas crisis bancarias.
b/ Tasa de interés pasiva de corto plazo menos tasa de inflación.
c/ Tasa de interés activa menos tasa de interés pasiva.
d/ Las cifras entre paréntesis indican desviaciones estándar.
n.d. No disponible.

Un factor adicional que contribuye a las crisis consiste en que los bancos con problemas de cartera pueden otorgar financiamientos para proyectos riesgosos, considerándolos como pérdidas marginales que exceden al capital que ya se ha reconocido como irrecuperable. Ello debido a que las pérdidas pueden ser absorbidas por el gobierno, el asegurador de los depósitos o, incluso, por el mismo público ahorrador.[3] Esta estructura ineficiente que enfrentan los bancos en crisis puede resultar en una selección adversa de prestatarios y, por consiguiente, en incrementos adicionales de las tasas de interés, mermando la asignación eficiente de los recursos crediticios y contribuyendo al alto costo de la intermediación financiera.

e) Participación estatal en la propiedad de los bancos y otorgamiento de créditos a partes relacionadas

La participación estatal en la propiedad de los bancos y el otorgamiento de créditos a partes relacionadas, han desempeñado un papel importante en la generación de crisis bancarias. Esto ocurre porque se involucran objetivos políticos de los gobiernos o intereses personales de los administradores de los bancos en la asignación de los créditos, afectándose la operación del sistema financiero, así como su eficiencia y rentabilidad.

A pesar de la creciente tendencia a la privatización en varias economías emergentes, la proporción de propiedad estatal en los bancos es aún elevada. Padoa-Schiopa (1996), utilizando una muestra de 129 países, determinó de manera regional la participación estatal en la propiedad de los bancos, concluyendo que: en África Occidental y Central, dicha participación es del 91 por ciento; en la zona Árabe del 60-67 por ciento y en Europa Central y Oriental del 57 por ciento. Los bancos con participación estatal tienen una mayor influencia gubernamental para dirigir financiamientos a ciertos sectores de la economía que se consideran prioritarios, por lo que la correcta evaluación de los acreditados tiene poca relevancia. En general, los sectores a los que se canaliza el crédito cuentan con un alto riesgo, como puede ser la agricultura y la pequeña y mediana industrias. Asimismo, las pérdidas en que incurren pueden ser cubiertas por el gobierno, de tal manera que no se tienen los incentivos suficientes para innovar, para detectar oportunamente problemas crediticios o para controlar costos. Por ello, en la mayoría de los casos, las carteras vencidas de estas instituciones son superiores a las de los bancos privados.

[3] Esto resulta especialmente válido cuando el gobierno toma el control de las instituciones financieras, ya sea mediante intervención directa o a través de las agencias reguladoras del sistema bancario.

Con respecto a los créditos relacionados, estos se otorgan a los accionistas y administradores de los bancos, así como a empresas vinculadas. Los riesgos derivados de lo anterior surgen por la falta de objetividad en el otorgamiento de los créditos y por la concentración de los mismos.

Así, cualquier problema que surja con alguno de los grandes deudores relacionados se transmite automáticamente al sistema bancario. Lindgren, García y Saal (1996) concluyeron que este tipo de situaciones fueron determinantes en los problemas bancarios de Bangladesh, Brasil, Indonesia, Malasia y España. También influyeron en las crisis bancarias de Argentina, Chile, Venezuela, Filipinas y Tailandia.

f) Problemas de información asimétrica

Los problemas de información asimétrica tienen un papel fundamental en la configuración y profundización de las crisis bancarias. Dado que las transacciones financieras involucran el intercambio de recursos en el presente por promesas de pago en el futuro, la asimetría de información entre los prestamistas y los prestatarios, con respecto al rendimiento de los proyectos que darán lugar al pago futuro de los créditos, eleva los riesgos y costos de las transacciones financieras y origina complicaciones de selección y monitoreo que afectan al mercado de crédito.

En una situación de crisis económica, al disminuir la viabilidad de los proyectos de inversión y aumentar la demanda de crédito por parte de prestatarios insolventes, se vuelve crucial la adecuada selección de los prestatarios. Sin embargo, ante la presencia de información asimétrica, ello puede conducir a los bancos a racionalizar su crédito, adoptando una política crediticia excesivamente cautelosa en la cual sólo otorgan financiamiento a los clientes que cuentan con un buen historial. Silva (1997) establece que, para el caso de México, la adopción de una política crediticia cautelosa fue evidente durante 1995, en virtud de la cual el financiamiento de la banca comercial al sector privado tuvo una contracción de 18.0 por ciento en términos reales.

Por lo que respecta a los ahorradores, la asimetría de información en el mercado crediticio puede propiciar que, ante un ambiente de especulación ocasionado por la gestación de una crisis bancaria, los individuos retiren sus depósitos de las instituciones financieras con el objeto de evitar pérdidas en su patrimonio.

Para suplir las deficiencias en la información e infundir confiabilidad a los ahorradores, las autoridades financieras de prácticamente todo el mundo han establecido seguros de depósito. Sin embargo, este tipo de seguro puede contribuir a la generación de crisis bancarias al propiciar distorsiones en incentivos, tanto para los ahorradores como para los accionistas y administradores de los bancos. Ello debido a que, por un lado, los ahorradores no se interesan por vigilar la adquisición de riesgos de los intermediarios, puesto que sus recursos están garantizados por el seguro. Por otro lado, induce la toma de riesgos por parte de los accionistas y administradores de los intermediarios, ya que éstos pueden continuar captando ahorro, independientemente de los riesgos que asuman. A pesar de que en un país no exista un seguro de depósitos, estas distorsiones pueden surgir si el gobierno o el Banco Central instrumentan una garantía implícita al fungir como prestamistas de última instancia del sistema bancario.

III. Medidas adoptadas para solventar las crisis bancarias

Las medidas adoptadas para hacer frente a las crisis bancarias, por lo general, se enfocaron a evitar la propagación de las crisis, restaurar la confianza de los depositantes, proteger el sistema de pagos y propiciar la reestructuración y recapitalización de los bancos viables con problemas. En la mayoría de los casos, la intervención del gobierno y/o del Banco Central fue fundamental para proveer de liquidez y mantener la integridad del sistema bancario. De no haber sido este el caso, el deterioro en la situación financiera del sistema bancario se hubiera transmitido rápidamente al sector real, generándose así un colapso, difícilmente reversible, en la actividad económica.

Las medidas instrumentadas en las crisis bancarias de varios países pueden clasificarse en: medidas de asistencia a bancos; medidas de asistencia a deudores; y medidas que reforman el marco legal (Sundararaján y Baliño, 1991).

Dentro de las medidas de asistencia a bancos se encuentran las inyecciones de capital por parte del Banco Central y el otorgamiento de créditos a tasas de interés subsidiadas. Con respecto a las medidas para asistir a los deudores, éstas incluyen ayuda técnico-financiera, refinanciamiento de los créditos, así como tipos de cambio preferenciales para deudas denominadas en moneda extranjera.

Adicionalmente, las crisis bancarias han impulsado reformas substanciales en los marcos legales. Estas reformas han incluido la limitación en la concentración de préstamos, sistemas más adecuados para la evaluación de las instituciones financieras, información pública de la calidad de los activos financieros y requerimientos de capital más estrictos.

A. Medidas de asistencia a bancos

En general, las medidas para apoyar a los bancos con problemas se llevaron a cabo a través de alguno de los siguientes mecanismos financieros:

- Compra a la par, por parte del Banco Central, de los préstamos "irrecuperables" con bonos del gobierno que otorgan rendimientos de mercado. En estos esquemas, el banco beneficiado se obliga a recomprar su propia cartera vencida de acuerdo con un calendario preestablecido. De esta forma, el Banco Central no asume el riesgo de dicha cartera.
- Otro mecanismo empleado es similar al anterior, sólo que no existe la obligación de recompra de la cartera vencida. Sin embargo, en estos programas algunos funcionarios del banco beneficiado tienen la obligación de trabajar para el Banco Central, con el objeto de contribuir a acelerar la recuperación de los créditos.
- El Banco Central otorga préstamos con tasas de interés subsidiadas para que las instituciones con problemas adquieran otros títulos que otorguen rendimientos de mercado y así obtengan un flujo de dinero fresco. Esto constituye, por lo tanto, operaciones de carácter cuasi fiscal (véase capítulo III).

En Argentina una de las medidas llevadas a cabo para brindar asistencia directa a los bancos fue el otorgamiento de facultades adicionales al Banco Central con el objeto de intervenir de manera directa en la compra, fusión y eventual liquidación de las instituciones más afectadas. Chile adoptó medidas encaminadas a otorgar subsidios directos a las instituciones afectadas, pero a su vez permitió la liquidación inicial de algunos bancos pequeños. En México, el gobierno instrumentó un paquete de ayuda a bancos, consistente en la adquisición de deuda y la emisión de bonos pagaderos a 10 años. A su vez, se intervinieron a las instituciones con los problemas financieros más graves y se fomentó la inversión de capital extranjero, con el objeto de aumentar los índices de capitalización del sistema. En Uruguay, el gobierno y el Banco Central asumieron la mayor parte de los costos financieros.

En Filipinas, los bancos pequeños, especialmente los rurales, fueron liquidados. Sin embargo, en el caso de instituciones grandes, las medidas más empleadas fueron la intervención directa del gobierno y el Banco Central y la estatización de las instituciones afectadas. En Malasia, las medidas se orientaron principalmente a realizar pagos a los depositantes, a través de esquemas de participación financiera gubernamental en las instituciones. En Tailandia, se permitió al Banco Central financiar a los bancos mediante mecanismos de intercambio de cartera vencida por créditos a tasas de interés preferenciales. Si bien lo anterior permitió la capitalización en el muy corto plazo, algunos bancos con problemas más serios tuvieron que ser intervenidos directamente por el gobierno.

En España, la agencia encargada de los seguros de depósito tomó el control de los bancos con problemas mediante la compra de acciones a su precio nominal o la asunción parcial o total de la cartera vencida. Una vez que mejoró la situación de los bancos, se procedió a su venta a través de mecanismos competitivos de subasta.

B. Medidas de asistencia a deudores

Las medidas de asistencia a deudores generalmente incluyen: soporte técnico y financiero; refinanciamientos a mediano y largo plazos; aplicación de tasas de interés subsidiadas; denominación de contratos en moneda extranjera con tipos de cambio preferenciales; operaciones de intercambio de deuda en diferentes monedas; y mecanismos de cobertura cambiaria.

En Uruguay, la autoridad obligó a los bancos a otorgar tasas de interés subsidiadas y a reestructurar créditos a los deudores insolventes. Para clasificar a cada deudor, de acuerdo con su solvencia y con su capacidad de pago, se creó una comisión especial del gobierno. Mientras se elaboraba dicha clasificación, se permitió la moratoria de pagos. Este programa incurrió en elevados costos administrativos; sin embargo, la recuperación de créditos vencidos no tuvo el éxito que se esperaba.

En México, se instrumentaron diversos programas de largo plazo tendientes a aumentar la capacidad de pago de los deudores, principalmente a través del subsidio a las tasas de interés y la reestructuración de los pasivos. En Argentina, se impusieron topes a las tasas de interés con el objeto de producir tasas reales negativas y así transferir parte de la riqueza de los depositantes a los deudores.

Algunos bancos en Malasia apoyaron a sus deudores insolventes con tipos de cambio preferenciales, tasas de interés subsidiadas y asistencia técnica con el objeto de reestructurar los débitos.

C. Medidas orientadas a mejorar el marco legal

El surgimiento de crisis bancarias en varios países hizo evidente la debilidad del marco legal bajo el cual se llevaba a cabo la actividad bancaria. También evidenció las inadecuadas prácticas de supervisión. Los ejemplos más claros de lo anterior son los casos de Chile, México, Malasia y Tailandia, países en donde la restauración de la confianza y solvencia bancarias tuvieron como antecedente la correcta regulación y supervisión del sistema bancario.

En el caso de Chile se adoptaron medidas para reforzar la supervisión bancaria y proveer de una definición más precisa a los riesgos de los portafolios bancarios. Estas medidas fueron adoptadas a finales de 1982 y permitieron que, para 1986, se tuvieran instituciones financieras con mayor calidad de activos y requerimientos más estrictos de capital. Asimismo, se instituyó un seguro de depósitos, con la restricción de que los depósitos que excedieran dos veces y media el capital del banco deberían ser invertidos en el Banco Central y en bonos del gobierno. En México, se instrumentaron diversas reformas tendientes a aumentar las provisiones para cartera vencida. Asimismo, en 1997 se establecieron nuevos principios de contabilidad para instituciones financieras de conformidad con el USGAAP.

En el caso de Malasia, se introdujeron lineamientos muy específicos encaminados a limitar el porcentaje de cartera vencida y a otorgar créditos de una forma más responsable. Se otorgaron mayores facultades al Banco Central para intervenir en cualquier clase de instituciones financieras e incidir directamente en la supervisión de funcionarios bancarios, y se determinó la difusión pública de los estados financieros de los bancos mediante lineamientos homogéneos y transparentes. En Tailandia, la principal reforma consistió en extender las facultades del Banco Central para supervisar no sólo a los bancos sino en general a todas las compañías financieras. Asimismo, se introdujeron otras reformas legales encaminadas a limitar la concentración del capital accionario y fortalecer los portafolios de los bancos.

D. Medidas recomendadas para reducir la incidencia de crisis bancarias

A continuación se presentan una serie de recomendaciones sobre las medidas que se pueden instrumentar para evitar la incidencia de crisis bancarias, con el objeto de mitigar sus efectos y procurar una más segura y eficiente intermediación financiera. En general, las recomendaciones son las siguientes:

a) buscar una mayor estabilidad económica mediante políticas macroeconómicas y cambiarias apropiadas congruentes con los objetivos de la estabilización;

b) efectuar reformas a los instrumentos de política monetaria, que conduzcan a una mayor flexibilidad en las tasas de interés del sistema financiero, para permitir ajustes inmediatos ante choques externos;

c) privatizar bancos, para generar una mayor eficiencia y competitividad en su operación;

d) introducir ajustes fiscales consistentes con un entorno económico de crisis bancaria, que permita minimizar las pérdidas en ingresos reales del gobierno, así como mejorar la eficiencia y calidad en la aplicación del gasto público;

e) mantener un nivel razonable de reservas internacionales aún bajo regímenes de tipo de cambio flexible (en general, mayor a tres meses de importaciones);

f) fomentar la elevación de los niveles de capital en los bancos, tanto de origen nacional como de origen extranjero, para contribuir a reducir la vulnerabilidad bancaria;

g) instrumentar una mayor selectividad en el otorgamiento de licencias bancarias y fortalecer la supervisión y regulación bancaria, para reducir los riesgos que se derivan de esquemas de liberalización financiera;

h) crear mecanismos adecuados que permitan reducir problemas relacionados con el abuso moral (“moral hazard”), tanto de instituciones como de depositantes, para evitar la necesidad de llevar a cabo una reforma muy costosa al esquema regulatorio;

i) inducir a que la presentación de la información financiera de los bancos sea acorde con la normatividad contable internacional, de preferencia con la metodología USGAAP, para fortalecer la disciplina interna;

j) promover la clasificación de activos, para reducir el refinanciamiento de créditos con problemas;

k) fomentar el concepto de banca universal, integrando los servicios de crédito, ahorro, seguros, fianzas y otros, con el fin de reducir los costos de intermediación financiera;

l) imponer mayores restricciones al otorgamiento de créditos entre partes relacionadas, para combatir la discrecionalidad en la asignación de los préstamos y evitar la posible concentración del riesgo crediticio;

m) limitar los créditos dirigidos a sectores preferenciales de la economía y monitorear los créditos otorgados por bancos con poco capital, para minimizar los riesgos de las carteras bancarias;

n) adoptar actitudes cautelosas con respecto a los préstamos de corto plazo denominados en moneda extranjera; ello, para sustentar la liquidez y limitar las inconsistencias de plazos y monedas entre activos y pasivos bancarios;

o) establecer sociedades de información crediticia (Burós de crédito) en donde las diversas instituciones pueden obtener información de otros bancos sobre el endeudamiento de los acreditados para evitar el sobreendeudamiento; y

p) promover una mayor cobertura del sector bancario en zonas con baja densidad poblacional para lograr una mayor profundización financiera.

IV. Costos y duración de las crisis bancarias

Los costos totales de las crisis bancarias son muy variados y difíciles de determinar con precisión. Estos costos pueden agruparse en dos: los que tienen un impacto directo en el presupuesto del gobierno, es decir, los costos fiscales, y los que se originan por los préstamos de rescate que otorga el Banco Central, es decir, las operaciones cuasi fiscales.[4] Como se muestra en el cuadro 6, los costos fiscales y cuasi fiscales de las crisis bancarias han sido elevados en la mayoría de los países.

La duración de las crisis bancarias está determinada por los periodos en los que el deterioro de las definiciones contables —que califican la situación de los bancos— es profundo y generalizado. Una vez que mejoran dichas definiciones contables, se consideran concluidas las crisis. Los costos de las crisis pueden distribuirse dentro del periodo de duración de las mismas o a lo largo de un plazo más extenso. Por ello, los periodos de duración de las crisis pueden diferir de los de la asignación de los costos.

[4] Se entiende por costos fiscales a las operaciones financieras que afectan de manera directa el tamaño del déficit público. La realización de estas operaciones no necesariamente debe ser a través del Banco Central. Por otro lado, el Banco Central y las demás instituciones financieras de carácter público pueden realizar operaciones con el objeto de regular el comportamiento del mercado financiero. Una práctica común es el otorgamiento de préstamos para rescate bancario a tasas por debajo de las del mercado. A esta clase de operaciones se le conoce como operaciones cuasi fiscales y surgen por la necesidad de otorgar un tratamiento diferenciado a cierta clase de deudores e instituciones.

A. Costos

Los costos fiscales impactan de manera directa al presupuesto público si el gobierno adquiere obligaciones, ya sea por su participación en la propiedad de bancos insolventes o por los pasivos derivados de las garantías a los créditos y a los depósitos (Mackenzie, 1995). Los compromisos adquiridos a largo plazo por el gobierno, para apoyar a deudores e instituciones, pueden en ocasiones ser muy elevados e incrementar los costos fiscales directos.

Asimismo, el impacto directo en el balance fiscal puede estar también dado por el lado de los ingresos (Guitián, 1996). Por ejemplo, el cobro de impuestos al sistema bancario disminuye en la medida en que las pérdidas del sector reducen la base gravable. Adicionalmente existe un costo directo para el gobierno por la mayor necesidad de emitir bonos gubernamentales para respaldar los flujos de liquidez otorgados al sistema financiero.

Por otro lado, los costos cuasi fiscales se originan principalmente por los préstamos directos de los Bancos Centrales a las instituciones financieras afectadas y por la reducción en los coeficientes de reserva. Estos préstamos inyectan liquidez inmediata a los bancos en crisis; sin embargo, en el largo plazo el Banco Central puede verse en la necesidad de cubrir con sus propios recursos los depósitos que no tengan una garantía adecuada en reservas. La reducción en los coeficientes de reservas limitan el rendimiento obtenido sobre las mismas, reduciendo la utilidad del Banco Central y, por lo tanto, las transferencias al gobierno.

Por lo anterior, los costos totales de un rescate bancario no sólo están determinados por los préstamos directos, sino por otros subsidios que pueden limitar, en el largo plazo, los ingresos totales o aumentar el monto de las transferencias, ya sea a los bancos, deudores o acreedores. Un costo adicional que se transfiere a los depositantes y usuarios de crédito, y que se deriva de una crisis bancaria, es el aumento en los márgenes de intermediación financiera. En los casos de Argentina, Kuwait, Pakistán, Bolivia y Brasil, la situación anterior fue de gran importancia. En dichos países los altos márgenes de intermediación y la disminución en la oferta de crédito, redujeron la posibilidad de nuevas inversiones y, por lo tanto, de una reactivación en sus economías.

En general, los costos de las crisis bancarias han sido menores en los países desarrollados que en los países en desarrollo. Caprio y Klingebiel (1996a), estimaron los costos de las crisis bancarias en ambos tipos de países, como se muestra en el cuadro 6. Dentro de las crisis bancarias de los países industrializados, las más costosas han sido: la de España (1977 - 1985) con 15 por ciento del PIB; la de Finlandia (1989 - 1993) con 14.7 por ciento del PIB; la de Suecia (1989 - 1993) con 6.2 por ciento del PIB; la de Noruega (1989 - 1993) con 4.5 por ciento del PIB; y la de Estados Unidos (1984 -1991) con 2.9 por ciento del PIB.

En el caso de los países en desarrollo, varios incurrieron en costos elevados como porcentaje del PIB. Entre ellos destacan: Chile (1981 - 1985) con 33 por ciento, país que aún continúa realizando pagos y transferencias tanto a los deudores como a algunas instituciones financieras por montos cercanos al uno por ciento del PIB anual, situación que implica que los costos de la crisis bancaria se han extendido por 16 años; Venezuela (1994 a la fecha) con 17.2 por ciento; México (1995 a la fecha) con un estimado de 11.9 por ciento; y Argentina (1980 - 1982, 1989 - 1990, 1995 a la fecha) con 25.0 por ciento. Por lo que respecta a los países asiáticos, resulta relevante el elevado costo de la crisis bancaria en Filipinas con 17.6 por ciento del PIB y de 4.7 por ciento en Malasia, mientras que en Tanzania (África) esta cifra alcanzó 21.5 por ciento del PIB. En el cuadro 6 se presentan los costos así como los periodos de las crisis bancarias ocurridas en algunos países seleccionados.

Es importante destacar que, en algunos casos, los costos de las crisis bancarias se prolongaron por periodos largos repercutiendo en otras variables. Por ejemplo, en el caso de Filipinas, los préstamos otorgados por el Banco Central ascendieron a poco más de 17 por ciento

del PIB durante seis años. Los costos cuasi fiscales se reflejaron en las tasas de interés, lo cual afectó la capacidad de pago de los deudores y redujo la inversión. El costo ocasionado a la sociedad por una menor inversión productiva puede ser difícil de evaluar; sin embargo, dicho costo se encuentra presente en la gran mayoría de las crisis bancarias. Ello se observa en el impacto que las crisis tuvieron sobre el sector real de la economía. En el cuadro 7 se muestra cómo siete de nueve países seleccionados registraron promedios de crecimiento económico más bajos en los cinco años posteriores a las crisis bancarias, que en los cinco años anteriores a las mismas. Entre dichos países, destacan Finlandia, Filipinas y Uruguay, los cuales tuvieron un promedio de crecimiento negativo durante los cinco años posteriores a la crisis.

Cuadro 6

COSTOS DE LAS CRISIS BANCARIAS EN PAÍSES SELECCIONADOS

País	Periodo de la crisis bancaria	Costo[a/]
Africa		
Ghana	1983-1990	3% del PIB en 1990. [b/]
Tanzania	1992 - a la fecha	14.5% del PIB durante 1992 y 1993 sólo en bonos gubernamentales para el rescate de dos bancos. La pérdida neta a finales de 1994 fue de 7% del PIB. [b/]
América		
Argentina	1980-1982 1989-1990 1995 a la fecha	4% del PIB anual. Los depositantes sufrieron pérdidas cercanas al 13% del PIB.[b/]
Bolivia	1994 a la fecha	3.3% del PIB durante 1994. 0.9% durante 1995. [b/]
Brasil	1994 a la fecha	5.9% del PIB en 1994, que incluye líneas de crédito, incentivos fiscales, préstamos del Banco Central y asistencia a bancos estatales.[b/]
Chile	1981-1985	Costo total 33%.[c/]
México	1995 a la fecha	Costo estimado total igual a 11.9% del PIB de 1997.
Venezuela	1994 a la fecha	13.2% del PIB en 1994 y 4% en 1995.
Paraguay	1995 a la fecha	3.5% del PIB.
EstadosUnidos	1984-1991	2.9% del PIB.
Asia		
Bangladesh	1992 - a la fecha	Bonos gubernamentales equivalentes al 4.5 del PIB fueron provistos entre 1991 y 1995. [b/]
Indonesia	1992 - a la fecha	El costo sólo para la recapitalización de bancos estatales se estima en 2% del PIB para todo el periodo.
Japón	1992 - a la fecha	No disponible.
Malasia	1985-1986	4.7% del PIB.
Filipinas	1981-1986	17.6% del PIB entre 1981 y 1985. [b/]
Tailandia	1983-1988	El costo ascendió a 1.0% del PIB.
Europa		
Finlandia	1989-1993	14.7% del PIB para todo el periodo.
Noruega	1989-1993	4.5% del PIB para todo el periodo.
Suecia	1989-1993	6.2% del PIB para todo el periodo. Sin embargo, el gobierno espera recuperar la mayor parte con privatizaciones.
España	1977-1985	15% del PIB para todo el periodo.

Fuentes: Guitián, Manuel (1996), *Macroeconomic Consequences of Bank Unsoundness*. Washington: Monetary and Exchange Affairs Department, IMF. Alexander, W. (1997), *Recent Experiences in Systemic Bank Restructuring: Lessons and Elements of Best Practice*. Washington: IMF.

Notas: a/ Las cifras corresponden a diferentes periodos de tiempo y en ocasiones podrán diferir de las estimadas por otros autores, principalmente por diferencias en los criterios y periodicidad utilizados para su estimación.
b/ El costo en el resto del periodo se desconoce.
c/ Incluye los compromisos a largo plazo adquiridos por el Banco Central y el gobierno, equivalentes a 1% del PIB a partir de 1990 y hasta la fecha.

Cuadro 7

EFECTOS DE LAS CRISIS BANCARIAS SOBRE EL CRECIMIENTO REAL DEL PIB

(Tasas de crecimiento económico) [a/]

	Argentina	Chile	México	Uruguay	Venezuela	Finlandia	Noruega	Filipinas	Ghana
antes	2.08	8.03	3.86	2.47	2.89	2.84	3.16	5.78	5.21
después	0.62	1.35	6.05 [b/]	-0.23	n.d.	-4.07	1.66	-1.26	2.60

Fuentes: Sundararaján y Baliño (1991) y Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, varios años.

Notas: a/ Promedios simples de tasas de crecimiento económico cinco años antes y cinco años después de las respectivas crisis bancarias.
b/ Para el caso de México, el periodo "Después" corresponde a un promedio para los años 1996-1997.
n.d. No disponible.

Cabe resaltar que en el caso de México, a pesar de ser relativamente reciente, se ha registrado un crecimiento económico superior en el periodo posterior a la crisis que en el periodo anterior. Por ejemplo, el crecimiento observado durante 1996 fue de 5.1 por ciento y en 1997 fue de 7.0 por ciento, es decir, un promedio de crecimiento para los dos años de 6.1 por ciento, lo cual es superior al promedio de crecimiento observado en el periodo anterior a la crisis.

Los costos de las crisis bancarias también se reflejaron en el sector externo de las economías. Como se observa en el cuadro 8, en varios de los casos la moneda local tendió a depreciarse durante las crisis así como en el periodo posterior, debido principalmente a la incertidumbre en los mercados financieros locales y a la fuga de capitales.

En el caso de los países latinoamericanos no se observó una misma tendencia con respecto a la variación de sus tipos de cambio reales durante el periodo más severo de las crisis bancarias. En Argentina y Chile, el tipo de cambio real promedio se apreció, mientras que en México y Uruguay el tipo de cambio real promedio se depreció. Por su parte, en Filipinas, Malasia, Tailandia y España, los tipos de cambio reales invariablemente se depreciaron durante sus respectivas crisis bancarias.

B. Duración de las crisis bancarias

Las crisis bancarias en los diversos países analizados tuvieron periodos de duración que fueron variables. Uno de los problemas financieros más prolongados, pero que se manejó con éxito, fue la crisis bancaria española. En dicho país, la crisis ocurrió entre 1977 y 1985, periodo en el cual se dio un gran número de intervenciones, liquidaciones y reestructuraciones bancarias. Esta crisis fue de las primeras que ocurrió en un país desarrollado y tuvo una gran similitud con la crisis bancaria chilena, ocurrida durante el periodo 1981-1985.

Cuadro 8

SITUACIÓN DEL SECTOR EXTERNO EN PAÍSES SELECCIONADOS

(Indices 1980 = 100)

País	Periodo	Términos de Intercambio		Tipo de cambio Real efectivo [c/]	
		antes [a/]	durante [b/]	antes [a/]	durante [b/]
Argentina	(1980-82)	88.9	99.8	65.0	81.2
Chile	(1981-83)	97.5	87.4	90.4	103.8
México[d/]	(1995-96)	92.7	96.6	99.1	61.1
Uruguay	(1982-85)	102.1	92.7	90.9	81.4
Filipinas	(1983-86)	98.1	86.4	101.3	88.8
Malasia	(1985-86)	82.9	72.1	113.9	101.5
Tailandia	(1984-86)	87.6	82.8	105.8	95.8
España	(1978-83)	118.0	99.3	99.2	86.3

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, varios años.

Notas: a/ Promedio simple de los tres años anteriores a la crisis.
b/ Situación durante los años que figuran entre paréntesis debajo de cada país y que se refieren a los momentos más críticos de las crisis, es decir, cuando ocurrió el mayor número de liquidaciones, intervenciones y reestructuración de bancos.
c/ Una reducción en el índice implica una depreciación del tipo de cambio de la moneda nacional.
d/ Los términos de intercambio tienen una base 1986=100.

En otros países europeos, se tuvieron crisis bancarias a finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa. En Noruega, la crisis comenzó en el año de 1989 y se extendió hasta 1993. Otras naciones europeas en una situación similar fueron Suecia y Finlandia, las cuales también experimentaron problemas financieros.

En el continente americano destacan los problemas bancarios de Chile, Argentina y México. Para el primer país, la crisis comenzó en 1981 y su duración trascendió hasta el año de 1985. Argentina, por su parte, comenzó a tener problemas en sus instituciones bancarias desde principios de la década de los ochenta. Las crisis en ese país han tenido un carácter recurrente, pues a finales de la misma década, severas restricciones en los mercados financieros ocasionaron una nueva crisis durante 1989 y 1990. Asimismo, en 1995 se experimentaron problemas severos que se debieron a la mala calidad y alta vulnerabilidad de los activos bancarios, situación que se agravó con la crisis mexicana de finales de 1994. La crisis bancaria mexicana, que tuvo sus inicios en 1994, se agravó con la devaluación del peso de diciembre de ese mismo año y la consiguiente crisis financiera que sufrió el país, especialmente durante 1995. Si bien se considera que la crisis bancaria concluirá en un corto plazo, ante el mejoramiento observado tanto en el contexto macroeconómico como en el de la situación financiera de los bancos, se estima que sus costos se distribuirán en 30 años (Gavito, *et. al.*, 1997a).

Otros países de América, como Brasil, Bolivia, Paraguay y Venezuela también se encuentran con problemas en sus instituciones financieras desde 1994-1995. Un caso importante en este continente lo constituye la crisis bancaria de Estados Unidos, país en el que los mercados financieros comenzaron a tener dificultades desde mediados de la década de los ochenta y hasta 1991.

Por lo que respecta a los países asiáticos, tres experimentaron crisis financieras durante la década de los ochenta: Filipinas, de 1981 a 1986, Tailandia, de 1983 a 1988 y Malasia, de 1985 a 1986. Tres países más en dicha región, (Bangladesh, Indonesia y Japón) comenzaron a tener problemas en sus sistemas bancarios desde 1992 y la situación en dichos países aún continúa.

Para el continente africano, los casos de Ghana y Tanzania resultan relevantes. Para el primer país, la crisis se extendió por siete años comenzando en 1983. En el caso de Tanzania, los problemas iniciaron desde 1992, los cuales continúan hasta la fecha.

V. Conclusiones

El presente trabajo tuvo como objetivo conjuntar la experiencia internacional sobre el tema de crisis bancarias, que se encuentra en la literatura de diversos autores, para responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron las causas de las crisis bancarias? ¿Qué medidas instrumentaron las autoridades?, ¿Cuáles fueron los costos de las medidas instrumentadas? y ¿Cuánto tiempo duraron las crisis bancarias?

A. Características de las crisis bancarias

Las causas de las crisis bancarias pueden dividirse en macroeconómicas y microeconómicas. Por lo que respecta a las causas macroeconómicas, la mayoría de las crisis bancarias estuvieron precedidas por un deterioro generalizado en el ambiente macroeconómico, caracterizado por disminuciones en la actividad económica y aumentos en las tasas de interés. Lo anterior redujo la capacidad del servicio de la deuda de los clientes bancarios, deteriorando así a los activos de los bancos. Los choques macroeconómicos también afectaron la demanda de pasivos bancarios y la disponibilidad de capital internacional, y por lo tanto, la habilidad de los bancos para fondear sus portafolios.

Los países con ambientes macroeconómicos más volátiles e inestables mostraron mayor vulnerabilidad en sus sistemas bancarios. La volatilidad en esos países se explicó por altas tasas de inflación, apreciación del tipo de cambio real, deterioro en los términos de intercambio y fluctuaciones adversas en las tasas internacionales de interés.

La pérdida de confianza también influyó en las crisis bancarias. En este caso, señales económicas, políticas y sociales, generaron expectativas desfavorables que provocaron retiros masivos de depósitos.

Los aumentos en los agregados monetarios incrementaron la fragilidad de los sistemas bancarios, cuando se presentaron en conjunto con los siguientes elementos: a) el capital bancario y/o las reservas para créditos irrecuperables no se expandieron para considerar el riesgo de los activos bancarios; b) el aumento en los pasivos bancarios fue muy acelerado en comparación con el tamaño de la economía y con el saldo de reservas internacionales; c) los activos de los bancos diferían significativamente de los pasivos en términos de plazos de vencimiento y denominación monetaria; y d) la economía estaba sujeta a choques de confianza.

En lo que se refiere a las causas microeconómicas, destaca la debilidad en la regulación y supervisión bancarias, lo cual constituyó, en los países analizados en el presente estudio, la razón más importante de la generación de las crisis debido a que la mayoría de los países no contaban con controles internos adecuados y se observaron prácticas poco sanas en el otorgamiento de créditos, e incluso fraudes.

Los inadecuados sistemas de contabilidad y de presentación de los estados financieros de los bancos vulneraron a algunos sistemas bancarios. En varios países, los principios contables para clasificar activos bancarios con problemas no eran lo suficientemente precisos, por lo que los bancos podían refinanciar créditos con problemas y así presentar la información como óptima. Dado que estos activos se subestimaban sistemáticamente, las reservas para pérdidas no eran las adecuadas y los reportes de utilidades netas y de capital bancario estaban sistemáticamente sobrestimados.

Los esquemas de liberalización financiera, al realizarse de manera precipitada, incrementaron los riesgos a los que se exponían los bancos y aumentaron la probabilidad de que se generaran crisis bancarias. En la mayor parte de los casos, al liberarse las tasas de interés, los bancos perdieron la protección que gozaban bajo estructuras intertemporales reguladas. La mayor competencia aumentó la volatilidad de las tasas de interés y la expansión crediticia pudo validar amplias demandas por crédito sin la adecuada evaluación del riesgo. En este contexto, sólo cuando el marco de regulación y supervisión se fortaleció antes de la liberalización, las autoridades monetarias pudieron contar con los elementos necesarios para evaluar y actuar adecuadamente ante las nuevas circunstancias.

En la mayoría de los países que padecieron crisis bancarias, los índices de cartera vencida presentaron valores elevados en comparación con periodos precedentes. Los bancos con problemas, para cubrir los costos de su cartera vencida, a menudo ampliaron sus márgenes de intermediación financiera penalizando con esto a los usuarios de crédito y reduciendo los incentivos a la inversión.

En la generación de crisis bancarias, también desempeñó un papel importante la participación estatal en la propiedad de los bancos. Los bancos con participación estatal dirigieron financiamientos a ciertos sectores de la economía que se consideraban prioritarios, por lo que la correcta evaluación de los acreditados tuvo poca relevancia. En general, los sectores a los que se canalizó el crédito presentaban un alto riesgo, como la agricultura y la pequeña y mediana industrias. Asimismo, las pérdidas en que incurrían, al poder ser cubiertas por el gobierno, no incentivaban la innovación, la detección oportuna de problemas crediticios o el control de costos. Por ello, en la mayoría de los casos, las carteras vencidas de estas instituciones eran superiores a las de los bancos privados.

Otro de los factores microeconómicos que contribuyó a la generación de las crisis bancarias fue el otorgamiento de créditos a partes relacionadas con los bancos. En general, este tipo de créditos se otorgaron a los accionistas y administradores de los bancos, así como a empresas vinculadas. Los riesgos derivados de estas operaciones surgieron por la falta de objetividad en el

otorgamiento de los créditos y por la concentración de los mismos. Así, cualquier dificultad que se presentó en la solvencia de alguno de los grandes deudores relacionados, se transmitió automáticamente a los bancos e incluso a los sistemas bancarios.

Los problemas de información asimétrica tuvieron un papel fundamental en la configuración y profundización de las crisis bancarias. Dado que las transacciones financieras involucran el intercambio de recursos en el presente por promesas de pago en el futuro, la asimetría de información entre los prestamistas y los prestatarios, con respecto al rendimiento de los proyectos que darían lugar al pago futuro de los créditos, elevó los riesgos y costos de las transacciones financieras y originó complicaciones de selección y monitoreo que afectaron a los mercados de crédito.

B. Medidas adoptadas

Las medidas adoptadas en las crisis bancarias de varios países, pueden clasificarse en: asistencia a bancos; asistencia a deudores; y reformas al marco legal.

Dentro de las medidas de asistencia a bancos se incluyeron las inyecciones de capital por parte de los gobiernos y de los Bancos Centrales; el otorgamiento de créditos a tasas de interés subsidiadas; la asunción parcial o total de la cartera vencida; y la intervención, compra, fusión o liquidación de las instituciones afectadas.

Con respecto a las medidas para asistir a los deudores, éstas incluyeron ayuda técnico-financiera; reestructuraciones de pasivos; aplicación de tasas de interés subsidiadas; denominación de contratos en moneda extranjera con tipos de cambio preferenciales; operaciones de intercambio de deuda en diferentes monedas; y mecanismos de cobertura cambiaria

Adicionalmente, las crisis bancarias impulsaron reformas substanciales en los marcos legales. Estas reformas incluyeron: la limitación en la concentración de préstamos; sistemas más adecuados para la evaluación de las instituciones financieras; información pública de la calidad de los activos financieros; y requerimientos de capital más estrictos.

C. Costos de las medidas

Los costos de las crisis bancarias incluyeron: los que impactaron directamente al presupuesto de los gobiernos, es decir, los costos fiscales; y los que se derivaron de los préstamos de rescate que otorgaron los Bancos Centrales, es decir, los costos cuasi fiscales. En las crisis analizadas, los costos fiscales se generaron cuando los gobiernos adquirieron participaciones en la propiedad de bancos insolventes y pasivos derivados de las garantías otorgadas sobre créditos y depósitos. Por su parte, los costos cuasi fiscales se originaron por los préstamos directos de los Bancos Centrales a las instituciones financieras afectadas y por la reducción en los coeficientes de reserva. Generalmente, cuando se hace referencia a los costos de las crisis bancarias, se agrupan los costos fiscales con los cuasi fiscales.

En el caso de los países en desarrollo, varios incurrieron en costos superiores al 10 por ciento como proporción del PIB. Entre ellos destacan: Tanzania, con 21.5 por ciento; Filipinas, con 17.6 por ciento; Venezuela, con 17.2 por ciento; y Argentina, con 25.0 por ciento. Un caso que merece especial atención es el de Chile, ya que, a pesar de que la crisis bancaria se consideró como concluida en 1985, sus costos han ascendido a 33.0 por ciento del PIB y aún se continúan realizando pagos y transferencias, tanto a deudores como a algunas instituciones financieras, por montos anuales cercanos al uno por ciento del PIB. Por su parte, dentro de las crisis bancarias de los países industrializados, las más costosas fueron: España, con 15.0 por ciento del PIB; Finlandia,

con 14.7 por ciento; Suecia, con 6.2 por ciento; Noruega, con 4.5 por ciento; y Estados Unidos, con 2.9 por ciento del PIB.

D. Duración de las crisis bancarias

La duración de las crisis bancarias fue determinada por los periodos en los que el deterioro de las definiciones contables, que calificaban la situación de los bancos, era profundo y generalizado. Una vez que mejoraron dichas definiciones contables, se consideraron concluidas las crisis. Los costos de las crisis pueden ejercerse en el periodo de duración de las mismas o en un plazo más extenso. Por ello, los periodos de asignación de los costos pueden diferir de los de la duración de las crisis.

En los países analizados en este documento, la duración de las crisis bancarias varió de un mínimo de dos años a un máximo de nueve. La crisis bancaria más extensa fue la de España, la cual ocurrió durante el periodo de 1977 a 1985. Esta crisis fue de las primeras que se observaron en un país desarrollado. Le siguieron las de Estados Unidos (1984-1991), Noruega (1989- 1993), Suecia (1989-1993) y Finlandia (1989-1993).

Dentro de los países en desarrollo, las más extensas de las crisis bancarias estudiadas fueron las de Filipinas (1981-1986) y Tailandia (1983-1988) con seis años, seguidas por la de Chile (1981-1985). En este grupo de países destacan las crisis bancarias que aún están en proceso de solución, como la de Venezuela, iniciada en 1994 y la de México en 1994-1995.

Si bien el tema de las crisis bancarias resulta complejo, por la diversidad de formas que ha adoptado en los distintos países, la experiencia internacional conduce a afirmar que cuenta con múltiples rasgos en común, los cuales, al ser conocidos y difundidos, permitirán reducir la incidencia de problemas bancarios tanto en economías nacionales como en el contexto mundial.

Anexo A: Efectos de las crisis bancarias

En general, los problemas bancarios pueden provocar externalidades negativas más severas en la economía que aquellas que se originan por empresas no financieras. Las crisis bancarias distorsionan los canales microeconómicos necesarios para la correcta instrumentación de la política monetaria e interfieren con los sistemas de comercio de la economía. Estos efectos se dan por la influencia que la situación de los portafolios bancarios impone en el nivel y estructura de las tasas de interés, en el volumen y en la asignación eficiente del crédito y en la respuesta de los agentes económicos a las condiciones monetarias.

Un sistema bancario en crisis puede distorsionar la asignación eficiente de determinados recursos, así como el establecimiento de la política macroeconómica, incluso en aquellos casos en que, a pesar de encontrarse con problemas, pueda continuar su funcionamiento con un mínimo de activos y de liquidez. Al respecto, Guitián (1996) ha demostrado cómo las crisis bancarias sistemáticas en Venezuela han impedido la adecuada conducción de la política macroeconómica en ese país.

La falta de sistemas bancarios eficientes y competitivos es particularmente grave en países en desarrollo, en donde los mercados de deuda y de capital no pueden proveer instrumentos financieros alternativos. En varios países latinoamericanos, y a pesar del creciente volumen de intermediación de flujos financieros, la ineficiencia de los sistemas bancarios ha contribuido a que se dé una aparente correlación negativa entre el volumen de intermediación y las tasas de crecimiento económico (De Gregorio y Guidotti, 1992).

Los cambios en la intermediación financiera que se derivan del desempeño errático de los bancos en crisis pueden afectar la oferta monetaria. Asimismo, la demanda por dinero se altera por factores tales como la fuga de capitales y el cambio de los activos monetarios a depósitos con rendimientos más redituables. La incertidumbre en los sistemas de pago y en las condiciones del mercado de crédito también altera el comportamiento habitual de la oferta y demanda por dinero. Nascimento (1991) demostró que, después de la crisis bancaria de 1981, la demanda de M3 en Filipinas cayó a un nivel tal que la sobreestimación real de dicho agregado, por parte del Banco Central, contribuyó a una política monetaria laxa en los años subsecuentes y al incremento de la inflación.

La alteración del mercado de fondos prestables, que se deriva de las crisis bancarias, puede resultar incluso más claro si se analiza el comportamiento de las tasas de interés. Sin embargo, en una situación en donde los bancos tienen incentivos para ampliar sus márgenes o asumir un riesgo mayor, con el objeto de generar un flujo de caja elevado en el corto plazo, podría resultar difícil determinar si un incremento en las tasas de interés de mercado representa cambios reales en la oferta y la demanda de fondos prestables. Esto implica que la contribución relativa del costo de oportunidad de los fondos y la prima de riesgo en la determinación de la tasa de interés, se altera de forma significativa; provoca también la segmentación del mercado entre bancos en crisis y bancos sin problemas, dificultando aún más la interpretación de las señales del mercado que deberían estar dadas por la tasa de interés. Tasas de interés diferenciadas pueden deberse entonces a la mayor necesidad de liquidez en el corto plazo por parte de los bancos en crisis. Según Guitián (1996), la situación ocurrida durante 1994 en Venezuela corrobora lo anterior. En dicho país, las tasas de interés de los bancos sin problemas disminuyeron drásticamente en comparación con las tasas de interés ofrecidas por los bancos en crisis.

Además de lo anterior, en una crisis bancaria, el empleo tradicional de las operaciones de mercado abierto como instrumento para regular las tasas de interés puede verse alterado. Esto ocurre porque la expansión del crédito se ve reducida dada la baja elasticidad de demanda que presentan los títulos de emisores de alto riesgo. Si dentro del sistema financiero existen emisores de alto y bajo riesgo, se tiene entonces un mercado segmentado en donde coexisten diferentes tasas de interés. Las operaciones de mercado abierto en estas situaciones pueden llevar a resultados impredecibles. Por ejemplo, en Venezuela, el mercado de títulos comenzó a segmentarse en 1994, a medida que los bancos estables comenzaron a reducir sus tasas de interés con el objeto de evitar depósitos que luego no podrían cubrir (Guitián, 1996). Por otro lado, el Banco Central insistía en mantener tasas elevadas, y esto lo hizo mediante la subasta de sus propios títulos de deuda. Sin embargo, las tasas en general cayeron drásticamente cuando los bancos estables invirtieron su exceso de liquidez en la deuda del propio Banco Central. Por otra parte, para solucionar este problema las autoridades de Jamaica, Zambia y Paraguay, otorgaron un trato diferenciado a los bancos en crisis, permitiéndoles sobregiros individuales en sus cuentas con el Banco Central y reduciendo las tasas de préstamo interbancarias. Japón también tuvo problemas similares aunque no tan graves. En ese país, la medida tomada por las autoridades fue reducir la tasa de descuento, lo que resultó, sin embargo, en una amplia expansión de la oferta monetaria.

Las crisis bancarias limitan el margen de acción de las autoridades monetarias para controlar las cuentas del sector externo de una economía. En particular, en lo respectivo a la combinación de las variables tasas de interés y tipo de cambio, la facilidad con la que el Banco Central cuenta para hacer frente a un ataque especulativo depende de qué tanto puedan elevarse las tasas de interés dentro de un régimen de tipo de cambio predeterminado. Sin embargo, la habilidad de las autoridades por elevar dichas tasas se encuentra restringida por las expectativas del mercado en términos del deterioro de los portafolios bancarios. Esta restricción es importante cuando los bancos presentan problemas financieros. Alexander (1997), demuestra que, durante 1992, las tasas de interés suecas tuvieron un reducido margen de acción para defender un deslizamiento previamente anunciado de su moneda con respecto al ECU. Asimismo, da a conocer cómo otros países han experimentado serios problemas para defender un régimen de Consejo Monetario cuando el sistema bancario es débil e ineficiente.

Anexo B: Crisis bancarias en países seleccionados

El presente anexo tiene como objetivo exponer brevemente las crisis bancarias y financieras sucedidas en algunos países de América, Europa y Asia. En específico, se presentan los casos de Argentina, Chile, Estados Unidos, México, Venezuela, España, los países nórdicos, Filipinas y Tailandia. El análisis para cada país incluye cuatro apartados: antecedentes de las crisis; medidas adoptadas por las autoridades; costos de las medidas adoptadas; y conclusiones.

A. Crisis Bancaria de Argentina

1. Antecedentes

La crisis bancaria de Argentina, de principios de los años ochenta, inició en marzo de 1980. En esa fecha, se declaró la quiebra de uno de los bancos privados más grandes. A los pocos días el Banco Central tuvo que intervenir otros tres bancos importantes, empezando de esta manera una severa crisis dentro del sistema financiero. En el transcurso de dos años, la crisis ocasionó la liquidación de setenta y un instituciones financieras,[5] causando cambios no sólo en el sistema financiero sino también en las políticas económicas.

[5] Las instituciones liquidadas representaron el 16 por ciento del total de las instituciones financieras, durante el periodo 1980-1982.

La crisis bancaria argentina fue resultado tanto de la adversa situación de la economía como de factores que se fueron gestando dentro del propio sector financiero. Durante el período de 1973 a 1977 existía una Ley bancaria cuyo objetivo era lograr una distribución selectiva del crédito hacia determinados sectores. En este periodo, el Banco Central fijaba las tasas de interés. A partir de 1978, se empezaron a introducir políticas de liberalización del sistema bancario tales como la liberación de las tasas de interés y la posibilidad de una mayor competencia bancaria mediante la eliminación de barreras a la entrada y el establecimiento de nuevas sucursales. En 1979, se eliminó el seguro para los depósitos, lo cual agregó un mayor riesgo a éstos.

La supervisión que se llevaba a cabo por la autoridad correspondiente de las instituciones bancarias, más que vigilar la composición y calidad del portafolio, se concentraba en monitorear el cumplimiento de la normatividad (Sundararajan y Baliño, 1991). Además, los indicadores adecuados que pudieran dar aviso del deterioro financiero de las instituciones no se incorporaron sino hasta 1981.[6] Si bien el porcentaje de las instituciones inspeccionadas, vía inmueble, disminuyeron entre 1977 y 1980, los reportes de los portafolios bancarios indicaban un severo deterioro. La participación de los préstamos bancarios con problemas dentro de los préstamos bancarios totales, mostró un patrón creciente año con año. Lo anterior presionaba a las tasas de interés, las cuales presentaban una alta variabilidad. Ello ocasionaba que los deudores tuvieran crecientes dificultades para hacer frente al servicio de sus deudas, incurriendo así en una mayor propensión a incrementar la cartera vencida.

2. Medidas adoptadas

Entre las soluciones que las autoridades llevaron a cabo para enfrentar la crisis destacan las siguientes: medidas de emergencia para contrarrestar el pánico bancario; soluciones de largo plazo para los problemas de la deuda privada y sus efectos sobre las instituciones financieras;[7] y la apertura de créditos para la reestructuración del sistema financiero.

a) Medidas de emergencia

Dentro de las medidas de emergencia que se instrumentaron, el Banco Central abrió líneas de crédito para ayudar a las instituciones que sufrieron fugas masivas de depósitos; intervino algunas de las instituciones; e incrementó el volumen de depósitos asegurados.

b) Solución al problema de los deudores

Mediante la publicación de una Ley, se les permitió a los bancos y a otros intermediarios financieros reestructurar hasta el 50 por ciento de los pasivos del sector manufacturero y el 40 por ciento de la deuda de otros sectores industriales. La reestructura consistió en: ampliar el plazo de vencimiento a siete años con un período de gracia de tres años; aplicar una tasa de interés real de 3 por ciento anual; y actualizar el capital con el Índice de Ajuste Financiero (IAF), el cual era calculado mediante el promedio de las tasas de interés anuales que pagaba una muestra de bancos, por los depósitos a 30 días. Los bancos y otros intermediarios financieros estaban autorizados a descontar con el Banco Central la cantidad total de la deuda reestructurada.

---

[6] Existen una serie de indicadores financieros por medio de los cuales el Banco Central, utilizando información disponible, pudiera haber detectado una crisis inminente. Estos son : 1) activos líquidos / depósitos; 2) capital, reservas y utilidad no distribuida / activos de riesgo; 3) cartera vencida / préstamos totales; 4) activos de riesgo / activos de ingreso; 5) costos operativos totales / ingreso operativo total. Otros indicadores financieros que resultan eficientes para dar aviso en la prevención de un colapso son: crecimientos en depósitos en relación a tasas de interés "premium" pagadas, costo por unidad de depósitos, participación de cambio de divisas, expansión del número de sucursales.

[7] Algunas estimaciones sugieren que la deuda total privada se incrementó de 18 por ciento del PIB en 1976 a cerca de 32 por ciento en 1980, alcanzando un máximo de 39 por ciento en 1981.

Las instituciones privadas tenían la opción de contribuir con el 1.5 por ciento de la cantidad reestructurada en un fondo de garantía administrado por el Banco Central. Este fondo respaldaba al 75 por ciento de la deuda reestructurada, proporcionando protección contra la quiebra tanto de los bancos como de las compañías que recibían el financiamiento. Otras medidas adoptadas consistieron en un seguro sobre el tipo de cambio para los préstamos en moneda extranjera.

Además de lo anterior, se adoptaron medidas que tenían como objetivo generar tasas de interés negativas para distorsionar el valor de los depósitos y préstamos bancarios existentes. Ello ocasionó una reducción de la demanda por activos financieros y efectos dramáticos sobre el sistema financiero, el cual disminuyó su tamaño a raíz del establecimiento de dichas medidas.[8]

c) Reestructuración del sistema financiero

Con el objeto de financiar la reestructuración del sistema financiero, es decir las fusiones y los costos implícitos de liquidación de las instituciones financieras, se abrieron líneas de crédito por parte del Banco Central.[9]

3. Costos de las medidas

El Banco Central, al intervenir instituciones para su liquidación, asumió los costos de administrarlas hasta terminar con los procesos de liquidación. Estos procesos terminaron cuando todos los activos, incluyendo los préstamos, fueron vendidos o recuperados, lo cual se realizó en el transcurso de varios años. Se estima que para el año de 1982, las reservas utilizadas por el Banco Central para cubrir las pérdidas de las instituciones financieras habían llegado a ser equivalentes al 2.3 por ciento del PIB.

Un costo que fue asumido por los depositantes, fue el derivado de la existencia de tasas de interés reales negativas. En 1982, los deudores se beneficiaron de una transferencia de recursos equivalente a un rango de entre 10.8 y 13.4 por ciento del PIB, mientras que los depositantes en cuentas de ahorro perdieron entre 8.3 y 8.9 por ciento del PIB y los depositantes en cuentas alrededor de 4.4 por ciento del PIB.

4. Conclusiones

Aunque elementos endógenos al sistema financiero, tales como altas tasas de interés generadas después del período de liberalización y préstamos de calidad cuestionable contribuyeron a la crisis, elementos exógenos al sistema financiero jugaron un papel primordial en el desenvolvimiento de la misma. La incertidumbre en la continuidad de la política económica dificultaron el ajuste. Estos elementos contribuyeron a la recesión y al colapso de muchas empresas, causando un deterioro en la cartera crediticia del sistema financiero.

La supervisión inadecuada del sistema financiero también contribuyó a la crisis. Las instituciones financieras que fueron liquidadas en etapas tempranas de la crisis tenían problemas particulares, que se pudieron haber detectado bajo una supervisión más estricta de los indicadores. Una detección temprana no sólo hubiera permitido un mayor tiempo para encontrar soluciones, sino que también hubiera reducido el problema, sin limitar tanto el crecimiento de estas instituciones. Sin embargo, aún con mejor supervisión, el deterioro en la calidad de los portafolios de los bancos no hubiera podido ser evadida, dada la inestabilidad en las condiciones económicas que provocaron incertidumbre tanto en los pronósticos como en la planeación.

---

[8] Otras medidas tomadas simultáneamente tenían como objetivo promover la reestructuración de la deuda privada externa y hacer menos atractivos los bonos públicos a través del repago de la deuda denominada en pesos.

[9] En 1981, 227.1 mil millones de pesos fueron otorgados bajo este esquema. Para tener una idea de su importancia relativa, en septiembre de 1981 el promedio del capital y reservas de un banco privado de Buenos Aires fue cercano a 36 mil millones de pesos.

El Banco Central pudo contener la propagación de la crisis otorgando créditos emergentes a instituciones con problemas. En 1982, la introducción de controles a las tasas de interés ayudó a los deudores, pero comprimió el tamaño del sistema financiero. Otras medidas adoptadas para ayudar a los deudores y a las instituciones financieras, a través del financiamiento directo del Banco Central, contribuyeron a aumentar la inflación.

B. Crisis Bancaria de Chile

1. Antecedentes

La crisis bancaria de Chile, del período 1981-1985, ha sido considerada como una de las más graves dentro del contexto internacional. En 1981, el ambiente macroeconómico chileno se empezó a deteriorar dramáticamente. El tipo de cambio real se había apreciado, generando un déficit en cuenta corriente de 14.3 por ciento del PIB (Sundararaján y Baliño, 1991). Las entradas de capital cayeron aceleradamente. En el primer semestre de 1982, las entradas netas de capital fueron 64 por ciento menores que las del segundo semestre de 1981. Esta reducción tuvo causas exógenas como el conflicto bélico de las islas Malvinas y la generalización de la crisis de la deuda latinoamericana. Entre octubre de 1981 y diciembre de 1982, el Banco Central perdió 1,445 millones de dólares en reservas internacionales, lo que ocasionó una devaluación del tipo de cambio de 90 por ciento. En 1982, la actividad productiva registró un decremento real de 14.1 por ciento y la tasa de inflación alcanzó un nivel de 10.5 por ciento.

Hasta 1981, el sistema financiero chileno estuvo sometido a un proceso de expansión de crédito. Hacia finales de ese año se colapsó. El desfavorable entorno macroeconómico debilitó substancialmente la capacidad de pago de los deudores, los cuales, en un período corto, enfrentaron caídas significativas en sus ventas como consecuencia de la recesión. Por otra parte, los precios de las acciones disminuyeron, afectando la salud financiera de las empresas, las cuales aparentaban sufrir problemas de liquidez de corto plazo, pero en realidad estaban inmersas en problemas de insolvencia de largo plazo.

Adicionalmente, desde 1975, las tasas de interés reales se mantuvieron en niveles muy altos, afectando la débil situación del sistema financiero que se caracterizaba por razones financieras de alta deuda a activos y por una gran acumulación de cartera vencida en los bancos, misma que en 1983 representaba el 19 por ciento del total de los préstamos (IMF, 1986).

El impacto macroeconómico negativo fue agravado por las prácticas financieras poco sanas, resultado de la ineficiente regulación y supervisión bancarias. Dichas prácticas se caracterizaban por el crecimiento desarticulado del crédito y la concentración del mismo en grandes conglomerados bancario-industriales (Larrain, 1989).

En este contexto, en 1981 se iniciaron una serie de quiebras industriales y bancarias. En noviembre de ese año, el gobierno determinó la intervención de tres bancos comerciales, un banco de desarrollo y cuatro financieras que, juntas representaban más de un tercio de los activos del sistema financiero. Los bancos intervenidos empezaron a perder sus depósitos. Para enero de 1982, el gobierno ya administraba temporalmente una financiera y siete bancos, dos de los cuales eran los bancos mas grandes del país y sostenían alianzas estratégicas con los dos grupos industriales más poderosos. Estas instituciones controlaban el 45 por ciento de los préstamos totales y el 41 por ciento de los depósitos totales en Chile.

2. Medidas adoptadas

Las medidas de apoyo que las autoridades adoptaron para enfrentar la crisis fueron cuatro: medidas de asistencia a deudores internos; medidas de asistencia a intermediarios financieros; medidas para reforzar la supervisión bancaria y otras medidas de asistencia.

a) Medidas de asistencia a deudores internos

En 1983 y 1984, el Banco Central estableció esquemas de subsidio para permitir que los bancos reestructuraran una parte de los préstamos con las empresas a través de menores tasas de interés y mayores plazos de vencimiento. Para 1984, las deudas reestructuradas representaban el 21.4 por ciento del saldo total de créditos.

A su vez, se estableció un programa para los deudores hipotecarios. En este programa, los montos a reestructurar incluían tanto vencimientos no pagados desde 1981 como vencimientos por pagar entre 1983 y 1987. Estas reestructuras se llevaron a cabo en Unidades de Fomento (UFs), las cuales estaban vinculadas al Índice de Precios al Consumidor y tenían una tasa de interés real fija anual de 8 por ciento. Dentro de este programa, el Banco Central compró una parte de los préstamos reestructurados por las instituciones financieras en UFs y financió el resto con una línea de crédito al 7 por ciento de interés anual real. Bajo este esquema, más de 36,000 préstamos fueron reprogramados. Asimismo, se estableció un programa del Banco Central relativo al otorgamiento de líneas especiales de crédito dirigidas a capital de trabajo, financiamiento de nóminas, construcción y trabajo público. Con este programa, se proveía de crédito a las empresas a tasas de interés inferiores a las de mercado.

b) Medidas de asistencia a intermediarios financieros

Al empezar la crisis, el Banco Central otorgó préstamos emergentes a los bancos. Con posterioridad, los bancos y las financieras con problemas podían intercambiar papel de deuda propio —que tenía un rendimiento real de 5 por ciento— por papel de deuda del Banco Central con un rendimiento real de 12 por ciento, recibiendo así un subsidio equivalente al diferencial en las tasas de rendimiento.

El Banco Central[10] extendió alrededor de 1 mil millones de dólares de crédito al sector financiero durante el último trimestre de 1981, y perdió cerca de 230 millones de dólares en reservas internacionales. Adicionalmente, en los primeros seis meses de 1982 el Banco Central canalizó 535 millones de dólares al sector financiero y perdió 325 millones de dólares de reservas internacionales.

El Banco Central promovió la capitalización del sistema bancario a través de esquemas que incluyeron la compra de créditos con difícil grado de recuperación. El Banco Central pagaba estas compras mediante la emisión de bonos de indemnización.[11] Adicionalmente, el Banco Central indujo a la capitalización de los bancos intervenidos, a través de la publicación de una Ley que requería que estas instituciones incrementaran el número de acciones para hacerlas financieramente mas viables.[12] Las nuevas emisiones de acciones serían ofrecidas primero a los accionistas y después a terceros. Cualquier porción de acciones que no pudiera ser colocada, sería comprada por una agencia de desarrollo gubernamental (CORFO), la cual a su vez vendería las acciones dentro de

[10] Las cantidades que el Banco Central extendió al sistema financiero aparecen en el cuadro 1. Las razones por las cuales estos drásticos incrementos no son comparables con los aumentos en los agregados monetarios son: 1) un decremento en las reservas internacionales, y 2) una emisión masiva de papel ilíquido por parte del Banco Central como parte del paquete del rescate bancario.

[11] En marzo de 1987 las compras de portafolios con alto riesgo por parte del Banco Central alcanzaron el equivalente a cerca de 676 millones de dólares.

[12] La capitalización era un requisito para la compra de préstamos con riesgo por parte del Banco Central.

un período de cinco años. En el caso de que las acciones no pudieran ser vendidas, regresarían a los accionistas originales. Cualquier pérdida incurrida bajo este programa sería cubierta por el Banco Central. A través de estos mecanismos, los cinco bancos intervenidos fueron reprivatizados en 1986. Cuatro fueron totalmente capitalizados y vendidos, incluyendo los dos bancos más grandes del país, y el quinto se fusionó con otro banco.

c) Medidas para reforzar la supervisión bancaria

A partir de 1980, se empezó a dar un nuevo enfoque a la supervisión bancaria, el cual consistía en análisis de riesgo crediticio y asesoramiento de las condiciones financieras de cada banco. Especial atención fue dirigida a: la clasificación del portafolio de deuda de acuerdo al riesgo; y la publicación de la información, para que así los depositantes pudieran evaluar mejor a las diferentes instituciones y cumplir de esta manera con la disciplina del mercado.

d) Otras medidas de asistencia

Otras medidas de ayuda incluyeron: tipos de cambio preferenciales que el Banco Central estableció por medio de un esquema de subsidios para las deudas en dólares; y subsidios en operaciones de intercambio (swaps) de tasas de interés.

3. Costos de las medidas

Guitián (1996) y Alexander (1997) estimaron que las pérdidas totales incurridas por parte del Banco Central, contabilizadas como porcentaje del PIB fueron: 16 por ciento en 1985, 8 por ciento en 1986, 2 por ciento en el periodo de 1987 a 1990 y 1 por ciento anual a partir de entonces y hasta la fecha (1997). En suma, el costo total ha ascendido a 33 por ciento del PIB. Sin embargo, de acuerdo con Larrain (1989), los costos financieros definitivos son difíciles de calcular ya que, fueron divididos considerando períodos predeteminados. Por lo tanto, dependiendo de las fluctuaciones del tipo de cambio o de las tasas de interés futuras, estos costos pueden aumentar o disminuir. De acuerdo con las estimaciones de Guitián (1996) y Alexander (1997), las pérdidas financieras más grandes provinieron del programa preferencial del dólar, seguido por el programa de compra del portafolio de préstamos de alto riesgo y por la reestructuración de las deudas; siendo los programas de subsidios los que resultaron con las menores pérdidas. Sin embargo, en la actualidad se continúan pagando pasivos generados durante la crisis, lo cual representa un periodo de 16 años.

a) Resultado de las medidas adoptadas

Como resultado del programa de estabilización y de las medidas de asistencia financiera, la economía se empezó a recuperar. El PIB real creció 6.3 por ciento en 1984 y 2.4 por ciento en 1985. En 1985, el sistema bancario mostró utilidades netas equivalentes al 6.2 por ciento del capital. Lo anterior se dio, después de cuatro años de presentar pérdidas.

Con el objeto de fortalecer la posición del sistema financiero, en noviembre de 1986 se publicó una nueva Ley Bancaria que modificaba los aspectos más débiles de la legislación anterior. Su objetivo principal era minimizar la intervención estatal en el sistema financiero y dar formalidad a las prácticas de supervisión.

El sistema bancario mostró un comportamiento favorable a partir de 1984. Las tasas de interés y las sobretasas “spreads” han declinado. Asimismo, varios bancos han establecido fondos de pensiones, compañías arrendadoras, de factoraje, casas de bolsa y negocios relacionados. El reto mas importante para muchos bancos es el de cumplir sus obligaciones relacionadas con la recompra de portafolios de deuda de alto riesgo que se vendieron al Banco Central en la etapa de crisis.

4. Conclusiones

La experiencia chilena sugiere que, una efectiva supervisión bancaria, enmarcada dentro de un contexto legal adecuado, no debe de limitarse a observar el cumplimiento de ciertas razones financieras. Un monitoreo financiero eficiente hubiera impedido el crecimiento desarticulado de créditos de alto riesgo a compañías relacionadas.[13] Sin la existencia de la gran cartera relacionada entre grupos bancarios e industriales, la crisis financiera chilena nunca hubiera tenido las proporciones que alcanzó (Velasco, 1991).

Una de las lecciones mostradas por el caso chileno es que, cuando las tasas de interés se mantienen sostenidamente en niveles superiores a los de la tasa interna de rendimiento de los proyectos, los problemas entre las empresas se generalizan. La decisión acerca de los niveles óptimos de endeudamiento se distorsionan. En lugar de obtener un crédito para financiar capital de trabajo, muchas empresas contratan créditos para pagar intereses o simplemente para evitar la bancarrota.

En suma, la combinación de los factores tanto macroeconómicos como microeconómicos, demostraron ser las causas que propiciaron una crisis bancaria de la magnitud alcanzada por Chile en 1981-1985. En los factores macroeconómicos destacaron: la apreciación real del tipo de cambio que condujo a déficit recurrentes en la cuenta corriente, con su consecuente dependencia de los flujos internacionales de capital. En los aspectos microeconómicos resaltó la falta de supervisión bancaria. Sin embargo, la manera en que se manejó la crisis bancaria, que se caracterizó por una decisión política para reconocer el problema en etapas tempranas y absorber los costos a través de los diferentes programas, fue clave para el éxito que se obtuvo. Si bien ello representó grandes costos financieros, permitió la rápida recuperación del sistema bancario, contribuyendo así al crecimiento de la actividad económica.

C. Crisis Bancaria de Estados Unidos

1. Antecedentes

La crisis del sistema financiero de los Estados Unidos ocurrió desde mediados de la década de los ochenta hasta principios de los noventa,[14] provocando el mayor fracaso de bancos desde los años treinta (Adams, 1991). Esta crisis se debió a cuatro factores fundamentales: el comienzo en los años setenta de un continuo desarrollo tecnológico; las altas tasas de interés nominales durante el final de los años setenta y principios de los ochenta; las legislaciones que mantuvieron las tasas de interés de depósitos bancarios por debajo de las del mercado; y la modernización e integración de diversas instituciones financieras al sistema bancario tradicional (Weisbrod, 1992).

a) Desarrollo tecnológico

El avance tecnológico y el manejo más eficiente de la información, hicieron posible que instituciones intermediarias no bancarias llevaran a cabo funciones tradicionales de los bancos, provocando presiones competitivas, ya que estas intermediarias, cuya regulación era mínima, podían captar recursos del público e invertir en una gran variedad de instrumentos financieros, tal y como bonos del gobierno y otras garantías. La explotación de este tipo de tecnología, permitió que estas instituciones pudieran otorgar servicios financieros que antes estaban destinados a la banca

[13] Una "demanda artificial de crédito" causada por los préstamos continuos a empresas con problemas parece ser la causa de las altas tasas de interés. Por lo tanto, los bancos tuvieron que incrementar las tasas en los depósitos para poder financiar estas prácticas.

[14] Esta crisis bancaria ocurrió poco tiempo después de la crisis de las intermediarias de Depósitos y Ahorros (*Savings and Loans*), las cuales representaban el 10 por ciento del total de los depósitos en Estados Unidos.

tradicional, tal como apertura de cuentas de cheques, ahorros, depósitos, etc., reduciendo la participación de los bancos en la captación de recursos.

b) Tasas de interés

El incremento en la competencia por captar nuevos clientes, llevó a cambios en la composición de las tasas de interés, reduciendo las tasas activas e incrementando las pasivas. Una combinación de tasas de interés pasivas demasiado elevadas y tasas activas reducidas, redujo el margen de intermediación y por lo tanto el rendimiento de los bancos, provocando a su vez que éstos invirtieran en carteras con un riesgo mayor e incrementando la vulnerabilidad del sistema financiero.

c) Desregulación e integración financiera

La desregulación bancaria permitió la integración de nuevos grupos financieros y el incremento de la competencia. Esto provocó mayores opciones para colocar los recursos financieros. Sin embargo, la presión competitiva redujo las utilidades de los bancos y el valor de sus portafolios. Weisbrod (1992) señala que la desregulación financiera excesiva en la industria dificultó la distinción entre los nuevos intermediarios financieros y los bancos tradicionales, ya que ambos proporcionaban servicios muy similares.

Los factores descritos se vieron reflejados en el fracaso de numerosos bancos en 1988, 1989, y 1990.[15] Asimismo, la participación de las instituciones depositarias tradicionales en los activos totales del sistema financiero, se redujo de 50 por ciento en 1988 a 44 por ciento en 1991. Por otro lado, aumentó la participación de nuevos intermediarios e instrumentos financieros, tal y como fondos de retiro, uniones de crédito y fondos mutuos.

2. Medidas adoptadas

Las medidas adoptadas por parte del gobierno para resolver la crisis tuvieron como principal agente a la Comisión Federal de Seguro al Depositante (FDIC). Los fondos para dicha Comisión provenían del presupuesto federal, pero en ocasiones el financiamiento corrió por cuenta del contribuyente, dependiendo de la solvencia de la Comisión. Por otro lado, el Congreso llevó a cabo varias modificaciones en la legislación, que fueron introducidas para la solución de la crisis y para garantizar que la banca mantuviera ciertos criterios de eficiencia y se respetara la competitividad entre las diversas instituciones financieras.

a) Medidas orientadas a los bancos

Para la solución de la crisis bancaria se introdujo el concepto de consolidación bancaria, que consistió en la fusión de bancos con problemas. El resultado de la aceleración de presiones competitivas forzó a muchos bancos a buscar socios con los que pudieran hacer una alianza efectiva, con el objeto de reducir sus costos y operar de manera más eficiente y competitiva (*Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Committee on Financial Markets, 1996*). Es decir, la mayoría de los bancos se vieron obligados a buscar socios con quien fusionarse para afrontar la competencia. A partir de 1986 esta consolidación de bancos ha sido sistemática, mostrando su efectividad como la manera más adecuada de afrontar las presiones competitivas.

En 1994, se aprobó la legislación bancaria de sucursales interestatales, con la que se pretendió desarrollar una estructura bancaria a nivel nacional. Una de las fusiones más destacadas fue la de *Bank of America* con *Security Pacific* y *Chase Manhattan* con *Chemical Bank*. La

[15] En 1988 quebraron 221 bancos; en 1989, este número se redujo ligeramente a 207, mientras que en 1990 el número de instituciones financieras que quebraron fue de 169.

magnitud de esta fusión, permitió consolidar dos bancos sólidos que, de acuerdo a la Reserva Federal (FED), no deberían fracasar, ya que de hacerlo podrían ocasionar un riesgo sistemático que contagiaría al sistema financiero con una crisis de confianza afectando así a las variables macroeconómicas. Por ello, antes de que la FED aceptara la solicitud de una fusión de bancos, se emitieron criterios sumamente estrictos para garantizar la calidad de los grupos financieros involucrados así como la solidez del grupo financiero resultante. De acuerdo con el *Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Committee on Financial Markets* (1996), se demostró que hay un incremento substancial en la participación total de activos disponibles en el sistema financiero por parte de este tipo de bancos, ya que se observa que la tendencia de fusiones entre grandes grupos se ha incrementado considerablemente desde 1984, año de inicio de la crisis. En ese año hubo un total de 6 fusiones y posteriormente el número se incrementó a 23 en 1992, año en que ya había finalizado la crisis[16] (Guitián, 1996).

b) Medidas adicionales para corregir el problema de los depósitos y ahorros

Las medidas instrumentadas por el gobierno para resolver el caso de los sistemas de depósito comprendieron: 1) el pago de efectivo por el gobierno a depositantes de esta clase de instrumentos con una cantidad equitativa a la del valor monetario original; 2) la emisión de bonos gubernamentales para financiar estos pagos; y 3) la adquisición de los activos de instituciones que tuvieron problemas. De esta manera el depositante pudo cambiar de un activo a otro y el gobierno sustituir entre diferentes pasivos, permitiendo que éste tomara el pleno control de los activos afectados (IMF, 1990).

3. Costos de las medidas

El sector bancario estadounidense tuvo una de las consolidaciones bancarias más significativas de toda su historia. El éxito de las medidas adoptadas tuvo como objetivo el integrar una verdadera estructura bancaria a nivel nacional, con grandes recursos y calidad de activos en los portafolios de los bancos. Esto influyó de manera favorable en las expectativas del público inversionista al gozar de una gran seguridad y certidumbre en el manejo de sus recursos.

Los costos estimados del rescate bancario en Estados Unidos fueron relativamente modestos, y en general, produjeron distorsiones mínimas en el ingreso, consumo, ahorro, inversión y tasas de interés. Estos costos tan reducidos fueron producto de un proceso transparente de fusiones y adquisiciones, lo que favoreció en gran medida la participación del sector privado.

Los costos en dicho país por concepto de ayuda gubernamental a los sistemas de ahorro con dificultades, ascendieron a 2.3 por ciento del PIB de 1990 (Guitián, 1996). Asimismo, los recursos destinados a cubrir los seguros de depósito ascendieron a 33.6 miles de millones de dólares, equivalentes al 0.6 por ciento del PIB para el mismo año. El apoyo gubernamental fue financiado en su totalidad mediante la emisión de bonos gubernamentales, canalizándose los recursos a través de la FDIC. Sin embargo, los fondos de cobertura podían correr por cuenta de los propios bancos dependiendo del grado de solvencia de la FDIC, lo cual redundó en un menor impacto sobre las finanzas públicas.

Como resultado de las medidas llevadas a cabo, las utilidades de los bancos se incrementaron de manera significativa hacia finales de 1992, año en que ya había finalizado la crisis. Lo anterior fue debido principalmente a las sinergias creadas gracias al proceso de adquisición de bancos, lo que permitió un incremento en las ganancias por el manejo eficiente de los activos y la reducción en los gastos netos de operación. Por ejemplo, en 1984 las pérdidas sobre el promedio total de activos

[16] Cabe señalar que durante 1993, 1994 y 1995, y a pesar de que la crisis fue subsanada, la tendencia hacia las “megafusiones” continuó con un total de 49 en el periodo señalado.

bancarios eran equivalentes a 0.01 por ciento; hacia finales de 1992, las ganancias fueron de 0.12 por ciento.[17]

Debe destacarse que, a pesar de lo anterior, el margen neto de tasas de interés como promedio para todos los bancos, pasó de 3.35 por ciento en 1984 a 3.91 por ciento en 1992, es decir, un incremento de casi 17 por ciento. Lo anterior consolidó la solidez del sistema financiero al permitir a los bancos márgenes de intermediación más sostenibles en el largo plazo.

4. Conclusiones

La medida más importante instrumentada por las autoridades de Estados Unidos fue la formación de grupos financieros sólidos, de forma tal que influyeran favorablemente en las expectativas de la gente y evitaran nuevas corridas bancarias. La medida tuvo éxito e incrementó ligeramente los márgenes de ganancia de los bancos. Lo anterior permitió restaurar la solidez bancaria al garantizar márgenes adecuados a las instituciones y evitar políticas de competencia vía tasas de interés.

Las acciones encaminadas a disminuir las barreras geográficas de establecimiento, fortalecieron a las instituciones al fusionarse los grandes bancos con la infraestructura regional ya existente de los bancos más pequeños. Conviene destacar que no se trató de una estrategia orientada a fomentar los niveles de competencia entre instituciones; por el contrario, se fortaleció a los grupos más sólidos con el objeto de evitar algunas de las prácticas tradicionales de fondeo bancario, como la colocación de deuda en el exterior, y la concentración de cartera en sectores poco líquidos y sujetos a fluctuaciones cíclicas, como el inmobiliario.

Los requisitos más estrictos de capital, reservas e información pública crearon indirectamente barreras de entrada para aquellos grupos que anteriormente podían competir en sectores muy específicos. Sin embargo, ello incrementó el margen neto de intermediación en aproximadamente 17 por ciento, al pasar de un promedio de 3.35 por ciento en 1984 a 3.91 por ciento en 1992.

Las medidas para mejorar la situación financiera de los bancos y para corregir el problema de los depósitos fueron exitosas, ya que permitieron que el sector privado absorbiera una parte significativa de los costos. Como resultado, las pérdidas para el gobierno fueron de 2.9 por ciento del PIB y a cambio se logró un sistema bancario más eficiente y moderno.

D. Crisis Bancaria de México

1. Antecedentes

La crisis del sistema bancario mexicano inició en 1994. En ese año, los índices de cartera vencida se incrementaron en forma importante y algunos administradores pusieron en riesgo a sus instituciones. Así, el gobierno había intervenido dos bancos (Unión y Cremi) y tres más se encontraban bajo programas especiales de supervisión (Banpaís, Obrero y Oriente). Esta situación se agravó a partir de diciembre, con la devaluación del peso. La crisis estuvo precedida por un importante aumento en la oferta y demanda de fondos prestables, así como por una serie de cambios estructurales, iniciados en el país desde 1988, que contribuyeron a la expansión y al desarrollo del sistema financiero en su conjunto.

El sistema financiero fue objeto de un proceso gradual de liberalización y mayor autonomía de gestión. En 1988 se liberaron las tasas de interés pasivas, se erradicó la canalización de crédito obligatorio y se facultó a las instituciones de crédito para colocar los recursos generados, sin

[17] Como porcentaje total de activos manejados por la industria.

ninguna otra limitación que los requerimientos de capital correspondientes y el mantenimiento de un coeficiente de liquidez de 30 por ciento, el cual fue eliminado en 1991. La liberalización financiera fue posible a raíz del cambio en el esquema de financiamiento del Gobierno Federal, sustentado fundamentalmente en las operaciones de mercado abierto.

La expansión y desarrollo del sistema financiero también tuvo como origen las mejoras en las condiciones macroeconómicas y un sector público superavitario, que liberó recursos a los agentes privados a través del sistema bancario (Gavito, *et. al*., 1997a). Durante el periodo 1988-1992, el financiamiento total al sector privado creció a una tasa anual promedio de 31 por ciento en términos reales. Dicho crecimiento fue diez veces mayor que el registrado por el PIB durante el mismo periodo. La liberación de recursos se vio reforzada, a su vez, por la disminución en la inflación y la estabilidad en el tipo de cambio, factores que indujeron elevaciones en la demanda de dinero y en los niveles de crédito real.[18] En términos de la oferta de fondos prestables, el coeficiente de penetración financiera[19] pasó de 29 por ciento en 1988 a 51 por ciento en 1994. Sin embargo, el margen de intermediación financiera aumentó paulatinamente hasta superar, en 1991 y por 25 puntos porcentuales, al margen de intermediación promedio vigente en 1988. Ello, como resultado del incremento en las tasas de interés reales y en las provisiones legales para hacer frente a la cartera vencida.

En un escenario de altas tasas de interés reales y elevados márgenes de intermediación, la expansión en la demanda de crédito respondía, por una parte, a que la mayoría de las empresas tuviera que recurrir al financiamiento interno para hacer frente al mayor crecimiento económico que se experimentó desde 1988 y, por la otra, a la necesidad de refinanciar el pago de intereses.

Hasta 1992 se percibía al crecimiento económico como una cuestión generalizada, en la que era necesario destinar una mayor cantidad de recursos para financiar la modernización de la industria. Sin embargo, lo anterior no fue posible a partir de ese mismo año, debido principalmente a que la caída en las tasas reales de interés no fue un fenómeno permanente, sino transitorio, agravando por ello los problemas de cartera vencida, así como la falta de liquidez en la mayoría de las industrias.

La creciente demanda de crédito durante la primera parte de los 90s se explica por la necesidad de modernizar la planta industrial que estuvo fuertemente rezagada durante los 80s y por la necesidad de financiar las empresas públicas privatizadas (Mancera, 1997). La expansión crediticia, también se explica por el mayor financiamiento otorgado al consumo y a la vivienda, lo cual obedecía a las favorables expectativas de ingreso permanente y a la recuperación en los salarios reales. La participación del crédito al consumo y a la vivienda, como porcentaje del financiamiento total, pasó de 11 por ciento en 1987 a 25 por ciento en 1994. La mayor participación de este tipo de créditos aumentó la vulnerabilidad de todo el sistema financiero al concentrar en un sólo grupo de agentes privados montos de crédito cada vez más elevados.

Junto con la expansión crediticia, para 1994 el sistema bancario ya venía mostrando signos de debilidad, entre los que destacan: un capital insuficiente, producto del desmesurado aumento en la cartera vencida observado entre 1993 y 1994, la cual no se encontraba aprovisionada en forma adecuada; y la operación de un pequeño número de bancos con problemas no revelados en su información financiera, e inclusive con administraciones que actuaban al margen de la regulación.

En este contexto, y ante la inestabilidad macroeconómica ocasionada por la devaluación del peso, en los primeros meses de 1995 existía un severo riesgo de insolvencia por parte de la mayoría

[18] De acuerdo a una encuesta entre las 500 empresas más grandes de México, la relación deuda a capital se incrementó de 49 por ciento en 1991 a 83 por ciento en 1994, en promedio, lo que puede explicar el aumento en la vulnerabilidad del sector privado ante choques monetarios o reales, tal y como ocurrió con posterioridad a la devaluación del peso mexicano.

[19] Medido como la relación de M4 a PIB.

de las instituciones financieras. La situación se agravó debido a la reducción de la oferta de fondos prestables y al rápido descenso del agregado monetario M4. Bajo estas condiciones, la capitalización de intereses, la caída en la liquidez y las obligaciones de corto plazo amenazaban a un gran número de empresas y familias, con una incapacidad de pagos de dimensiones incalculables que ponía en riesgo la integridad del sistema financiero (Gavito, *et. al.*, 1997b).

2. Medidas adoptadas

Con el objeto de contrarrestar la delicada situación que prevalecía a principios de 1995, el gobierno instrumentó un paquete de ayuda destinado básicamente a proteger a los ahorradores. Sus objetivos fundamentales fueron aumentar la confianza de los mercados internos y externos en las instituciones financieras, minimizar los efectos de los choques fiscales y monetarios, así como promover una cultura del pago de las obligaciones. Es importante señalar que la estrategia del gobierno en el diseño del paquete de apoyo fue la de beneficiar a los deudores, así como a los bancos como instituciones y en ningún momento subsidiar a los accionistas de los mismos.

Los retos que se enfrentaban eran múltiples y variados. Entre ellos destacaban: i) evitar la expansión del crédito interno neto del Banco Central por concepto de los apoyos al sistema financiero; ii) distribuir y minimizar a lo largo de los años los costos fiscales resultantes de las fórmulas adoptadas para superar la problemática de las instituciones financieras; iii) interferir lo menos posible en el funcionamiento normal de los mercados; y iv) diseñar programas simples y transparentes para lograr su aceptación y favorecer la confianza en las medidas.

Para aumentar la capitalización y solidez financiera de los bancos, se estableció un monto mínimo de provisión para cartera vencida, equivalente al monto máximo resultante de cualquiera de las dos siguientes opciones: i) 60 por ciento del total de cartera vencida o ii) 4 por ciento del total de depósitos. Asimismo, se instauró el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE), cuyo objetivo era restaurar la confianza del público inversionista a través del aumento en la capitalización de los bancos. Además, se relajaron las medidas tendientes a limitar el capital accionario en la banca por parte de extranjeros, lo que incrementó la liquidez y mejoró la calidad de los activos en la medida en que nuevos bancos extranjeros tomaron el control de algunas instituciones nacionales.

Dentro de los compromisos asumidos por el gobierno, se aceptó adquirir dos pesos de deuda por cada peso de capital adicional inyectado al mercado financiero. Dichos préstamos fueron recomprados a valor neto y transferidos a un fondo manejado por los mismos bancos, libre de costo para el gobierno y pagadero en bonos a 10 años con intereses capitalizables a la tasa de los Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes). Para marzo de 1996, doce bancos que no habían sido intervenidos por las autoridades monetarias habían utilizado este mecanismo para incrementar su capital en alrededor de 30 mil millones de pesos; es decir, aproximadamente el 94 por ciento del capital con que contaban en diciembre de 1994.

Otro de los programas relacionados con la capitalización de los bancos lo constituyó el Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (FOBAPROA). Dentro de este programa se destinaron recursos a aquellas instituciones que presentaron un deterioro significativo en sus niveles de capitalización como consecuencia de prácticas irregulares y/o inadecuada administración, pasando dichas instituciones a ser controladas de manera directa por el FOBAPROA.

El programa de rescate bancario se orientó a apoyar a los deudores de la banca. Lo anterior se llevó a cabo mediante la reestructuración de gran parte de los créditos en Unidades de Inversión (UDI´s)[20], lo que permitió a los deudores reducir en forma significativa sus pagos. El beneficio de

[20] Las UDI´s son instrumentos de inversión indizados al Índice de Precios al Consumidor. Su ventaja radica en que tanto deudores como prestamistas contabilizan en las mismas unidades los flujos de liquidez y efectivo, manteniéndose los saldos en términos reales. Su valor se anuncia diariamente por el Banco de México y está basado en la tasa de inflación estimada para el día anterior.

las UDI´s se extendió a las deudas derivadas de créditos a la vivienda y a las empresas, así como a los préstamos estatales y municipales.

Un instrumento de ayuda adicional lo constituyó el Programa de Apoyo a Deudores de la Banca (ADE). Dicho programa tuvo como objetivo apoyar a los pequeños y medianos deudores así como fomentar una cultura de pago. En el ADE se establecieron dos componentes: un subsidio temporal en tasas de interés y posteriormente mayores facilidades para reestructurar deuda en mejores condiciones, principalmente a través de instrumentos denominados en UDI´s.

Dada la severidad de la crisis y el deterioro en el ingreso familiar[21], se instrumentó un programa para ayudar a los deudores de créditos hipotecarios. Con esta medida se benefició al 95 por ciento del portafolio total de préstamos destinados a la vivienda, promoviéndose también una mayor disciplina en el cumplimiento de las obligaciones, al apoyarse principalmente a los deudores cumplidos. También se adoptaron programas para el financiamiento del sector agropecuario y pesquero (FINAPE) y para el apoyo financiero y el fomento a la micro, pequeña y mediana empresa (FOPYME).

Finalmente, con el objeto de evitar un problema de abuso moral por parte de los bancos para reestructurar en UDI´s la cartera incobrable o de alto riesgo y manipular de esta forma los estados financieros para reportar mayores utilidades, se establecieron por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores topes máximos a la reestructuración en dichos instrumentos, así como nuevas provisiones para la revaluación y jerarquización del total de la cartera vencida (SHCP, 1996 y 1997).

3. Costos de las medidas

De acuerdo con estimaciones realizadas en noviembre de 1997, el costo fiscal total de los programas de ayuda a deudores y de saneamiento financiero se calcula que ascenderá a 379 mil 800 millones de pesos a valor presente u 11.9 por ciento del PIB de 1997. Dichas estimaciones incluyen la actualización a valores de ese mismo año, así como un deterioro mayor al previsto en las carteras bancarias. El costo total se irá devengando en el transcurso de 30 años y en la medida en que se vayan generando los gastos pactados en los diferentes programas, por lo que el gobierno mexicano no se verá obligado a hacer frente a estos compromisos de manera inmediata.

Es importante señalar que para sufragar el costo del ADE, así como el de otros programas de saneamiento financiero, el Gobierno Federal asignó el superávit fiscal de 1995. Esos recursos, más los intereses devengados, permitieron reducir el costo total en alrededor de 25 mil 120 millones de pesos, en valor presente. Por su parte, en 1996 el Gobierno Federal canalizó el remanente de operación del Banco de México, de 24 mil 383 millones de pesos en valor presente, a cancelar pasivos del FOBAPROA con dicho instituto central. Asimismo, con créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que se contrataron en 1995 y 1996, se canalizaron al FOBAPROA recursos adicionales por 18 mil 700 millones de pesos a valor presente. Adicionalmente, el Gobierno Federal ha cubierto, en valor presente, 3 mil 67 millones de pesos relacionados con los costos derivados de diversos programas, entre los que destacan el FINAPE, el FOPYME y el de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para Vivienda. Así, con los programas descritos se ha cubierto cerca de un 2.2 por ciento del PIB, faltando por erogarse el equivalente al 9.7 por ciento del PIB.

El avance de los programas de apoyo, principalmente el de los UDI´s, asciende a 32 por ciento del monto original asignado, en tanto que el programa específico de UDI´s para estados y

[21] Básicamente por el drástico aumento del desempleo durante 1995 y principios de 1996, que llegó a representar un retiro de casi 370,000 asegurados permanentes del Instituto Mexicano del Seguro Social y una tasa de desempleo de 7.6 por ciento en septiembre de 1995, comparada con una de 4.5 por ciento en enero del mismo año.

municipios registra ya un avance del 84 por ciento y el de créditos a la vivienda del 72 por ciento. Adicionalmente, los programas de FINAPE y FOPYME han coadyuvado a disminuir el sobreendeudamiento de la planta productiva, mostrando avances de 64 y 59 por ciento, respectivamente. De manera global, se ha avanzado en alrededor de un 20 por ciento del costo total de los programas de saneamiento financiero. En el cuadro B.1 se presenta el costo desagregado para el gobierno mexicano de todos los programas de apoyo.

Cuadro B.1
MÉXICO: COSTO FISCAL POR PROGRAMA

Programa	Miles de millones De pesos a Valor presente	Porcentaje del PIB de 1997
UDI´s	28.5	0.9
Programa de Vivienda	39.2	1.2
FINAPE	15.8	0.5
FOPYME	7.8	0.2
ADE	5.0	0.2
FOBAPROA	187.3	5.9
Esquemas de Capitalización	77.4	2.4
Créditos Carreteros	18.8	0.6
TOTAL	**379.8**	**11.9**

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1998), *Criterios Generales de Política Económica*.
UDI´s: Unidades de Inversión. FINAPE: Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero.
FOPYME: Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. ADE: Programa de Apoyo a Deudores de la Banca. FOBAPROA: Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

4. Conclusiones

La crisis bancaria mexicana se profundizó básicamente como resultado de la devaluación del peso de diciembre de 1994 y de la consiguiente crisis financiera que sufrió el país, especialmente durante 1995. Sin embargo, desde que empezó la reforma al sector financiero en 1988, comenzaron a gestarse problemas de índole estructural, que se agravaron por la gran cantidad de flujos de inversión extranjera en cartera, principalmente de corto plazo, que acumuló el país.

Las causas de esta crisis son de un orden múltiple y complejo, cuyos efectos en los sectores real y financiero de la economía fueron severos. Sin embargo, las medidas adoptadas por las autoridades contribuyeron a mitigar los efectos de la crisis, evitando con ello el colapso total del sistema financiero.

A partir de abril de 1995, la banca mexicana comenzó a recuperar la capacidad de renovar la mayoría de sus pasivos externos y contratar nuevos créditos en el exterior. Ello hizo posible que las instituciones que utilizaron recursos del FOBAPROA, para hacer frente a sus vencimientos de deuda en moneda extranjera, hayan podido liquidar totalmente su adeudo con ese fideicomiso, mismo que alcanzó un máximo de 3,900 millones dólares durante 1995.

Sin embargo, algunos bancos aún presentan problemas de baja capitalización y elevados índices de cartera vencida. Es por ello que la solidez en el futuro está directamente relacionada con

la estabilidad macroeconómica y la capacidad real de absorción y amortiguamiento de choques externos; también con las mejoras en la diversificación y cobertura de riesgos, así como con la depuración de los esquemas regulatorios.

Para ello, se han adoptado diversas medidas que buscan atender los problemas fundamentales del sistema financiero. Por ejemplo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha mejorado substancialmente su capacidad de supervisión sobre las instituciones financieras mediante el incremento de la participación de auditores externos y calificadoras de valores para mejorar la información destinada al público inversionista. También, nuevas reglas de capitalización obligan al capital de los bancos a ajustarse en función de su exposición a los riesgos del mercado. Lo anterior, aunado a nuevas reglas contables que convergen con las normas aceptadas internacionalmente, permite explicar la evolución favorable que el sector en su conjunto ha tenido desde 1996.

E. Crisis Bancaria de Venezuela

1. Antecedentes

La crisis bancaria de Venezuela se inició en 1994, año en que las autoridades cerraron siete y nacionalizaron seis de los cuarenta y siete bancos que operaban en el país. Dentro de ellos, se incluyeron cuatro de los seis bancos más grandes. Los trece bancos representaban el 49.4 por ciento de los depósitos totales del sistema bancario. Dado que los bancos comerciales formaban parte de grandes grupos financieros, las autoridades tuvieron que absorber una amplia variedad de empresas relacionadas (IMF, 1995).

La crisis de 1994 se fue gestando desde finales de la década de los 80, ante las debilidades del sistema bancario venezolano. Los costos de operación eran elevados en comparación con estándares internacionales, como resultado de una estructura legal que imponía barreras a la entrada de bancos extranjeros. Además, la combinación de la evolución macroeconómica poco favorable, los inadecuados sistemas contables y la ausencia de una supervisión prudencial, generaban problemas tales como la tenencia de activos de baja calidad y alto riesgo, la concentración excesiva de los créditos en empresas relacionadas, la reducida capitalización y la baja rentabilidad.

El año de la crisis puede dividirse en dos subperiodos: 1) de enero a mayo y 2) de junio a diciembre.

a) Subperiodo de enero a mayo de 1994

En enero de 1994, el segundo banco más importante de Venezuela (Latino), que mantenía el 8.3 por ciento de los depósitos totales del sistema bancario, se declaró incapaz de solventar una obligación que tenía con el Banco Central. Dicha obligación se había generado en el cuarto trimestre de 1993, cuando el Banco Latino tuvo que recurrir a apoyos de liquidez para hacer frente a salidas de depósitos. Además, la proporción de préstamos con problemas (netos de provisiones) con relación al capital más reservas, había llegado a ser de 94.7 por ciento. Ello condujo a que el monto de la ayuda tuviera que ascender a lo doble del capital más las reservas del banco. La magnitud del problema fue tal, que condujo a las autoridades a cerrarlo. Ante ello, otros bancos empezaron a sufrir salidas de depósitos y dificultades de liquidez. Dado que el cierre de más bancos podía provocar una severa crisis de confianza, las autoridades determinaron otorgar financiamientos, a través del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (Fogade), para cubrir los faltantes

de liquidez.[22] Para finales de marzo, siete bancos estaban recibiendo este tipo de asistencia, mismos que representaban el 20.9 por ciento de los depósitos totales del sistema bancario.[23]

En abril, el Banco Latino se reabrió como banco estatal, después de haber cubierto sus pérdidas con inyecciones de capital del Fogade. La ayuda del Fogade a los otros siete bancos continuó hasta mediados de junio, sumando 8.1 por ciento del PIB. Para el citado mes, estas instituciones ya habían otorgado todos sus activos como garantía. Por lo anterior, las autoridades decidieron cerrar los siete bancos; continuar pagando los depósitos legalmente garantizados a través de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (SBIF); y finalmente liquidarlos.[24]

b) Subperiodo de junio a diciembre de 1994

Después del cierre de los siete bancos, otro grupo de bancos empezó a perder depósitos. Esto coincidió con la salida de capitales privados del país que antecedió a la imposición de controles cambiarios. Con el objeto de revertir la pérdida de depósitos, a finales de junio se establecieron medidas para lograr una mejor coordinación entre el Ministerio de Finanzas, el Banco Central, el Fogade y la SBIF; y para forzar a los bancos sólidos a otorgar prestamos a los bancos débiles. Sin embargo, estas medidas tuvieron poco éxito.

En agosto se tenían identificados cinco bancos adicionales con problemas, dentro de los cuales estaban el tercero, cuarto y sexto bancos más importantes.25 Todos ellos se nacionalizaron. Las nacionalizaciones se llevaron a cabo sin que se cerraran los bancos y sin que se impusiera alguna restricción sobre el retiro de los depósitos. Con ello se pretendía disminuir el costo fiscal y tener un efecto menos adverso sobre el sistema financiero que el derivado de cierres y liquidaciones de los bancos.

Durante 1995, las autoridades cerraron cinco bancos más, dentro de los cuales se encontraban tres que habían estado bajo programas de capitalización y monitoreo gubernamental y uno que había sido absorbido por el gobierno en diciembre de 1994. En suma, los 17 bancos afectados por la crisis bancaria contabilizaban alrededor del 60 por ciento de los depósitos totales del sistema bancario (Muñiz, et. al., 1996).

2. Medidas adoptadas

Las medidas adoptadas incluyeron: 1) inyecciones de capital por parte del Fogade para resarcir pérdidas de grupos financieros; 2) pago de los recursos de los depositantes mediante bonos de largo plazo con tasas de interés nominales inferiores a las del mercado; 3) otorgamiento de financiamientos auxiliares por parte del Fogade para cubrir faltantes de liquidez de los bancos con problemas; 4) pago total de los depósitos legalmente garantizados a través de la SBIF: 5) cierre y liquidaciones de bancos; y 6) la entrada en vigor de una nueva ley bancaria.

La nueva ley bancaria incorporaba mejores procedimientos para el manejo de bancos con problemas financieros. Por ejemplo, establecía que el apoyo a los bancos debería de determinarse, según el grado de insolvencia, mediante el establecimiento de un plan acordado de rehabilitación. También consideraba que, en la medida en que el plan no fuera suficiente para restablecer la

---

[22] El Fogade se creó en 1985 para asegurar depósitos en moneda local hasta por el equivalente a 33,000 dólares por ahorrador. También para proveer financiamiento de largo plazo, a tasas de interés subsidiadas, para ayudar a reestructurar instituciones financieras con problemas.

[23] Estos eran : Banco Barinas, Banco Maracaibo, Banco Construcción, Banco Metropolitano, Banco La Guaira, Bancor y Banco de Amazonas.

[24] La SBIF dependía del Ministerio de Finanzas. Su objetivo era monitorear el cumplimiento de la legislación bancaria.

[25] Estos eran : Banco de Venezuela, Banco Consolidado, Banco Progreso, Banco República y Banco Andino.

solvencia, la autoridad podía intervenir las instituciones financieras para determinar su fusión o liquidación.

En la práctica, la ayuda oficial que se otorgó a los bancos con problemas representó varios múltiplos de las bases de capital (en algunos casos más de 20 veces), sin que ello se sustentara en la verdadera condición financiera de las instituciones. Las administraciones, que existían en los bancos con problemas, eran reemplazadas muy lentamente o permanecían. Lo anterior propiciaba que la ayuda otorgada a bancos, que eran claramente insolventes, se prestara a malos manejos por parte de los administradores. Además, se daban incentivos para que los que conocían la verdadera situación de los bancos (administradores y grandes depositantes), retiraran sus fondos de manera masiva ante una posible intervención gubernamental. Como resultado, el costo fiscal, asociado con estas fallas de instrumentación, aparentemente fue mucho mayor que el que se hubiera dado si los bancos se hubieran liquidado al principio de su problemática y se hubieran compensado a todos los depositantes de acuerdo con la garantía legal.[26]

3. Costos de las medidas

La crisis bancaria puso considerable presión en las finanzas del sector público y del Banco Central. Como se observa en el cuadro B.2, en 1994, el gasto destinado a capitalizar bancos, a apoyar a las instituciones con problemas y a pagar depósitos de los ahorradores fue de 13.2 por ciento del PIB. En 1995, la asistencia adicional ascendió a 4 por ciento del PIB. Como resultado de lo anterior, la deuda pública interna aumentó de 7 por ciento del PIB en 1993 a 16 por ciento en 1995, implicando ello mayores pagos de intereses. En 1994 y 1995, el Banco Central también emitió montos importantes de deuda para esterilizar parte del crédito neto otorgado al Fogade, mismo que fue de 9 por ciento del PIB. Con ello, el saldo de los valores del Banco Central aumentaron de 1 por ciento del PIB en 1993 a 5 por ciento en 1995. Esto debilitó la posición financiera del Banco Central provocando que sus pérdidas pasaran de 0.2 por ciento del PIB en 1993 a 2 por ciento en 1994 y a 1 por ciento en 1995.

Cuadro B.2

VENEZUELA: GASTO FISCAL DIRECTO RELATIVO A LA CRISIS BANCARIA

(porcentajes del PIB)

Año	Por nacionalizaciones de bancos	Por cierre de bancos	Total
1994	5.1	8.1	13.2
1995	0.0	4.0	4.0
Total	**5.1**	**12.1**	**17.2**

Fuente: Muñiz, et. al., (1996), Venezuela: Recent Economic Developments. Washington: IMF

4. Conclusiones

El deterioro del sistema bancario venezolano se originó ante la falta de evaluación de las condiciones financieras de los bancos y la débil legislación prudencial. Si bien los problemas de insolvencia ya estaban latentes, tres factores contribuyeron a que estallara la crisis en 1994: 1) la

[26] En el periodo de junio a diciembre de 1994, el gobierno conformó un Consejo de Emergencia Financiera con la participación coordinada del Banco Central, la SBIF y el Fogade bajo la dirigencia del Ministerio de Finanzas. Este Consejo tenía la responsabilidad de evaluar, formular e implementar las políticas para solucionar la crisis bancaria. El Consejo tenía el poder para regular los flujos de recursos del mercado interbancario y para forzar a los bancos con exceso de liquidez a que otorgaran prestamos a aquellos con faltantes de liquidez. A través de este Consejo se llevaron a cabo las nacionalizaciones de los bancos y se instrumentaron los programas de reestructuración y capitalización para restablecerlos como entidades financieras viables.

incertidumbre en la orientación de la estrategia económica; 2) la posibilidad de que las autoridades aplicaran una normatividad bancaria más estricta; y 3) la especulación de que el gobierno no proporcionara el apoyo financiero necesario para solventar a los bancos con problemas. Lo anterior propició salidas de capital y corridas de depósitos de algunos bancos. Ante ello, las autoridades respondieron adoptando distintas estrategias que terminaron en cierres y nacionalizaciones de bancos.

F. Crisis Bancaria de España

1. Antecedentes

La crisis en el sistema bancario español comenzó a finales de los años setenta y se debió al resultado de una combinación de factores internos y externos. La economía española empezó a sufrir las consecuencias de los problemas en el mercado petrolero de 1973 y 1978, al mismo tiempo que los mercados financieros internos se enfrentaban a una situación de liberalización, expansión e incremento en la toma de riesgos, todo ello propiciado por la falta de un marco legal y regulatorio apropiado. Lo anterior llevó a que los mercados se volvieran altamente especulativos y a que la actividad bancaria creciera de manera espectacular pero sin ningún control (Alexander, 1997).

Otro factor que contribuyó a precipitar la crisis bancaria, fue la concentración en la propiedad de los bancos por parte de grandes conglomerados industriales. Esto implicó que una gran cantidad de préstamos se otorgaran a partes relacionadas, concentrando de manera excesiva los niveles de crédito.

Formalmente la crisis inició en 1977, cuando el Banco Central reconoció los graves problemas de liquidez del sistema financiero. La situación tendió a agravarse por los crecientes problemas de cartera vencida, lo que llevó a que a principios de los años ochenta se declarara la insolvencia generalizada del sistema financiero. Esta situación afectó a 51 de los 110 bancos existentes y a más del 20 por ciento del total de los depósitos en el sistema bancario.

La crisis bancaria ocurrió después de un periodo de rápido crecimiento económico caracterizado por mejoras significativas en el desempeño de los diversos sectores económicos. Durante los tres años precedentes a la crisis, la tasa de crecimiento económico ascendió a 4.8 por ciento en promedio en tanto que la tasa de inflación, para el mismo periodo, era elevada en comparación con otros países europeos al ser de 15.2 por ciento. A pesar de lo anterior, España mantuvo moderados déficit en la cuenta corriente como proporción del PIB (-1.8 por ciento) en promedio durante los tres años anteriores a la crisis. De igual forma, los términos de intercambio mejoraron y el tipo de cambio real se mantuvo casi constante.

El rápido crecimiento económico, asociado con una mayor libertad de entrada al sistema financiero y la disponibilidad de nuevos instrumentos, llevó a los bancos a incurrir en riesgos excesivos, lo cual no hubiera sido factible de haber existido una vigilancia más estricta del sistema por parte de las autoridades. Esto permitió una estructura institucional con una elevada concentración en la propiedad de los bancos y en los créditos otorgados, creando un entorno particularmente vulnerable a las fallas del mercado. La mayoría de los bancos con problemas habían otorgado montos significativos de crédito a empresas directamente relacionadas (Sundararajan y Baliño, 1991).

2. Medidas adoptadas

En España, la crisis se extendió desde 1977 hasta 1985. Durante este periodo, el Banco Central condujo la mayor parte de las operaciones de rescate financiero a través del Fondo para la Garantía de Depósitos (FDG), cuya propiedad era del gobierno (50 por ciento) y el resto de bancos

privados. El pilar fundamental para la reestructuración bancaria por medio del FDG, fue el acuerdo entre el Banco Central y los bancos privados para participar de manera equitativa en las pérdidas ocasionadas por las reestructuraciones. Para ello, y desde 1980, se reformaron los estatutos constitutivos del FGD con el objeto de otorgarle mayores facultades en el manejo de las operaciones necesarias para recobrar la solvencia en la operación de los bancos. Con estos cambios, el gobierno y las instituciones privadas afectadas contaban con una agencia de operación mixta que se convirtió en el principal agente durante todo el proceso.

a) Proceso de rehabilitación

El proceso de rehabilitación de los bancos se realizó con la siguiente secuencia:[27]

- Primero, los créditos incobrables fueron cancelados a la par con el capital remanente;

- Posteriormente, y una vez que todos o la mayor parte de dichos créditos fueron cancelados, el FGD adquirió una parte en el control del banco y convocó tiempo después a nuevas subscripciones de capital. Esto permitió inyectar liquidez casi inmediata a los bancos afectados sin un costo elevado para el gobierno;

- Finalmente, y una vez que los bancos fueron saneados, se vendieron a nuevos accionistas mediante un mecanismo transparente que impedía en la mayoría de los casos que los dueños originales pudieran tener alguna participación en el capital accionario.

La única excepción al proceso anterior la constituyó el Grupo Rumasa, un conglomerado constituido por 20 bancos, así como por otras grandes empresas industriales y comerciales. Con este grupo, el proceso se llevó a cabo de forma gradual dado el impacto potencial en los niveles de empleo y producción que se hubieran observado[28] de haberse liquidado los bancos asociados. En este caso, las autoridades tomaron el control efectivo del grupo hasta 1983 y posteriormente los bancos más grandes fueron vendidos a consorcios extranjeros, en tanto que los bancos menores fueron absorbidos por otros bancos españoles, los cuales participaron con parte de los costos.

Las ayudas directas del Banco Central a este grupo totalizaron 0.6 por ciento del PIB. Estos recursos fueron otorgados a tasas de interés preferenciales con periodos de maduración de más de 10 años. Adicionalmente, 12 bancos del consorcio compraron bonos gubernamentales también a tasas menores y con el objeto de garantizar las obligaciones contraídas.

a) Medidas adicionales de carácter general

Cada uno de los bancos reestructurados estuvo sujeto a un plan de recuperación a mediano plazo, usualmente 5 años. Dicho plan estipulaba los objetivos específicos de la institución así como fechas límite para llevar esto a cabo. Los bancos también tuvieron la obligación de reportar al FGD el progreso obtenido en la consecución de dicho plan. El banco central, a través del FGD, tenía la facultad de nombrar un representante para cada institución, el cual podía ordenar revisiones y auditorías a su entera discreción. Asimismo, y durante todo el periodo de la crisis, el Banco Central otorgó, de manera adicional, apoyo directo a los bancos a través de reducciones importantes en los requerimientos de reserva y de liquidez. A pesar de ello, dicha ayuda fue comparativamente menor que los préstamos directos, aunque sirvió para complementar todo el proceso.

Los resultados de las medidas anteriores fueron alentadores. Para mediados de la década de los ochenta, la fragilidad anterior del sistema bancario fue restaurada casi en su totalidad y la cartera vencida disminuyó a niveles aceptables.[29] Las razones de capital también mostraron una notable

[27] Este proceso de reestructuración fue similar al empleado en Estados Unidos a principios de los años 80.

[28] El Grupo Rumasa tenía 50,000 empleados, de los cuales más de 11,000 se encontraban en los bancos del conglomerado.

[29] No se conocen datos específicos, sólo que para 1985 la mayoría de los bancos presentaban notables mejoras en todos sus indicadores.

mejoría aunque por otro lado el otorgamiento de nuevos créditos permaneció relativamente estancado.

3. Costos de las medidas

El costo de la reestructuración bancaria de España, durante el periodo de 1977 a 1985, se estima en 15 por ciento del PIB (Alexander, 1997). Sin embargo, y a pesar de que esta cifra pudiera parecer elevada, España es considerada dentro del grupo de países que ha tenido un "progreso substancial" en su proceso de reestructuración bancaria.[30] Dentro de este costo, destaca la asistencia otorgada en un sólo préstamo al grupo Rumasa por 131 mil millones de pesetas (0.6 por ciento del PIB).

4. Conclusiones

El proceso de reestructuración de los bancos españoles fue exitoso, debido a que la reforma se llevó a cabo con apoyo y recursos de gobierno y del sector privado. La mayoría de las operaciones de saneamiento financiero fueron realizadas en relativamente poco tiempo. El Banco Central fue extremadamente cuidadoso y transparente en estas operaciones, evitando el diferimiento a muy largo plazo de los costos y de las obligaciones adquiridas tanto para el gobierno como para el sector privado. Lo anterior, aunado a la transparencia en el proceso de intervención, rescate y venta de las instituciones afectadas, propició un clima de certidumbre entre los futuros inversionistas.

Por otro lado, debe destacarse que la estricta vigilancia y la ampliación de facultades por parte del Banco Central, permitió el fortalecimiento de los portafolios de las instituciones sin comprometer en exceso el desempeño macroeconómico o las políticas de crecimiento.

En este sentido, España es un ejemplo claro de cómo una política prudente y bien definida de regulación, puede ayudar de manera importante a fortalecer las instituciones, sin costos excesivos, con gran independencia de la política monetaria y sin un impacto serio en el proceso de reconversión industrial.

G. Crisis Bancaria de los Países Nórdicos

1. Antecedentes

La crisis financiera en los países nórdicos empezó en Noruega a principios de 1989; posteriormente inició en Finlandia y Suecia. Las causas que originaron esta crisis fueron: un entorno macroeconómico internacional desfavorable, particularmente en Europa, la mala orientación de la política económica, y los errores cometidos por la administración bancaria. El entorno internacional afectó a Noruega por la caída en el precio internacional del petróleo de los años ochenta; y a Finlandia y Suecia por el colapso del comercio con la entonces Unión Soviética a principios de la década de los 90.

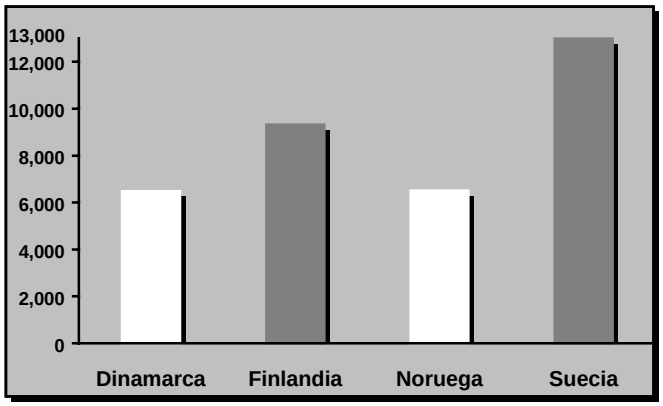
Desde la segunda mitad de los años ochenta, la política fiscal se orientó a una continua expansión. Los mercados financieros en estos países no estaban suficientemente regulados y la demanda por el crédito se incrementó substancialmente. Grandes deducciones de impuestos sobre los intereses, combinadas con altos niveles de ingresos, reflejaban un bajo costo real del crédito. Al mismo tiempo, los recursos tanto humanos como materiales destinados a la supervisión bancaria eran mínimos y las autoridades bancarias carecían de experiencia para enfrentar una crisis (Koskenkyla, 1994).

[30] Esta clasificación corresponde a países con progreso substancial, progreso moderado y progreso lento. Otros países que han tenido un progreso substancial, al igual que España, son: Costa de Marfil, Perú, Filipinas y Suecia.

De acuerdo con Koskenkyla (1994), en este contexto, dentro del sistema bancario se cometieron errores relativos a la administración tales como: la toma de riesgos excesivos tanto en préstamos como en inversiones; el involucramiento en una fuerte competencia por la participación del mercado; la consideración del crecimiento como una meta más importante que las utilidades; e indiferencia hacia competir con intermediarios extranjeros.

En la gráfica B.1 se muestran las pérdidas totales per cápita en que incurrieron los bancos por concepto de préstamos. De 1991 a 1993, las pérdidas por préstamos promediaron en Suecia 13,000 marcos finlandeses, y en Finlandia 10,000 marcos finlandeses, las cuales resultan muy altas en relación al número de habitantes; en Dinamarca y Noruega, estas pérdidas resultaron relativamente mucho menores.

Gráfico B.1
BANCOS NÓRDICOS: PÉRDIDAS POR PRÉSTAMOS
(Totales en marcos finlandeses por habitante, 1991-1993)



Fuente: Koskenkyla, Heiki (1994), *The Nordic Banking Crisis*. Finlandia: Financial Markets Department, Bank of Finland.

2. Medidas adoptadas

En Finlandia, Noruega y Suecia el gobierno y los Bancos Centrales respectivos proporcionaron ayuda a los bancos en una escala masiva. A principios de 1990, organizaciones especiales de ayuda a bancos fueron establecidas en esos países, las cuales operaban de manera similar. En 1991 - 1992 se establecieron, en los tres países, fondos gubernamentales para la seguridad bancaria que, en el caso especial de Noruega, constituyeron la mayor fuente de ayuda.

En 1991 y 1992, tres grandes bancos comerciales noruegos fueron intervenidos y capitalizados por el Estado, los cuales hasta fechas recientes, aún continúan bajo su control. De 1991 a 1993 el Banco Central de Noruega otorgó préstamos con tasas muy bajas por el equivalente al 0.24 por ciento del PIB.

Por otra parte, el número de bancos, sucursales y de empleados bancarios decrecieron en todos los países nórdicos como puede observarse en la gráfica B.2. En Finlandia y Suecia la caída en el número de bancos es mucho más pronunciada que en países como Dinamarca y Noruega, afectando consecuentemente en forma drástica el empleo en todos estos países, aunque en mucho menor proporción en Dinamarca , donde la crisis fue menos severa y en escala mayor a Finlandia donde la crisis fue más aguda.[31]

[31] De acuerdo con Koskenkyla (1994), existe un mayor número de empleados bancarios en Dinamarca y Finlandia (casi el doble), en comparación con Noruega.

En lo correspondiente al gobierno sueco, se otorgó gran ayuda a los bancos con problemas mediante la emisión de valores en montos tales que permitieron cubrir parte de los compromisos. Asimismo, estableció dos compañías administradoras de activos bancarios, las cuales desempeñaron un papel preponderante en el manejo de la crisis. El gobierno sueco consideró importante que los bancos regresen a ser propiedad privada, incluyendo a inversionistas extranjeros.

En Finlandia, la ayuda pública destinada a los bancos se ha modificado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en 1991 el Banco Central intervino un banco (Skopbank), lo capitalizó y compró el portafolio de mayor riesgo. Posteriormente, el mismo banco fue vendido a otro banco y se recuperaron recursos. En 1992, el estado invirtió alrededor de 1.68 por ciento del PIB en bancos finlandeses, por medio de la compra de certificados de capitalización emitidos por los mismos, con el objeto de garantizar la continuidad de su capacidad para otorgar préstamos.

En la crisis de Finlandia, el estado salvaguardó la solvencia del Skopbank y la del Banco de Ahorro de Finlandia comprando sus acciones y certificados de capitalización por un total de 3.37 por ciento del PIB. De esta cantidad, 1.17 por ciento del PIB fueron recuperados por la venta del Banco del Ahorro de Finlandia. Asimismo, se creó una compañía administradora de activos (Arsenal LTD). Para ello, el Estado invirtió1.049 por ciento del PIB bajo la forma de capital contable de esta compañía. Adicionalmente, el Estado emitió una garantía de capital para financiarla.

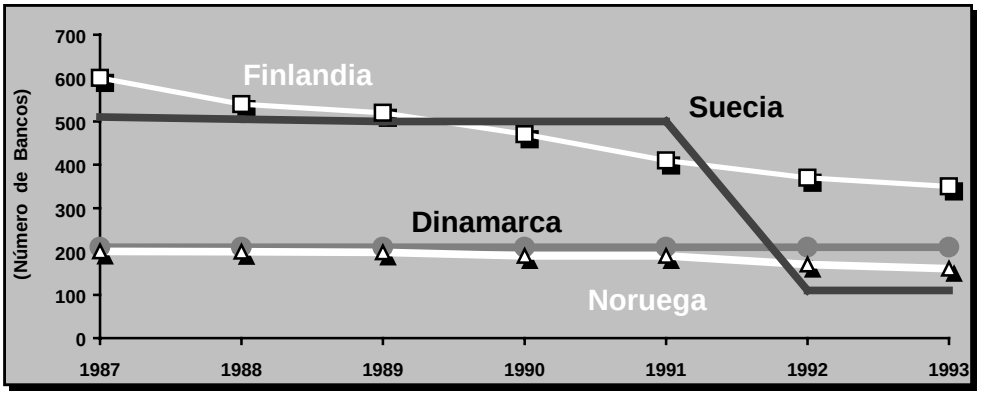
Tanto en Finlandia como en Suecia, el Estado emitió, en 1992-1993, una garantía general para cubrir las obligaciones bancarias. El parlamento impuso límites a la ayuda bancaria, los cuales pueden ser modificados de acuerdo a las necesidades del sistema bancario.

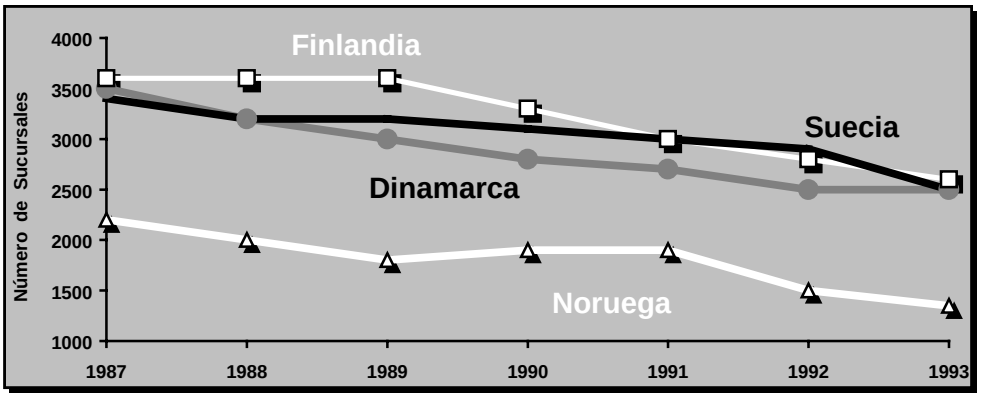
3. Costos de las medidas

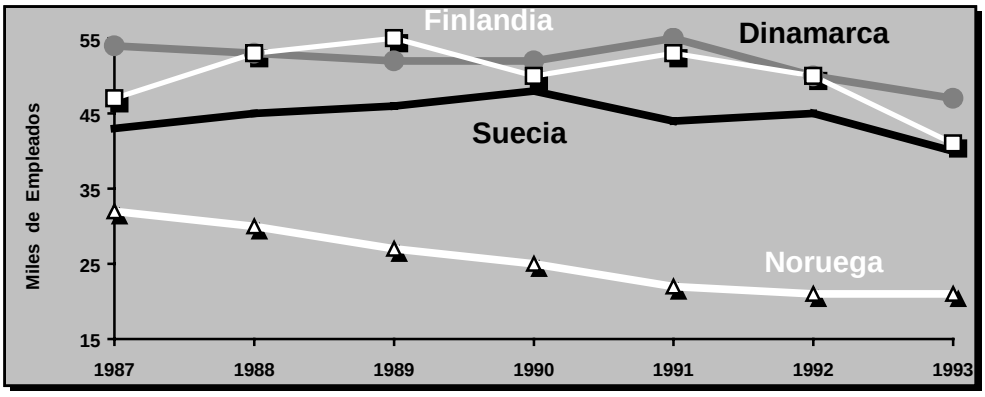
El apoyo gubernamental dirigido a los bancos finlandeses, noruegos y suecos tomaron diferentes matices. Por ejemplo, los fondos de garantía bancarios sólo existían en Noruega y Finlandia. El cuadro B.3 muestra que, en términos relativos, los bancos finlandeses recibieron mayor ayuda que otros bancos nórdicos. Ello se explica por el hecho de que la crisis finlandesa fue la más severa de las tres.

De acuerdo con algunas estimaciones del gobierno noruego, se considera probable recuperar la ayuda provista a los bancos ya que, el valor de las acciones pertenecientes al Estado se ha incrementado considerablemente. Adicionalmente, se espera que, los préstamos proporcionados a los bancos por parte del Estado sean pagados.

Gráfico B.2
NÚMERO DE BANCOS, SUCURSALES Y EMPLEADOS EN LOS SISTEMAS BANCARIOS DE LOS PAÍSES NÓRDICOS: 1987 - 1993







Fuente: Koskenkyla, Heiki (1994), *The Nordic Banking Crisis*. Finlandia: Financial Markets Department, Bank of Finland.

Por su parte, Suecia estima que la mayoría de los recursos destinados a la ayuda bancaria sean recuperados por medio de la venta de dos bancos. Al mismo tiempo, se estima recuperar parte de los recursos orientados a las administradoras de activos bancarios.

Cuadro B.3

FINLANDIA, NORUEGA Y SUECIA: APOYO TOTAL A LOS BANCOS

(Miles de milllones de dólares –m.m.$- y porcentajes del PIB, 1989-1993)

Cantidad total	Finlandia [a/]		Noruega [b/]		Suecia [c/]	
De apoyo	m.m.$	% PIB	m.m.$	% PIB	m.m.$	% PIB
Económico disponible	14.1	14.7	4.5	4.5	11.3	6.2
Económico utilizado	7.8	8.4	N.d.	n.d.	8.4	4.7

Fuente: Koskenkyla, Heiki (1994), *The Nordic Banking Crisis*. Finlandia: Financial Markets Department, Bank of Finland.

Notas: a/ Las cantidades se refieren a la situación después de la venta del Banco de Ahorros de Finlandia. De acuerdo con las estimaciones, Arsenal Ltd. requerirá un apoyo adicional por la cantidad de 1.9 mil millones de dólares. Consecuentemente, la cantidad total de apoyo en Finlandia ascenderá a 16.2 mil mdd.

b/ La participación del Banco Norges es de 500 mdd. En Noruega, la mayor parte de dicho apoyo fue proporcionado durante 1991 y 1992.

c/ De la cantidad total destinada para el apoyo económico se han utilizado 8.4 mil mdd de los cuales, el Estado contabiliza 7.8 mil mdd y la Oficina Nacional de Deuda contabiliza 600 mdd.

n.d. No disponible.

4. Conclusiones

La crisis bancaria nórdica muestra una experiencia similar a la ocurrida en otros países, en donde los eventos típicos que ocurren después de un "boom" en el crédito doméstico consisten en: un entorno macroeconómico caracterizado por decrecimiento económico, bajas en el ingreso general y mercados de capitales deprimidos .

Por otra parte, la ausencia de una regulación y supervisión adecuada, aunada al "boom" experimentado en la economía, provocó que muchos bancos nórdicos incrementaran sus niveles de préstamos, así como, la toma de riesgos excesivos, ocasionando una pérdida de eficiencia en la distribución del capital.

Las bajas en las tasas impositivas conjuntamente con la eliminación del racionamiento del crédito, provocaron mayores niveles de endeudamiento lo cual, a largo plazo resultó insostenible. La política monetaria no pudo contener la expansión del crédito al tiempo que la política fiscal no fue lo suficientemente restrictiva.

H. Crisis Financiera de Filipinas

1. Antecedentes

La crisis del sistema financiero de Filipinas abarca el periodo de 1981 a 1986. Este periodo se divide en tres subperiodos con características diferentes: 1) el año de 1981; 2) del primer trimestre de 1982 al tercer trimestre de 1983; y 3) del cuarto trimestre de 1983 al cuarto trimestre de 1986 (Nascimento, 1991).

a) Subperiodo 1981 (I - IV)

La crisis del sistema financiero de Filipinas inició en enero de 1981, cuando un grupo industrial desconoció un monto de deuda comercial por entre 500 y 800 millones de pesos filipinos (0.18 y 0.28 por ciento del PIB). La crisis de confianza que ocasionó lo anterior, propició que los inversionistas del mercado de dinero dejaran de renovar sus fondos, generalizándose así una situación de insolvencia entre los deudores. El colapso del mercado de papel comercial provocó

quiebras de varias instituciones financieras no bancarias, dentro de las que se incluyeron las dos casas de bolsa más importantes. Lo anterior afectó a aproximadamente el 16.5 por ciento de los activos totales del sistema financiero. La falta de confianza se extendió a los bancos de desarrollo. Por lo que respecta a estos bancos, los activos perdidos representaron el 1.6 por ciento de los activos totales del sistema bancario.

b) Subperiodo 1982 (I) - 1983 (III)

En este periodo, el gobierno instrumentó programas de ayuda a las instituciones financieras involucradas para mejorar directamente su difícil situación e indirectamente a la de las empresas deudoras. El gobierno incrementó los préstamos de emergencia y las contribuciones de capital a las empresas públicas y absorbió, a través de sus instituciones financieras, a bancos privados y empresas no financieras con severos problemas. Para compensar la fuerte caída en la inversión privada, se aumentó la inversión pública. Todas estas medidas tuvieron un impacto en el déficit fiscal.

c) Subperiodo 1983 (IV) - 1986 (IV)

La incertidumbre política y económica desembocó en una crisis de balanza de pagos en octubre de 1983. En ese mes, las autoridades anunciaron una moratoria de pagos a los bancos comerciales internacionales. Ello provocó grandes salidas de capital, pérdida de reservas internacionales y finalmente una crisis económica. Los principales efectos financieros de la crisis de este periodo fueron: una contracción de 53 por ciento real en el crédito comercial otorgado al sector privado; una profunda reestructuración del Banco de Desarrollo de Filipinas y del Banco Nacional de Filipinas; y una intensificación de la intervención gubernamental en bancos privados débiles.[32]

2. Medidas adoptadas

Las medidas adoptadas para solventar la crisis financiera incluyeron: ayuda de emergencia, liquidaciones, capitalización a través de fondos gubernamentales, apoyo a empresas no financieras, absorción de empresas financieras y no financieras débiles por parte de las instituciones financieras gubernamentales, y reestructuración de algunas instituciones financieras gubernamentales.

a) Ayuda financiera a entidades con problemas

Durante la crisis de 1981-1986, el Banco Central y el gobierno de Filipinas aportaron ayuda financiera a las entidades con problemas, mediante varios esquemas. Al estallar la crisis en 1981, el Banco Central otorgó créditos de emergencia a los intermediarios financieros no bancarios para sustentar su liquidez. Con posterioridad, conformó un fondo industrial con recursos propios y del presupuesto gubernamental para apoyar a las empresas emisoras de papel comercial. Con el tiempo, los créditos de emergencia se fueron sustituyendo con créditos sustentados en el fondo industrial, lo cual permitió ampliar los plazos de vencimiento.

Los costos de la asistencia financiera del Banco Central se caracterizaron por tener tasas de interés subsidiadas. Con el establecimiento del fondo industrial, el Banco Central otorgaba préstamos de mediano y largo plazos a una tasa del 16 por ciento, cuando la tasa de mercado era de casi 22 por ciento. Entre 1983 y 1985, el Banco Central aceptó colaterales de baja calidad para otorgar préstamos de emergencia, cobró tasas de interés en préstamos a 180 días que eran inferiores a las tasas comparables de los bonos de la Tesorería y proporcionó créditos para adquisiciones a tasas de interés inferiores a las de mercado.

[32] El Banco de Desarrollo de Filipinas y el Banco Nacional de Filipinas eran propiedad del gobierno. El segundo era el banco comercial más grande del país.

Por su parte, el gobierno proporcionó, a lo largo de la crisis, créditos de emergencia y aportaciones de capital a empresas públicas no financieras y a instituciones financieras gubernamentales. Además, constituyó fondos de préstamo y de capital para permitir a las instituciones financieras absorber pérdidas por créditos y ayudar a las empresas con problemas mediante la conversión de deuda por capital. En este tipo de operaciones, y como resultado de la mala situación financiera de las empresas, las instituciones financieras no obtuvieron dividendos por sus nuevas posiciones accionarias y dejaron de percibir sumas importantes por concepto de intereses. Adicionalmente a lo anterior, las instituciones financieras gubernamentales absorbieron aproximadamente 134 empresas en bancarrota.

b) Absorción de bancos privados con problemas financieros

A lo largo de la crisis (1981-1986), las instituciones financieras gubernamentales absorbieron cuatro bancos comerciales para rehabilitarlos.[33] El esquema de rehabilitación consistía en hacerles infusiones de capital; reestructurarlos bajo la supervisión del Banco Central; continuar con la asistencia financiera de las autoridades y buscar nuevos accionistas del sector privado. En 1988, dos de los bancos se habían rehabilitado y estaban en condiciones de reprivatización; uno se había declarado insolvente; y el otro cerró.

c) Rehabilitación y reestructuración del Banco de Desarrollo de Filipinas y del Banco Nacional de Filipinas

A finales de 1985, el Banco de Desarrollo de Filipinas (BDF) y el Banco Nacional de Filipinas (BNF), que representaban en conjunto cerca de la mitad de los activos bancarios del país, fueron considerados insolventes. Cerca del 80 por ciento de sus portafolios se clasificaban como "incobrables". Esta situación era reflejo de: la influencia política que había prevalecido en el otorgamiento de los créditos; los bajos niveles de control y auditoría; la absorción de empresas en malas condiciones financieras; la recesión económica; y la devaluación del peso filipino.

La rehabilitación y reestructuración de estos bancos se llevó a cabo a través de un programa del Banco Mundial, con recursos crediticios para la recuperación económica. En primer lugar, la mayor parte de los activos "incobrables" se transfirieron al Fondo de Privatización de Activos (FPA) y otros fueron eliminados.[34] La transferencia total de activos al FPA fue equivalente al 27.2 por ciento del total de activos del sistema bancario a finales de 1985. En segundo lugar, el gobierno capitalizó a los bancos y asumió pasivos por un monto equivalente al valor en libros de los activos "incobrables" transferidos al FPA menos las infusiones de capital. Los pasivos asumidos por el gobierno pasaron a ser deuda pública. Como resultado, los balances generales de los dos bancos se contrajeron sustancialmente.

Otras medidas adoptadas fueron las de reducir el número de empleados, someter al BDF a una regulación más estricta por parte del Banco Central, y considerar la privatización del BNF, después de dos años de operaciones favorables, a través de una oferta pública de acciones.

d) Administración de activos "incobrables" por parte del FPA

Durante la crisis financiera de Filipinas, los bancos estaban obligados a transferir al FPA cualquier cuenta "incobrable" que fuera superior a los 10 millones de pesos filipinos. En 1986 y 1987, alrededor de 400 cuentas fueron transferidas al FPA. De ellas, sólo el 25 por ciento tenían una posibilidad de recuperación mediante procesos legales cortos y poco costosos. Estas cuentas son las

[33] Los bancos adquiridos fueron: el Banco Corporativo Internacional, el Banco Unión de Filipinas, el Banco Asociado y el Banco Comercial de Manila.

[34] El Fondo de Privatizaciones de Activos se creó en 1986 para absorber activos incobrables de bancos estatales y revenderlos a inversionistas privados.

que el FPA pondría a la venta mediante procedimientos competitivos y transparentes. Así, cualquier ingreso obtenido por la venta de estas cuentas tenía que ser transferido al presupuesto gubernamental como ingresos de capital. Todo el procedimiento administrativo, de los activos en poder del FPA, era llevado a cabo por un grupo de trabajo especializado conformado con personal tanto del BDF como del BNF, el cual estaba bajo el presupuesto del FPA.

3. Costos de las medidas

Entre 1981 y 1985, años para los que está disponible la información, la asistencia financiera de las autoridades aminoró la intensidad de la crisis. Los montos de apoyo se mantuvieron elevados año con año y sumaron 17.6 por ciento del PIB (véase cuadro B.4). Como proporción del gasto gubernamental, dichos apoyos promediaron anualmente 18.5 por ciento. Dentro de su composición, destaca el hecho de que en el periodo de 1981 a 1983 el apoyo se dirigió en mayor medida hacia las empresas no financieras; mientras que en 1984 y 1985, se apoyó más a las empresas financieras.

4. Conclusiones

La característica fundamental de la crisis financiera de Filipinas radica en que se originó en el sector financiero, afectó al sector real de la economía y se exacerbó por la incertidumbre política y la crisis de balanza de pagos que afectó al país.

Cuadro B.4

FILIPINAS: ASISTENCIA FINANCIERA DE LAS AUTORIDADES, 1981 - 1985

(Porcentajes del PIB)

Destino / Origen	1981	1982	1983	1984	1985	Total
A Empresas Financieras	1.08	0.50	0.56	2.72	2.37	7.24
Del Banco Central	0.86	0.05	0.51	1.12	0.49	3.04
Del Gobierno	0.22	0.44	0.05	1.60	1.88	4.19
A Empresas No Financieras del Gobierno	2.98	3.21	2.16	1.08	0.93	10.35
TOTAL	**4.06**	**3.70**	**2.72**	**3.80**	**3.30**	**17.58**

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*,varios años; Nascimento (1991), "Crisis in the Financial Sector and the Authorities´ Reaction: The Philippines", en Sundararajáan y Baliño (Eds.), *Banking Crises: Cases and Issues*. Washington: IMF.

Al interior del sistema financiero, dos factores contribuyeron a la profundización de la crisis: 1) la liberalización financiera, sin que se estableciera un adecuado sistema de supervisión; y 2) la interdependencia entre los intermediarios financieros y las empresas, que conducía a la conformación de portafolios de baja calidad y alto riesgo.

Para contener la crisis y restablecer las condiciones del sistema financiero, las autoridades aportaron asistencia financiera por alrededor de 18 por ciento del PIB y adoptaron medidas de reestructuración. La intervención de las autoridades abarcó el periodo de 1980 a 1987, con lo cual contribuyó a evitar el colapso del sistema. Sin embargo, ello se logró a costa de un elevado costo fiscal.

I. Crisis Financiera de Tailandia

1. Antecedentes

La crisis del sistema financiero de Tailandia se presentó en la primera mitad de la década de los 80. Las prácticas administrativas inadecuadas, acompañadas de una regulación y una supervisión débiles, condujeron a un deterioro gradual de la calidad de los activos de las

instituciones financieras. Esta situación se agravó con la disminución de la actividad económica que se dio en esos mismos años. Así, en 1983, las autoridades tuvieron que intervenir alrededor de cincuenta compañías financieras y cinco bancos comerciales, que en conjunto representaban el 25 por ciento de los activos totales del sistema financiero.[35] De ellas, veinticuatro compañías financieras fueron cerradas; nueve se fusionaron en dos nuevas compañías; y trece compañías financieras y cinco bancos comerciales subsistieron recibiendo apoyos (Johnston, 1991).

Dentro de los factores que contribuyeron a debilitar la posición de los bancos y las compañías financieras se encuentran: la estructura institucional; el marco legal; y la situación económica.

a) Estructura institucional

El sistema bancario tailandés tenía una estructura oligopolística. Ello, si bien condujo a que se generaran utilidades por varios años, también llevó a ineficiencias operativas y administrativas tales como inadecuados controles internos, otorgamiento de créditos y garantías a empresas relacionadas, y concentración de propietarios. Al inicio de la crisis bancaria, el 15 por ciento de los activos bancarios estaban clasificados dentro de la cartera vencida.

La mala administración era aún más notoria en las compañías financieras. Éstas, en contraste con los bancos, competían ampliamente por los depósitos, pero su principal objetivo era movilizar fondos para las empresas relacionadas. Lo anterior se fomentaba a través del marco legal que las regulaba, el cual era demasiado laxo.

b) Marco legal

El marco legal y de supervisión no era adecuado. Además, el Banco Central, que en este país, en contraste con otros países, debería haber desempeñado un papel importante en la ordenación del sistema financiero, tenía un poder restringido, e influido por situaciones políticas, que le restaban flexibilidad para regular a las instituciones.

c) Situación económica

En 1983, la disminución en la actividad económica de Tailandia, en conjunto con la debilidad que caracterizaba a ciertas instituciones financieras, causaron que una compañía financiera incurriera en insolvencia y provocara una salida importante de recursos de este tipo de intermediarios financieros. Si bien las compañías financieras representaban una pequeña proporción de los pasivos totales del sistema financiero, las autoridades consideraron que cualquier pérdida en la confianza podría tener repercusiones económicas negativas. Por ello, determinaron apoyar a las compañías financieras para que pudieran hacer frente a los depósitos que manejaban del público. Así, con excepción de salidas de depósitos en alguno de los bancos comerciales, no hubo sustento para que la desconfianza se generalizara hacia una proporción importante del sistema bancario.

2. Medidas adoptadas

Las medidas adoptadas para superar la crisis financiera de Tailandia se llevaron a cabo mediante esquemas de apoyo específicamente dirigidos a las compañías financieras y a los bancos comerciales.

[35] Las compañías financieras podían otorgar préstamos a las empresas y colocar y administrar valores propios y empresariales de renta fija.

a) Apoyo para las compañías financieras

Los esquemas de apoyo para las compañías financieras se concentraron en inyecciones de liquidez y reestructuraciones administrativas y de capital. En 1983, el gobierno y la Asociación de Banqueros de Tailandia aportaron recursos y conformaron un fondo de liquidez para ayudar a las compañías financieras con problemas. A este fondo acudieron dieciocho compañías. Las tasas de interés aplicadas a los recursos del fondo eran establecidas de acuerdo a las condiciones del mercado, con plazos de vencimiento de tres años.

En abril de 1984, y de manera adicional al fondo de liquidez, el Ministerio de Finanzas introdujo un programa que consistía en: 1) líneas de crédito a tasas de interés de mercado y sin periodos de vencimiento, para hacer frente a los retiros de recursos; 2) inyecciones de capital a través de un banco gubernamental, el cual se convertía en accionista; y 3) créditos del Banco Central a cinco años, con tasas de interés subsidiadas, para ser invertidos en bonos gubernamentales. Como requisitos para entrar a este programa, las compañías financieras tenían que transferir al Ministerio de Finanzas el 25 por ciento de las acciones y el 50 por ciento de los derechos de voto dentro del total de las acciones. De requerirse más capital, los derechos de voto transferidos podían llegar al 90 por ciento del total de las acciones. Así, las autoridades se convertían en responsables de la administración y de la determinación del monto, tipo y términos del apoyo financiero. Fueron veinticinco las compañías que entraron a este programa.

En 1987, el programa anterior se modificó. Las compañías sólidas iban a ser privatizadas y las débiles se iban a fusionar en nuevas compañías. Se invitaría a instituciones financieras extranjeras a que llevaran a cabo inversiones. Los activos "incobrables" se redescontarían con el Fondo para Rehabilitación y Desarrollo de Instituciones Financieras, para proporcionar liquidez.[36]. A finales de 1988, cinco compañías se habían privatizado y nueve se habían fusionado.

b) Apoyo para los bancos comerciales

Los principales mecanismos para apoyar a los bancos comerciales con problemas fueron las apropiaciones por parte del gobierno, los créditos blandos del Banco Central, y las participaciones de capital combinadas con reestructuraciones administrativas guiadas por las autoridades. La ayuda estaba condicionada a programas financieros que especificaban los requerimientos para aumentar el capital y las reservas para deudas "incobrables".

Los bancos que recibieron ayuda financiera fueron cinco, los cuales representaban el 24 por ciento del total de activos del sistema bancario. El onceavo banco local más importante fue considerado insolvente y, después de sufrir una corrida de depósitos, se lo apropió el gobierno en agosto de 1984. Las autoridades monetarias le otorgaron un apoyo equivalente al 20 por ciento de sus activos. En febrero de 1987 fue fusionado con otro banco. El noveno y el décimo bancos más importantes también se consideraron insolventes, pero no sufrieron corridas de depósitos. Por ello, no requirieron intervención de emergencia ni reestructuración. Su mejoramiento se logró a través de programas graduales de capitalización.

3. Costos de las medidas

Los costos de los esquemas de apoyo a las instituciones financieras en los que incurrió el Banco Central, por otorgar créditos blandos con subsidio, y en los que incurrió el Gobierno Central en su presupuesto, por la disminución en las utilidades que le transfería el Banco Central, se estiman en alrededor de 1 por ciento de los ingresos presupuestales (véase cuadro B.5). Ello se deriva del hecho

[36] El Fondo para Rehabilitación y Desarrollo de Instituciones Financieras tenía como propósitos otorgar préstamos con el adecuado colateral, colocar depósitos, adquirir activos y mantener capital en instituciones financieras. También ofrecía ayuda a los depositantes o prestamistas de las instituciones financieras durante la crisis.

de que la contribución de las utilidades del Banco Central, a los ingresos presupuestales, disminuyó de 1.6 por ciento en 1984-85 a 0.6 por ciento en 1987-88. Lo anterior fue equivalente a un costo anual de alrededor de 0.2 por ciento del PIB, o a un costo total acumulado de aproximadamente 1.0 por ciento del PIB.

Cuadro B.5

TAILANDIA: COSTOS DE LA ASISTENCIA OTORGADA POR LAS AUTORIDADES

(Porcentajes del PIB)

Año	1984	1985	1986	1987	1988	Total
Costo	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.0

Fuente: Johnston (1991), "Distressed Financial Institutions in Tailand: Structural Weaknesses, Support Operations, and Economic Consequences", en Sundararaján y Baliño, eds., *Banking Crises: Cases and Issues*. Washington: IMF.

La decisión de apoyar, en lugar de cerrar, a las compañías financieras insolventes fue tomada por las autoridades a partir de comparar los costos de reembolsar los recursos a los depositantes en un plazo de 10 años y de mantener funcionando a las instituciones con problemas.[37] Las estimaciones indicaban que esto último sería menos costoso. Sin embargo, los costos de mantener abiertas a las instituciones fueron muy superiores a lo anticipado, principalmente por tres factores: se subestimó la magnitud de las deudas "incobrables" ; la recuperación del colateral fue más complicado de lo que se esperaba ; y el personal del Banco Central, que fue el que asumió la administración de las instituciones, carecía de experiencia aplicada en el tipo de operaciones que llevaban a cabo los intermediarios. Como resultado, la actividad de las instituciones se estancó y las inyecciones de capital fueron mejorando de manera muy gradual su situación financiera.

3. Conclusiones

La crisis en las instituciones financieras de Tailandia tuvo su origen en las malas administraciones por parte de los banqueros y en el inadecuado marco legal y de supervisión. Las prácticas bancarias poco sanas no fueron detectadas oportunamente por las autoridades, lo cual condujo al aumento de deudas difícilmente recuperables y a la erosión del capital de las compañías financieras y de los bancos.

De acuerdo con las características de la crisis, ésta pudo prevenirse o resolverse con mayor rapidez, si el sistema legal se hubiera adecuado con mayor oportunidad y aplicado con más efectividad. Ello le hubiera otorgado al Banco Central el suficiente poder para supervisar y regular el sistema financiero, e intervenir desde que se presentaron las primeras señales de dificultad. Sin embargo, los esquemas de apoyo que se instrumentaron permitieron mantener la confianza en el sistema financiero, aunque lo hicieron con la utilización de fondos públicos y con una menor eficiencia ocasionada por la distorsión de los apoyos. En total, el costo fiscal de los apoyos ascendió a 1.0 por ciento del PIB.

[37] Los costos de reembolsar los recursos a los depositantes en un plazo de 10 años fue estimado en términos de valor presente. Se concluyó que serían equivalentes al 50 por ciento del valor de los depósitos, debido a que se supuso que no se pagarían intereses sobre los mismos.

Bibliografía

Adams, C. (1991), United States —Recent Economic Developments—, Supplementary Material —Appendices. Washington: IMF.

Alexander, W. (1997), "Recent Experiences in Systemic Bank Restructuring: Lessons and Elements of Best Practice". Washington: IMF Working Paper.

Calvo, G. (1995), Financial Vulnerability and Capital Flows. University of Maryland: Department of Economics, mimeo.

_____, y F. Corricelli (1994), Credit Market Imperfections and Output Response. Washington: IMF.

_____, y E. Mendoza (1995), Reflections of Mexico´s Balance of Payment Crises: A Chronicle of Death Foretold. University of Maryland: Department of Economics, mimeo.

_____, y M. Goldstein (1996), "Crisis Prevention and Crisis Management After Mexico: What Role for the Official Sector?", en Calvo, G., M. Goldstein y E. Hochreiter, eds., Private Capital Flows to Emerging Markets After the Mexican Crisis. Washington: Institute for International Economics.

Caprio, G. y D. Klingebiel (1996a), Bank Insolvencies: Cross-Country Experience. Washington: World Bank.

_____, y D. Klingebiel (1996b), Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking? Washington: World Bank.

De Gregorio, J. y P. Guidotti (1992), "Financial Development and Economic Growth". Washington: IMF Working Paper WP/92/101, diciembre.

Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Committee on Financial Markets (1996), *United States Banking Consolidation: Current Trends and Issues.* Paris: OCDE.

Federal Reserve Bank of San Francisco (1985), *The Search for Financial Stability: The Past Fifty Years.* Proceedings of a Conference held June 23-25.

Fisher, I. (1933), "The Debt-Deflation Theory of Great Depressions". *Econometrica*, Vol.1.

Flood, R. P. y P. M. Garber (1981), "A Systematic Banking Collapse in a Perfect Foresight". Cambridge, Massachusetts: NBER Working Paper No.691.

Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, varios años.

Gavin, M. y R. Hausmann (1996), "The Roots of Banking Crises: the Macroeconomic Context", en Hausmann y Rojas-Suárez, eds., *Banking Crises in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank and Johns Hopkins University Press.

Gavito, J., A. Silva y G. Zamarripa (1997a), "Mexico's Banking Crisis: Origins, Consequences and Countermeasures", en Von Furstenberg, ed., *Regulation and Supervision of Financial Institutions in the NAFTA Countries and Beyond*. Norwell, Masachussets: Kluwer Academic Publishers.

_____, (1997b), *The Banking System and the Real Sector in Mexico: Structural Factors, Financial Crisis, and Development Prospects.* México: mimeo.

Goldstein, M. (1995), "Coping with Too Much of a Good Thing: Policy Responses for Large Capital Inflows in Developing Countries". Washington: World Bank Policy Research Working Paper No. 1507.

_____, y P. Turner (1996), *Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options.* Basle, Switzerland: Bank for International Settlements.

Guitián, M. (1996), "Macroeconomic Consequences and Causes of Bank Unsoundness". Washington: IMF Working Paper.

Guttentag, J. y R. Herring (1984), "Credit Rationing and Financial Disorder". *Journal of Finance*, Vol.39.

Hausmann, R. y L. Rojas-Suárez (1996), *Banking Crises in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.

_____, y M. Gavin (1995), *Macroeconomic Volatility in Latin America: Causes, Consequences, and Policies to Assure Stability*. Washington: Inter-American Development Bank.

Honohan, P. (1996), *Financial System Failures in Developing Countries: Diagnosis and Prediction.* Washington: IMF.

International Monetary Fund (1986), *Macroeconomic Consequences and Causes of Bank Unsoundness*. Washington.

_____ (1995), *The Banking Crisis in Venezuela*, documento preparado por: The Western Hemisphere Department in conjunction with the Monetary and Exchange Affairs Departament. Washington.

_____ (1990), *United States Staff Report for the 1990 Article IV Consultation, Budget Accounting Treatment of Costs of Savings and Loans Bailout Operation*. Washington.

Johnston, R. B. (1991), "Distressed Financial Institutions in Thailand: Structural Weaknesses, Support Operations, and Economic Consequences", en Sundararaján y Baliño, eds., *Banking Crises: Cases and Issues*. Washington: IMF.

Kaminsky, G. y C. Reinhart (1995), *The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems*. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System and IMF.

Koskenkyla, H., (1994), *The Nordic Banking Crisis*. Finlandia: Financial Markets Department, Bank of Finland.

Larrain, M. (1989), "How the 1981-83 Chilean Banking Crisis Was Handled". Washington: World Bank Background Paper for the 1989 World Development Report.

Lindgren, C., G. García y M. I. Saal (1996), *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*. Washington: IMF.

Mackenzie, G. A. (1995), *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions*. Fiscal Affairs Department, Washington: IMF.

Mancera, M. (1997), "Problems of Bank Soundness: Mexico's Recent Experience" en Enoch y Green, eds., *Banking Soundness and Monetary Policy: Issues and Experiences in the Global Economy*, Washington: IMF.

Manikow, N. G. (1986), "The Allocation of Credit and Financial Collapse". Cambridge, Massachusetts: NBER Working Paper No.1786.

Minsky, H. P. (1982), *The Financial Instability Hypothesis: Capitalist Processes and the Behaviour of the Economy in Financial Crises.* Cambridge, England: Cambridge University Press.

Mirón, J. A. (1986), "Financial Panics, the Seasonality of the Nominal Interest Rate and the Founding of the Fed". *American Economic Review*, Vol. 76.

Mitchell, W. C. (1941), *Business Cycles and their Causes*. Berkley California: University of California Press.

Muñiz, C. G., M. Annunziata, R. Krieger, R. Ossowski y J. R. Rosales (1996), *Venezuela: Recent Economic Developments.* Washington: IMF.

Nascimento, J. (1991), "Crisis in the Financial Sector and the Authorities´ Reaction: The Philippines", en Sundararaján y Baliño, eds., *Banking Crises: Cases and Issues.* Washington: IMF.

Padoa-Schioppa, T. (1996), *Address to the 9th International Conference of Banking Supervisors*, Stockholm, 12th-14th June.

Rojas-Suárez, L. y S. Weisbrod (1994), *Financial Market Fragilities in Latin America: From Banking Crisis Resolution to Current Policy Challenges.* Washington: IMF.

_____, y S. Weisbrod (1996a), "Achieving Stability in Latin American Financial Markets in the Presence of Volatile Capital Flows", en Hausmann y Rojas-Suárez, eds., *Volatile Capital Flows: Taming their Impact on Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank and Johns Hopkins University Press.

_____, y S. Weisbrod (1996b), "Banking Crises in Latin America: Experiences and Issues", en Hausmann y Rojas-Suárez, eds., *Banking Crises in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank and Johns Hopkins University Press.

_____, y S. Weisbrod (1996c), "Building Stability in Latin American Financial Markets", en Hausmann y Reisen, eds., *Securing Stability and Growth in Latin America.* Paris: OECD Development Centre and Inter-American Development Bank.

Schwartz, A. J. (1985), "Real and Pseudo Financial Crises", en *Financial Crises in the World Banking System*, New York: St. Martin´s Press.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1996, 1997 y 1998), *Criterios Generales de Política Económica*.

_____, (1997), *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000.*

Silva, A. (1997), *Crisis Bancarias y Colapso Crediticio: Experiencias Internacionales y el Caso Mexicano*. México: mimeo.

Sundararaján, V. y T. Baliño (1991), *Banking Crises: Cases and Issues.* Washington: IMF.

Veblen, T. (1904), *The Theory of Business Enterprise*. New York: Charles Scribner & Sons.

Velasco, A. (1988), "Liberalization, Crises, Intervention: The Chilean Financial System. 1975-1985". Washington: IMF Working Paper.

Weisbrod, R. (1992), *Bank Risk and the Declining Franchise Value of the Banking Systems in the United States and Japan.* Washington: IMF.

Wolfson, M. (1986), *Financial Crises*: *Understanding the Postwar U. S. Experience*. Armonk, New York: M. E. Shoope, Inc.

NACIONES UNIDAS

CEPAL
ECLAC

Serie
Política fiscal

Números anteriores de esta serie

1. "Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina" (LC/L.489), 1989.
2. "América Latina: la política fiscal en los años ochenta" (LC-/L.- 490), 1989.
3. "La política fiscal en América Latina: tópicos de investigación" (LC/L.529), 1989.
4. "El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987" (LC/L.563), 1990.
5. "Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena, 1976-1986" (LC/L.567), 1990.
6. "Ajuste macroeconómico y finanzas públicas Chile: 1982-1988" (LC/L.566), 1990.
7. "La política fiscal y los shocks externos" (LC/L.568), 1990.
8. "El déficit del sector público y la política fiscal en Uruguay" (período 1978-1987) (LC/L.579), 1990.
9. "Determinantes del déficit del sector público en Bolivia" (período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1), 1991.
10. "El déficit del sector público y la política fiscal en México" (1980-1989) (LC/L.622), 1991.
11. "Determinantes del déficit y política fiscal en el Ecuador" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1), 1991.
12. "El déficit del sector público y la política fiscal en Argentina" (1978-1987) (LC/L.625), 1991.
13. "El déficit público y la política fiscal en Venezuela" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1), 1991.
14. "O deficit do setor publico e a politica fiscal no Brasil, 1980-1988" (LC/L.636), 1991.
15. "Casos de exito na política fiscal brasileira" (LC/L.641), 1991.
16. "La política fiscal en Colombia" (LC/L.642), 1991.
17. "Lecciones de la política fiscal colombiana" (LC/L.643), 1991.
18. "Orientaciones para la armonización de los impuestos internos sobre bienes y servicios en el Mercosur" (LC/L.646), 1995.
19. "El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989" (LC/L.647), 1991.
20. "El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990" (LC/L.648), 1991.
21. "Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile" (LC/L.649), 1991.
22. "El déficit del sector público consolidado con el banco central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989" (LC/L.650), 1991.

23. "Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990" (LC/L.651), 1991.
24. "El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989" (LC/L.654), 1991.
25. "El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)" (LC/L.659), 1991.
26. "El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990" (LC/L.660), 1991.
27. "Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989)" (LC/L.661), 1991.
28. "O deficit quase-fiscal brasileiro na decada de 80" (LC/L.662), 1992.
29. "El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990" (LC/L.719), 1992.
30. "Reforma fiscal provincial en Argentina: el caso de Mendoza, 1987-1991" (LC/L.741), 1993
31. "La política fiscal en Chile: 1985-1991" (LC/L.742), 1993.
32. "Política fiscal, equilibrio macroecónomico y distribución del ingreso en Venezuela: 1985-1991" (LC/L.745), 1993.
33. "Incidencia macroeconómica y distributiva de la política fiscal en Colombia: 1986-1990" (LC/L.746), 1993.
34. "La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica: 1986-1990" (LC/L.750), 1993.
35. "La política fiscal en Ecuador: 1985-1991" (LC/L.753), 1993.
36. "Política fiscal, ajuste y redistribución: el caso uruguayo, 1985-1991" (LC/L.759), 1993.
37. "La armonización tributaria en el Mercosur" (LC/L.785), 1993.
38. "Tax evasion: causes, estimation methods, and penalties a focus on Latin America" (LC/L.786), 1993.
39. "La evasión tributaria" (LC/L.787), 1993.
40. "Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1978-1992" (LC/L.788), 1993.
41. "Evasión fiscal en México" (LC/L.789), 1993.
42. "Mensuração da economia informal e da evasão fiscal no Brasil" (LC/L.790), 1993.
43. "Evasão fiscal e ausência de risco no Brasil" (LC/L.791), 1993.
44. "Descentralización fiscal: marco conceptual" (LC/L.793), 1993.
45. "Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino" (LC/L.794), 1993.
46. "Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza" (LC/L.795), 1993.
47. "Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias (Argentina)" (LC/L.796), 1993.
48. "Fiscal decentralization in selected industrial countries" (LC/L.797), 1993.
49. "Descentralización fiscal: el caso colombiano" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1), 1993.
50. "La evasión en el sistema de seguridad social argentino" (LC/L.802), 1993.
51. "Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social no Brasil" 52. (LC/L.803), 1993.
52. "Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la seguridad social en Costa Rica" (LC/L.817), 1994.

53. "Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de la capitalización individual" (LC/L.818), 1994.
54. "Algunas consideraciones sobre las formas de medir el fraude comercial externo en Argentina" (LC/L.826), 1994.
55. "A evasão fiscal na área aduaneira o caso brasileiro" (LC/L.827), 1994.
56. "La modernización y fiscalización aduanera colombiana y el control a la evasión fiscal" (LC/L.828), 1994.
57. "Descentralización fiscal: el caso de Chile" (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1), 1994.
58. "Descentralización fiscal: el caso de la municipalidad de Concepción, Región del Bio Bio, Chile" (LC/L.824), 1994.
59. "Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do estado do Rio Grande do Sul" (LC/L.825), 1994.
60. "Descentralización fiscal en Venezuela" (LC/L.831), 1994.
61. "Descentralização fiscal na America Latina: estudo de caso do Brasil" (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1), 1994.
62. "La descentralización financiera: la experiencia cubana" (LC/L. 860), 1994.
63. "Descentralización fiscal en Nicaragua" (LC/L.866), 1994.
64. "Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica" (LC/L.888), 1995.
65. "Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992" (LC/L.889), 1995.
66. "Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México, 1983-1993" (LC/L.890), 1995.
67. "Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993" (LC/L.891), 1995.
68. "Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993" (LC/L.892), 1995.
69. "Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993" (LC/L.893), 1995.
70. "Experiencias sobre la política fiscal en Bolivia: 1980-1993" (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1), 1995.
71. "Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992" (LC/L.913), 1995.
72. "Descentralización fiscal en Bolivia" (LC/L.916), 1995.
73. "Características del mercado de crédito territorial y determinantes de la demanda: el caso colombiano" (LC/L.917), 1995.
74. "Descentralización político-financiera en Francia" (LC/L.918), 1995.
75. "Estabilización, tipo de cambio real e ingresos fiscales" (LC/L.941), 1996.
76. "Estimación de la evación en el IVA en Chile: 1980-1993" (LC/L.942), 1996.
77. "Impacto distributivo del presupuesto público: aspectos metodológicos" (LC/L.943), 1996.
78. "Incidencia impositiva y asignación de recursos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina" (LC/L.945), 1996.
79. "Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal" (LC/L.951), 1996.

80. "Fuentes de información para asignar los impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso" (LC/L.952), 1996.

81. "Distribución del ingreso: el papel del gasto público social" (LC/L.953), 1996.

82. "Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos" (LC/L.954), 1996.

83. "Estudio de incidencia presupuestaria: el caso de Chile" (LC/L.955), 1996.

84. "Seminario internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política" (LC/L.967), 1996.

85. "Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: 86. práctica y principales desafíos" (LC/L.968), 1996.

86. "El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano" (LC/L.969), 1996.

87. "Descentralización fiscal y política macroeconómica" (LC/L.970), 1996.

88. "Las transferencias intergubernamentales y la equidad redistributiva: el caso argentino" (LC/L.977), 1996.

89. "La asignación de funciones a nivel local en Argentina: el caso del municipio de Santiago del Estero" (LC/L.979), 1996.

90. "Descentralización fiscal: el caso del Ecuador" (LC/L.980), 1996.

91. "Descentralización fiscal: el caso paraguayo" (LC/L. 981), 1996.

92. "Descentralización fiscal: el caso de Perú" (LC/L. 1010), 1997

93. "Os estados e a descentralização no Brasil" (LC/L.1011), 1997.

94. "Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela" (LC/L.1012), 1997.

95. “La magnitud e incidencia del gasto público en Colombia" (LC/L1021), 1997.

96. "Incidencia e impacto distributivo de subsidios directos e implícitos: guía metodológica. Una aplicación al caso ecuatoriano" (LC/L.1026), 1997.

97. Incidencia del gasto público en Ecuador" (LC/L.1027), 1997.

98. Renda mínima: una avaliaçâo das propostas em debate no Brasil" (LC/L.1028), (en prensa), 1997.

99. "Cuantificación y focalización del gasto social: el caso de Panamá (LC/L. 1029), 1997.

100. "Descentralización de los recursos hacia los gobiernos regionales en Chile" (LC/L.1086), 1997.

101. "Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile" (LC/L.1087), enero, 1998.

102. "Descentralización y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales de Chile" (LC/L.1098), enero, 1998.

103. "Non-tax revenue of subnational governments: The theoretical background, experience from the international perspective and ecomendations" (LC/L.1089), enero, 1998.

104. "Coordination of macroeconomic policy and fiscal decentralization" (LC/L.1090) , enero, 1998.

105. "Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems" (LC/L.1091), enero, 1998.

106. "La descentralización fiscal en México" (LC/L.1138), enero, 1998.

107 "Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el itsmo centroamericano" (LC/L.1139), enero, 1998.

108 "Crisis bancarias: Causas, costos, duración, efectos y opciones de política" (LC/L.1324-P), Número de Venta: S.00.II.G.8 (US$10.0), 2000.

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
- **www** : Disponible en Internet: http:///www/eclac.cl

Nombre: .....

Domicilio: .....

Código y ciudad: .....

País: .....

Tel.: .....Fax: .....E.mail: .....