

Resolución de crisis bancarias

No cabe duda de que hacer frente a una crisis bancaria sistémica es uno de los desafíos más difíciles para los encargados de formular políticas en todo el mundo, pero especialmente en América Latina. Como se señala en el capítulo 3, la región se caracteriza por la frecuencia, la profundidad y los costos de sus crisis bancarias. Son múltiples los factores que se combinan para llegar a este resultado: desde agudos desequilibrios macroeconómicos que debilitan sensiblemente la capacidad operativa del sistema bancario hasta marcos normativos y de supervisión inadecuados que permiten que un problema incipiente alcance proporciones sistémicas. A medida que continúa profundizándose la globalización financiera, el efecto de contagio se ha añadido a la lista de factores que contribuyen a la erupción de profundas crisis bancarias en la región, como lo han puesto de manifiesto los recientes problemas del sistema bancario de Uruguay tras la crisis de Argentina.

Por otra parte, en un gran número de casos, cuando surge una crisis bancaria en un país latinoamericano, las autoridades se dan cuenta de que carecen de herramientas (económicas, financieras y políticas) suficientes y adecuadas para poner en práctica con eficacia un programa para resolverla. No sorprende entonces que se retrase la resolución, lo que incrementa aún más el costo general de la crisis porque no se detiene el deterioro de la calidad de los activos y los depositantes huyen del sistema bancario, temiendo que la ausencia de un programa eficaz de resolución de crisis los afecte sobre todo a ellos. Lamentablemente, la larga lista de crisis bancarias resueltas de manera deficiente en la región les da la razón a los depositantes, lo que provoca el bajo nivel observado de intermediación financiera.

En este capítulo se extraen lecciones de experiencias recientes de resolución de crisis bancarias en América Latina. Se demuestra que, aun bajo restricciones muy estrictas, los países sí pueden poner en marcha programas exitosos para restablecer la solvencia del sistema bancario. Más aún, se afirma que el proceso de resolución de una crisis bancaria es indicador de la capacidad del sistema financiero para evitar crisis futuras. Los países que han aplicado programas exitosos de re-

solución de crisis bancarias han podido en la mayoría de los casos mantener la solidez financiera durante largos períodos. Por el contrario, los países donde la resolución de la crisis ha terminado en una grave desintermediación bancaria presentan un perfil de repetitivas erupciones de crisis.¹ La explicación es sencilla: los programas exitosos de reestructuración de bancos cuentan con los incentivos correctos para evitar que en el futuro estas instituciones asuman riesgos excesivos. Dado que un proceso adecuado de resolución fortalece la confianza del público en la capacidad de las autoridades para hacer frente a problemas futuros, el sistema bancario adquiere una mayor capacidad de recuperación ante los shocks y contagios adversos que puedan producirse.

OBJETIVOS PRINCIPALES

En las economías de mercados emergentes existen a menudo dos hechos aparentemente contradictorios en el proceso de resolución de crisis bancarias sistémicas. El primero es que las autoridades de regulación y supervisión anuncian sus intenciones de contener el alcance de la crisis y restablecer con prontitud la solvencia del sistema bancario. El segundo es que se observan largos retrasos en reconocer plenamente la magnitud del problema y las dificultades para establecer un programa creíble de resolución de crisis. La explicación principal de esta aparente paradoja radica en la escasez de fondos disponibles para abordar el problema. Después de todo, ante las graves deficiencias en áreas prioritarias para el desarrollo, ¿por qué aprobaría el Congreso la asignación de recursos para resolver crisis bancarias? Si bien es innegable que la mejor solución es evitar que haga eclosión una crisis bancaria sistémica, si las autoridades se encuentran afrontando una crisis, las preguntas críticas que tendrán que responderse tienen que ver con los costos y los beneficios. ¿Por qué debería asignarse la más alta prioridad a restablecer la solvencia del sistema bancario, y a qué costo para la sociedad?

¹ Véase en Rojas-Suárez (2002) cómo evitar que se repitan las crisis bancarias.

Para contestar estas preguntas, es importante regresar a la distinción básica entre los bancos y otros intermediarios financieros. Tanto en las economías desarrolladas como en los mercados emergentes, el carácter singular de los bancos –su valor de franquicia– reside en su facultad especial de proporcionar medios de pago en transacciones que no se realizan en efectivo (Corrigan 1991; Garber y Weisbrod 1992; Rojas-Suárez y Weisbrod 1995). Cuando el cliente de un banco retira fondos de su cuenta o gira contra esa cuenta, el banco entrega fondos buenos –reservas en depósito que mantiene el banco o el banco central, o efectivo– al cliente o al banco del beneficiario del giro. De hecho, cuando otras entidades emisoras de pasivos, como los fondos comunes de inversión, se comprometen a efectuar pagos, prometen entregar depósitos bancarios. Por lo tanto, los bancos, como ninguna otra institución financiera, son el centro mismo del sistema de pagos.

El mal funcionamiento o la interrupción del sistema de pagos como resultado de una crisis bancaria sistémica resulta sumamente costoso para la sociedad porque infla peligrosamente los costos de operaciones y podría incluso impedir la ejecución de transacciones esenciales durante el proceso de producción/distribución/consumo, con los consecuentes efectos nocivos sobre la actividad económica que eso implica. *Por lo tanto, restablecer el funcionamiento del sistema de pagos tiene que ser el primer objetivo de la resolución de una crisis bancaria, porque es esencial que exista un sistema adecuado de pagos para la operación apropiada de una economía de mercado.*

¿Qué recursos deberán utilizarse para resolver una crisis bancaria? Cuando una gran porción del sistema bancario de un país se ve amenazada por la insolvencia, los fondos que se reservan para resolver quiebras bancarias aisladas, como los fondos de seguro de depósitos y las líneas de crédito de emergencia del banco central, suelen ser inadecuados para abordar la tarea.² En otras palabras, el seguro de depósitos puede ser una herramienta apropiada para evitar una crisis, pero en la mayoría de los casos será insuficiente para financiar los procesos de resolución. En una crisis sistémica, si se ha de mantener o restablecer la integridad del sistema bancario, a menudo deben usarse fondos públicos para resolver las quiebras de bancos. Es decir, una crisis bancaria sistémica se vuelve un problema fiscal.

Debe quedar en claro, sin embargo, que el uso de fondos públicos para resolver una crisis bancaria sistémica pertenece a la familia de soluciones de “segundo mejor”. Idealmente, las crisis bancarias sistémicas podrían evitarse si se permitiera que quebraran algunos bancos débiles, dejando que sean absorbidos oportunamente por otras instituciones sanas, quizá del exte-

rior. Si la crisis fue inducida por políticas insostenibles a nivel macroeconómico, las transacciones financieras migran hacia el exterior. Pero el uso de fondos públicos para resolver crisis bancarias sistémicas podría justificarse de dos maneras. Primero, la movilidad del capital bancario en todo el mundo puede ser imperfecta y lenta debido a la incertidumbre sobre el verdadero valor de la cartera de los bancos en problemas. Segundo, dado que los bancos desempeñan una función crucial en el sistema de pagos (y este sistema es de dominio nacional en la mayoría de los países), deberían usarse fondos públicos para resolver problemas bancarios individuales a efectos de asegurar que el sistema bancario sobreviva a la crisis.

Independientemente de que el sistema regulatorio tenga o no un programa explícito de seguro de depósitos, mantener la integridad del sistema bancario requiere proteger a algunos tenedores de pasivos bancarios de las consecuencias de la quiebra bancaria. Por lo tanto, el compromiso del gobierno de asignar fondos para la reestructuración implica una transferencia de recursos del sector público al sistema bancario. El objetivo de la política pública es asegurarse que la transferencia se limite únicamente a aquellas partes que sea necesario proteger contra una quiebra a fin de preservar la integridad del sistema bancario. En otras palabras, *el segundo objetivo de la resolución de una crisis bancaria sistémica debe ser reducir al mínimo el monto de fondos públicos que se utilizan en el proceso de reestructuración.*

PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES

Como se ha documentado ampliamente, las crisis bancarias de América Latina dieron como resultado sistemas financieros con un alto grado de desintermediación, en los que los depositantes optan por vencimientos a corto plazo y huyen ante la primera señal de peligro. Para contar con un marco que permita comparar las estrategias de manejo de las crisis en los distintos países, en esta sección se identifican los principios básicos de una resolución bancaria eficaz y se analiza cómo deben adaptarse estos principios ante las distintas restricciones que enfrentan los mercados emergentes en relación con los países desarrollados.

² García (2000) analiza casos en los cuales se justifica el establecimiento de un seguro pleno de depósitos durante una crisis bancaria. No obstante, el autor recomienda extremo cuidado porque debe hacerse público que el seguro es sólo una póliza temporal para evitar que se intensifiquen los problemas de riesgo moral.

Principios básicos

El análisis de varios estudios de casos sugiere que en las experiencias exitosas de resolución de crisis bancarias se siguieron tres principios básicos durante la implementación de los programas de reestructuración bancaria (Rojas-Suárez 2004). Estos principios facilitan la recuperación de la solvencia del sistema bancario y reducen al mínimo el uso de fondos públicos. El objetivo común de los tres principios es la preservación o la restauración del sistema de pagos (Dziobek y Pazarbasioglu 1997; Enoch, García y Sundararajan 1999; Hawkins y Turner 1999; Claessens, Klingebiel y Laeven 2001).

El principio 1 es que la sociedad deberá ejercer una firme voluntad política para hacer de la reestructuración bancaria una prioridad, mediante la asignación de fondos públicos genuinos no inflacionarios a la resolución de la crisis. Es de suma importancia evitar incrementos drásticos de la inflación durante un programa de reestructuración a efectos de preservar el sistema de pagos. Cuando el banco se compromete a entregar medios de pago, sus promesas son más creíbles que las de otros emisores de pasivos, en parte porque los bancos mantienen depósitos en el banco central y tienen acceso a los servicios financieros de esa institución generalmente conocidos como privilegios de acceso a la ventanilla de redescuento.³ Si el banco central otorgara grandes cantidades de crédito a los bancos para mantener la liquidez de los depósitos bancarios durante una crisis, se desataría la inflación y el valor de franquicia de los bancos se vería gravemente reducido porque disminuiría el valor real de sus depósitos. Por ese motivo, el financiamiento para una resolución exitosa de una crisis bancaria debe proceder de fuentes no inflacionarias.⁴

El principio 2 es asegurar que las partes que más se hayan beneficiado por la toma de riesgo en sus operaciones bancarias absorban gran parte del costo de la reestructuración del sistema bancario. Por ejemplo, los accionistas del banco deberán ser los primeros que pierdan su inversión, junto con los grandes tenedores de pasivos a largo plazo, como la deuda subordinada. Además, no deberá darse a los prestatarios morosos un tratamiento favorable a expensas del público. En este sentido, es necesario reducir al mínimo los programas de apoyo a los deudores. El uso excesivo de estos programas en varios países de América Latina elevó innecesariamente el costo fiscal de resolución de las crisis bancarias.

No cabe duda de que el componente central de un programa exitoso de reestructuración bancaria es fortalecer la capacidad de los bancos para recuperar los préstamos en mora. Las autoridades de regulación y supervisión del sistema bancario deberán asegurarse

de que los bancos preparen procedimientos para vigilar la capacidad de pago de los prestatarios. Para lograr la solvencia bancaria de manera sostenible es imprescindible obtener pruebas de liquidez de los prestatarios. Por lo tanto, la reconstrucción o el establecimiento de un buen sistema de monitoreo de los prestatarios mejora la capacidad de los bancos para otorgar créditos seguros y protege su valor de franquicia al ayudarles a restablecer su credibilidad respecto de su capacidad de proveer medios de pago líquidos. En resumen, la ejecución del segundo principio no solo limita los costos actuales de reestructuración al obligar a los accionistas y otras entidades privadas a absorber parte de la pérdida, sino que también crea incentivos para que se abstengan de asumir riesgos excesivos en el futuro, lo que a la larga fortalece el sistema bancario porque reduce los problemas potenciales de riesgo moral.

El principio 3 es que deberán tomarse medidas inmediatas para evitar que las instituciones en problemas amplíen el crédito a prestatarios de alto riesgo o capitalicen el interés no pagado de los préstamos en mora mediante nuevos créditos. Para ejecutar este principio se deberán poner en práctica políticas que distingan a los diferentes bancos por su calidad y, por lo tanto, reduzcan el riesgo moral asociado a las reestructuraciones bancarias que surge cuando las instituciones con un patrimonio bajo y en descenso siguen operando bajo la protección de políticas públicas que buscan mantener la integridad del sistema bancario. Este principio también implica que, cuando sea posible, las instituciones insolventes deberán retirarse de las manos de sus actuales propietarios mediante su cierre o venta.

Para ejecutar un programa exitoso de rescate, las autoridades deberán adherir fielmente a los tres principios. No obstante, la capacidad de los reguladores para aplicar estos principios se verá afectada por el entorno económico en el cual operen. Aun si una sociedad ha reunido la voluntad para financiar el rescate bancario, podría afrontar una restricción de recursos tan seria que pondría en peligro el éxito del programa de reestructuración. Por ejemplo, una economía quizá no tenga acceso a los mercados de deuda para obtener fondos,

³ En las economías dolarizadas, la credibilidad de los bancos en cuanto a la entrega de medios de pago está relacionada en gran medida con las reservas en dólares que mantienen (ya sea en el banco mismo, en el banco central o en otras instituciones financieras). En esta situación, la capacidad general de un banco central de proporcionar liquidez a los bancos se ve limitada por sus tenencias de reservas internacionales netas.

⁴ Honohan y Klingebiel (2000) llegan a la conclusión de que el respaldo irrestricto a la liquidez de los bancos durante una crisis bancaria ha contribuido significativamente a la escalada de los costos fiscales de la resolución de crisis en todo el mundo.

RECUADRO 5.1 | OPCIONES DE REESTRUCTURACIÓN DE BANCOS*Opción 1. Fusión o venta al sector privado*

En una fusión o venta al sector privado, los préstamos irrecuperables se quitan de los balances, lo que puede requerir también una reducción del valor en libros del capital del banco si las provisiones por préstamos incobrables son inadecuadas, a tal punto que a menudo el valor de los pasivos excede el valor de los activos. Cuando se vende o se fusiona la institución, el precio que un comprador está dispuesto a pagar puede no alcanzar para capitalizar la institución adecuadamente por lo que suele ser necesario utilizar recursos públicos para cubrir el exceso de pasivos u otorgar crédito al sector privado para que financie las adquisiciones.

Cuando los inversionistas privados no están dispuestos a pagar un precio positivo por la base de clientes y el sistema de distribución del banco quebrado, los reguladores pueden dividir al banco en dos instituciones: un banco bueno constituido por los mejores activos del banco en dificultades, y un banco malo integrado por el resto de los activos (en problemas). Por supuesto, la magnitud de los pasivos (depósitos) del banco bueno está determinada por el valor de los activos en buena situación. Como este banco es de mayor calidad, puede venderse o entregarse a la administración del sector privado más fácilmente, lo que limita al costo fiscal de tener que cubrir el resto de los pasivos asegurados del banco malo.

Opción 2. Absorción forzosa y administración por parte de las autoridades de regulación

Este mecanismo se utiliza cuando el mercado para instituciones en problemas no es suficientemente amplio como para absorberlas. Esto puede ocurrir porque el mercado no está suficientemente desarrollado o porque debido a la crisis los activos bancarios se han vuelto poco atractivos aun cuando sus

precios sean muy bajos, y las autoridades de regulación tienen suficiente pericia para manejar instituciones financieras. Si se fueran a quitar de los balances los préstamos en mora y se redujera el valor en libros del capital, por lo general esta opción exige una mayor inyección de fondos públicos que la opción 1, porque los reguladores no reciben ningún pago inicial por el valor de la base de clientes y la red de distribución.

Si los reguladores tienen experiencia en la administración de bancos quebrados, a la larga podrían recuperar el valor de franquicia mediante el rendimiento que obtienen de la inversión. El gobierno puede posponer parte del costo para permitir que las instituciones intervenidas operen temporalmente a niveles de capitalización que normalmente serían inadecuados para un banco de propiedad privada. No obstante, esta política es peligrosa porque los gobiernos, como los propietarios privados, pueden tomar riesgos excesivos con instituciones que no están debidamente capitalizadas. Es más, el éxito de esta alternativa depende de que se asegure que los bancos regresen a manos privadas tan pronto lo permitan las condiciones del mercado.

Opción 3. Rescate

Este procedimiento debe utilizarse cuando hay escasez de fondos de disponibilidad inmediata, los mercados están poco desarrollados o permanecen ilíquidos en el momento de la crisis, o las autoridades de regulación no tienen la pericia necesaria para administrar un banco. El rescate es el método más complicado de resolución si se quieren respetar los principios de una reestructuración sólida porque las instituciones insolventes deben dejarse en manos de sus propietarios actuales, quienes reciben fondos públicos para mantener la viabilidad de estas instituciones.

en cuyo caso, para financiar la reestructuración de un banco, sería necesario reducir los gastos fiscales en otras áreas. Obviamente, a medida que se vuelve más aguda la restricción de fondos, se hace más difícil la tarea de asignar prioridades.

Otra limitación que afecta la implementación de los principios es la disponibilidad de mercados de compra-venta de instituciones financieras o de activos fi-

nancieros en manos de esas instituciones. La existencia de esos mercados puede ser útil para minimizar el gasto público porque permiten a los inversionistas privados reconocer el valor de franquicia de la clientela y del sistema de distribución de un banco quebrado. El producto de la venta de estos valiosos activos puede utilizarse para compensar la absorción por parte del gobierno de las pérdidas por créditos incobrables.

CUADRO 5.1 | **DIFERENCIAS DE LAS RESTRICCIONES PARA LA RESOLUCIÓN DE CRISIS BANCARIAS: PAÍSES DESARROLLADOS VS. PAÍSES EN DESARROLLO**

Restricción	Países desarrollados	Países en desarrollo
Fuentes de financiamiento	Durante la crisis permanece el acceso a los mercados.	Desaparece el acceso a los mercados de capital internacionales.
Mercados	Existen el mercado de capitales local y los mercados secundarios de activos de largo plazo.	Insuficiencia de infraestructura legal y jurídica adecuada, y la repetición de crisis financieras frena el desarrollo de mercados secundarios de activos.
Independencia regulatoria	Sujeta a estándares estrictos, aunque pueden ocurrir escándalos.	En algunos casos, la falta de independencia es tan severa que los reguladores y supervisores no cumplen su trabajo, incluso cuando disponen de los mecanismos y herramientas adecuados.

Si los mercados son grandes y existe financiamiento abundante relativo a la magnitud del problema, las autoridades de regulación tienen a su disposición diferentes opciones para resolver problemas bancarios, las cuales pueden clasificarse en tres amplias categorías: fusión o venta al sector privado; absorción forzosa y control de gestión por parte de las autoridades de regulación y, como último recurso, rescate de una institución existente dejando casi intacta la estructura de propiedad. Estas opciones se describen con más detalle en el recuadro 5.1.

Diferencias en las restricciones entre las economías desarrolladas y las de mercados emergentes

Las autoridades de regulación de las economías de mercados emergentes confrontan restricciones más extremas para resolver crisis bancarias que sus homólogos en las economías desarrolladas. Como se indicó previamente, las limitaciones pueden dividirse en tres categorías: i) disponibilidad de recursos de financiamiento, ii) disponibilidad de mercados para vender las instituciones bancarias y sus activos, iii) independencia regulatoria. En el cuadro 5.1 se presentan las diferencias de las restricciones entre los países desarrollados y los mercados emergentes.

Aun cuando una economía de mercado emergente haya seguido una política fiscal conservadora antes de desatarse una crisis bancaria, las autoridades se enfrentan con la difícil tarea de obtener fondos suficientes para un programa de reestructuración. Por ejemplo, a diferencia de los países desarrollados, en las economías de mercados emergentes rara vez existe un mercado local de bonos a largo plazo, aunque muchas tengan acceso

a los mercados internacionales de bonos. No obstante, el acceso a los mercados de bonos a largo plazo generalmente se agota cuando los mercados internacionales perciben que hay una crisis inminente.

Esto parecería dejar a las economías de mercados emergentes con la opción de financiamiento más común: emitir deuda a corto plazo. No obstante, el riesgo en el mercado de corto plazo es que el gobierno no solo debe cubrir los pagos de intereses sino también los pagos de capital si es que no es posible refinanciar la deuda. Por lo tanto, ante la menor señal de deterioro de la capacidad del gobierno para cumplir con el servicio de su deuda, este puede quedar excluido del mercado, lo que a su vez incrementa la presión para recurrir al financiamiento inflacionario.

Las restricciones sobre la magnitud y el grado de desarrollo del mercado de activos bancarios son también más fuertes en las economías de mercados emergentes que carecen de la infraestructura jurídica y de mercado necesaria para que se desarrollen mercados secundarios. Por otra parte, en las economías de mercados emergentes no abundan los conocimientos técnicos en materia regulatoria. No obstante, incluso en países con profesionales experimentados en supervisión bancaria, si las entidades de regulación no tienen independencia política, puede ocurrir que no puedan vender las propiedades de manera imparcial. Este problema también se presenta en los países desarrollados, pero es menos importante que en los mercados emergentes porque allí las demás restricciones son menos acuciantes.

Por lo tanto, debido a las restricciones a las que están sujetas las autoridades de supervisión bancaria en las economías de mercados emergentes, es mucho más probable que estos países, a diferencia de los países de-

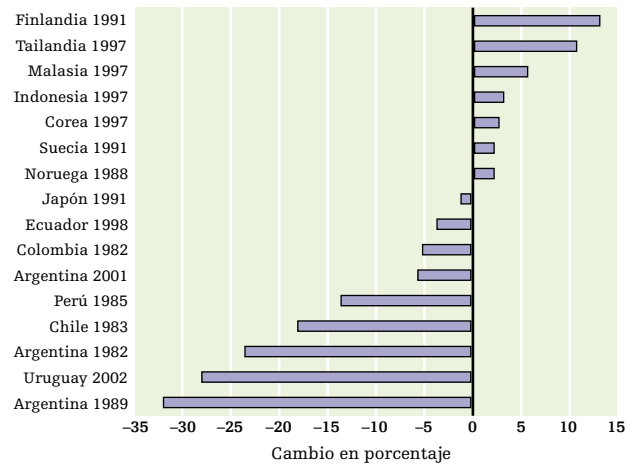
sarrollados, opten por un rescate. No obstante, es más factible que una reestructuración sea exitosa, incluso bajo las limitaciones más estrictas, si las autoridades tratan de observar los tres principios generales indicados previamente. Es la capacidad de las autoridades para adaptar los principios a las condiciones locales, más que la gravedad de las limitaciones, la que suele determinar el éxito o el fracaso de un esfuerzo de reestructuración bancaria. En el recuadro 5.2 se incluyen ejemplos de resolución de crisis en condiciones ideales, como es el caso de los países desarrollados –donde existe financiamiento, mercados para los activos bancarios y una sólida independencia regulatoria– y se comparan estas experiencias con las de los países latinoamericanos que enfrentan limitaciones considerables.

CRISIS DE CONFIANZA

Como se indica en la amplia bibliografía que describe las características de los sistemas financieros de América Latina, estos son frágiles e incluso un shock relativamente menor en el sistema bancario puede resultar rápidamente en una aguda reducción de la base de depósitos. En el gráfico 5.1 se presenta un indicador de esta fragilidad, que muestra la variación porcentual de la razón entre los depósitos y el producto interno bruto (PIB) para algunos países latinoamericanos y países desarrollados durante las primeras fases de una crisis bancaria sistémica. Las pruebas indican que los depositantes de América Latina son mucho más propensos que los de otras regiones a abandonar el sistema bancario cuando se ve afectada la capacidad de pago de los prestatarios. Los datos indican que, en cierta medida, los depositantes de América Latina temen sufrir una pérdida financiera real tras una crisis bancaria sistémica, en tanto que los países desarrollados y de las economías emergentes de Asia, creen que aun en una crisis se preservará el valor real de sus depósitos.

Por lo tanto, los inversionistas de otras regiones creen que las crisis bancarias, aunque sean agudas, son situaciones temporales y que la viabilidad a largo plazo del sistema pronto se restablecerá. Esto contrasta con las creencias y el comportamiento de los ahorristas latinoamericanos. La evidencia es congruente con las graves limitaciones que confrontan los formuladores de políticas de América Latina para resolver crisis bancarias sistémicas y, lo que es aún más importante en varios países, con la falta de confianza percibida en la capacidad de las autoridades para resolver problemas bancarios sin que sean los depositantes quienes terminen absorbiendo los costos de la resolución (es decir, falta de confianza en la

GRÁFICO 5.1 Depósitos como proporción del PIB al borde de crisis bancarias, en países seleccionados



Fuente: Rojas-Suárez (2002); FMI (varios años).

adhesión a los principios de resolución de crisis bancarias). El largo historial de crisis bancarias mal resueltas en varios países explica por qué han ocurrido grandes corridas bancarias en cuanto surgieron problemas, lo que a su vez exacerbó la gravedad de las crisis.

La brusca caída de confianza en los sistemas financieros de América Latina que se produce tras las primeras señales de problemas bancarios es común a los inversionistas nacionales y extranjeros. Como resultado, los períodos de dificultades bancarias también están asociados con la pérdida de acceso a los mercados de capitales internacionales, y de hecho, los países latinoamericanos no han podido captar fondos suficientes en esos mercados para financiar el costo de las crisis.⁵ Esto demuestra la gravedad de las limitaciones de financiamiento que confrontan las autoridades en América Latina. Como se indicó en el capítulo 3, a veces los países se ven obligados a incurrir en superávit en cuenta corriente, perder un monto significativo de reservas en divisas, o ambas cosas.

Los bonos públicos colocados en los mercados de capitales internacionales son un indicador de la confianza de los inversionistas. Los períodos de crisis bancarias se ponen de manifiesto mediante abruptas reducciones del precio de esos bonos. Por ejemplo, a fines de 1994 y principios de 1995, la caída de la confianza en los sis-

⁵ Esto limita la capacidad del banco central para actuar como prestamista de última instancia, dado que no puede convertirse en un prestatario de última instancia cuando se cierran los mercados de capitales internacionales (véase el recuadro 6.1 del capítulo 6).

RECUADRO 5.2 | RESOLUCIÓN DE CRISIS EN CONDICIONES ÓPTIMAS Y BAJO RESTRICCIONES*Rescate de las instituciones de ahorro y préstamo en Estados Unidos*

El rescate y plan de reestructuración de las instituciones de ahorro y préstamo de Estados Unidos es un ejemplo típico del modo en que el acceso al financiamiento y la existencia de mercados permiten a los supervisores bancarios aplicar los principios para obtener buenos resultados. No obstante, también demuestra que a menos que los objetivos de política estén claramente definidos y pueda asegurarse la voluntad política para comprometer fondos, la presencia de restricciones relativamente laxas no necesariamente se traduce en una buena política.

Durante fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, muchas instituciones de ahorro y préstamo de Estados Unidos perdieron su patrimonio neto. La magnitud del problema superaba los recursos del fondo de seguros con que se contaba para aislar a los pequeños depositantes del impacto de quiebras bancarias, y no existía la voluntad política para proporcionar fondos públicos adicionales a fin de cubrir las pérdidas. De aquí que los reguladores trataron de resolver el problema manipulando normas contables y permitiendo que las instituciones en dificultades ampliaran sus actividades. Esto fue una contravención de los principios 1 y 3.

A pesar de la falta de financiamiento, las autoridades de regulación podrían haber controlado la expansión del crédito de las instituciones de ahorro y préstamo con un patrimonio neto nulo si hubiesen establecido pautas de supervisión para el crecimiento de los activos en relación con el capital de la institución. No obstante, la fuerza política del sector inmobiliario y el aletargamiento regulatorio actuaron en contra. Como no se observaron los principios 2 y 3, los propietarios de estas instituciones, que no tenían nada que perder, tomaron riesgos adicionales con la esperanza de recuperar su inversión.

Para fines de la década de 1980, cuando era obvio que el programa ampliaba el costo de la reestructuración, las autoridades obtuvieron fondos públicos suficientes para hacer frente a la situación siguiendo sólidos principios de reestructuración. Por ejemplo, pudieron intervenir y vender las instituciones quebradas. Los oferentes determinaron el valor de los activos de los bancos así como el valor de franquicia de su red de distribución. Si una oferta era demasiado baja, la entidad regulatoria paga-

ba a los ahorristas con el producto de la venta de los activos y con fondos del gobierno, y cerraba la institución.

Esta política logró dos objetivos congruentes con el principio 2: obligó a los accionistas de instituciones quebradas a asumir pérdidas, y a los prestatarios en mora a perder sus garantías. (Sin embargo, no se pudo obligar a los grandes tenedores de pasivos a que asumieran pérdidas porque deshicieron sus operaciones durante el prolongado período de indecisión política.) La política funcionó bien porque las autoridades pudieron captar fondos suficientes para cerrar las instituciones quebradas sin generar temores inflacionarios, y porque existía un mercado para los activos absorbidos.

Limitaciones en América Latina

Las experiencias recogidas de los intentos de rescate bancario en países de América Latina indican que en el pasado los reguladores solían recurrir a la inflación, al congelamiento de depósitos y a la imposición de controles a las tasas de interés para resolver los problemas de las deudas incobrables. Estas herramientas fueron utilizadas porque los países entraban en una crisis bancaria cargando con problemas fiscales significativos y sin la voluntad política para reducirlos, en contravención del principio 1. Claros ejemplos son Argentina a principios de las décadas de 1980 y 2000, México y Perú a mediados de los años ochenta y Ecuador a mediados de los noventa. Los depositantes sufrieron grandes pérdidas y se requirieron drásticas políticas de ajuste (y mucho tiempo en la mayoría de los países en crisis) para que los inversionistas recuperaran la confianza en el sistema financiero.

Otros ejemplos de América Latina demuestran que incluso bajo fuertes restricciones las autoridades de regulación pudieron diseñar en algunos casos políticas suficientemente congruentes con los principios y obtuvieron así buenos resultados. El ejemplo más notable es Chile a principios y mediados de la década de 1980. Aunque los fondos para cerrar bancos en quiebra eran limitados, y no existían mercados para la venta de las grandes instituciones en quiebra, los reguladores establecieron un programa de recapitalización y reprogramación de préstamos que redujo al mínimo los incentivos para capitalizar los intereses no pagados o incorporar mayor riesgo en los balances bancarios.

temas financieros de Argentina y México coincidió con una baja del 30% en los índices de bonos de esos dos países. Se observó un comportamiento similar durante la erupción de la crisis bancaria de Ecuador en 1998 y de Argentina en 2001.⁶ A diferencia de lo que ocurrió en los países de América Latina, la posición de la balanza de pagos de países desarrollados como Noruega y Suecia quedó en gran medida inalterada durante las crisis de los bancos nórdicos de fines de la década de 1980 y principios de la de 1990. Las crisis tampoco afectaron mayormente los precios de los bonos públicos a largo plazo en estos países.⁷

No sorprende que las estrictas limitaciones que enfrentaron los formuladores de políticas de América Latina y la larga tradición de no adherir a los principios básicos de resolución eficaz de crisis en varios países de la región, se hayan traducido en altos costos de reestructuración de los sistemas bancarios tras una crisis.⁸ Como se mencionó en el capítulo 3, el costo fiscal de las crisis bancarias en América Latina fue más alto que en otras regiones; por el contrario, en la mayoría de las crisis en los países desarrollados, esos costos se mantuvieron en el extremo bajo de la distribución.

Los hechos que aquí se presentan son el legado de un largo historial de crisis recurrentes y de la deficiencia del proceso de resolución en muchos países de la región. La creencia popular de que “los depositantes se olvidan” y de que, cualquiera haya sido la forma en que se resolvió una crisis, regresarán a los bancos nacionales después de un tiempo, no está sustentada por pruebas fehacientes. Por el contrario, los depositantes pueden reaccionar rápidamente ante la crisis y reducir drásticamente los niveles de intermediación.

FRACASOS Y ÉXITOS

En esta sección se analizan los programas de reestructuración de bancos adoptados en América Latina durante las últimas dos décadas. En cada caso se responden varias preguntas fundamentales. Primero, dadas las limitaciones que enfrentan los reguladores, ¿en qué medida respetaron los tres principios básicos para la resolución exitosa de las crisis bancarias? Segundo, ¿qué mecanismos emplearon las autoridades para hacer frente a las limitaciones? Y tercero, ¿qué factores determinaron el resultado final del programa de reestructuración?

Se seleccionaron experiencias de pares de países que sufrieron shocks similares aproximadamente al mismo tiempo. Esta selección es útil para comparar de qué manera economías sujetas a presiones similares pueden modificar el resultado de una crisis bancaria,

dependiendo de la consistencia de determinadas políticas con los principios básicos de resolución de crisis y de la capacidad de obtener financiamiento externo una vez que estos principios se evidencian en la estrategia de resolución de la crisis.⁹ Estas experiencias proporcionan evidencia que valida la utilidad de los principios para separar los buenos procesos de resolución de crisis de los malos.

Argentina y México a mediados de la década de 1990

Muchos países latinoamericanos, tras haber implementado programas vigorosos de estabilización junto con reformas financieras y económicas a principios de la década de 1990, registraron grandes entradas de capital. No obstante, en diciembre de 1994 la enorme salida de capitales de México resultó en una crisis de la balanza de pagos y en una fuerte devaluación del peso mexicano (Sachs, Tornell y Velasco 1995). La crisis de confianza en México de los inversionistas internacionales se diseminó a varios países latinoamericanos, sobre todo a Argentina. Para poder contener la fuga de capitales, Argentina y México elevaron las tasas de interés internas, lo cual puso en duda que los deudores bancarios pudiesen cumplir con sus obligaciones.

A principios de marzo de 1995, la tasa de interés interbancaria en pesos en Argentina alcanzó un nivel máximo de casi el 70%, y a fines de marzo de 1995 la tasa para los acuerdos de recompra de títulos del Estado mexicano ascendió a más del 80%. Los temores sobre la calidad de los sistemas bancarios de estos dos países se exacerbaban cuando quedó en claro que ambos sistemas contenían grupos de instituciones débiles incluso antes de la crisis cambiaria. La pérdida de confianza, junto con una política monetaria restrictiva, llevó a crisis bancarias que exigían programas de reestructuración de gran envergadura.

⁶ La fuerte contracción de los depósitos (alrededor del 20%) en Argentina en 2001 fue la señal de que había estallado su crisis bancaria.

⁷ Hubo un agudo incremento de las tasas de interés a corto plazo en los países nórdicos en 1992 durante un ataque al tipo de cambio. Las tasas de interés cayeron rápidamente después de la devaluación.

⁸ Pueden encontrarse datos e información sobre las características de las experiencias de crisis bancarias y su resolución en todo el mundo en Caprio y Klingebiel (1996) y del Villar, Backal y Treviño (1997).

⁹ Esto ocurrió, por ejemplo, en Argentina en 1995 y en Uruguay en 2002.

Limitaciones

Pese a que la confianza de los inversionistas en los sistemas financieros de Argentina y México en 1995 había disminuido, las entidades de regulación se enfrentaron con problemas bancarios en condiciones mucho más favorables para resolver las crisis que las que imperaban a principios de la década de 1980 en varios países latinoamericanos. Los formuladores de políticas habían mejorado sus conocimientos técnicos para diseñar programas eficaces de reestructuración tras haber absorbido las lecciones de los años ochenta. Y se había avanzado en lo concerniente a la declaración de información y supervisión bancaria, si bien estas características todavía se encontraban por debajo de los estándares de los países desarrollados.

En cuanto al financiamiento, la situación fiscal de ambos países era mejor que a principios de los años ochenta. Más aún, dado que la lucha contra la inflación se había vuelto prioritaria, cada país se comprometió a resolver la crisis con políticas no inflacionarias. No obstante, como ocurrió a principios de la década de 1980, el financiamiento privado de los esfuerzos de reestructuración prácticamente se desvaneció con la eclosión de la crisis, cuando las percepciones sobre el riesgo país seguían siendo frágiles, como queda indicado por la notoria baja del índice de bonos de mercados emergentes (EMBI, por sus siglas en inglés) para México y Argentina. Por otra parte, pese a las reformas de principios de los años noventa, los mercados de fondos a largo plazo seguían siendo poco desarrollados, y el mercado para bancos insolventes seguía siendo pequeño. Si bien se habían aliviado las restricciones para resolver los problemas bancarios en comparación con los primeros años de la década de 1980, las restricciones al financiamiento seguían siendo relativamente severas, sobre todo si se comparan con las condiciones de los países desarrollados.

Programas de reestructuración

Para determinar si un programa de reestructuración sigue o no los tres principios, es necesario considerar los siguientes aspectos del programa: si controla o no el crecimiento de instituciones en problemas, quién absorbe el costo de la resolución y cómo está financiado el programa. Si bien ambos países lograron limitar rápidamente el crecimiento de los balances de los bancos (principio 3), el programa de rescate de Argentina fue superior al de México en cuanto a la distribución de los costos de resolución de la crisis (principio 2) y a la obtención de fuentes adecuadas de fondos (no inflacio-

narios) en un breve período (principio 1). Para 1996, el consenso era que la crisis bancaria argentina había quedado atrás. En cambio, en México, aún en 1999, casi cinco años después de que hiciera erupción la crisis, se seguía hablando de deficiencias no resueltas en el sector bancario.

Limitaciones a la expansión de bancos débiles. Ya en 1995 había amplias pruebas de que se había seguido el principio 1 en el diseño y la ejecución de los programas en ambos países: las autoridades de regulación no habían recurrido al financiamiento inflacionario para resolver la crisis. Las autoridades de los dos países utilizaron herramientas muy diferentes para realizar estas tareas. En Argentina, aplicaron controles estrictos al crecimiento de la base monetaria mediante la ley de convertibilidad, y al crecimiento de los depósitos bancarios en relación con la base monetaria mediante requisitos de encaje legal. En México, impusieron un límite a la razón entre el capital y los activos en riesgo. Para evaluar de qué forma estos distintos métodos para controlar la expansión de los balances bancarios restringieron el crecimiento de los bancos débiles, conviene considerar el comportamiento de dos grupos de bancos en cada país entre fines de 1994 y principios de 1995, y separar los bancos que eran candidatos a la reestructuración de aquellos que no lo eran.

Para el caso de Argentina, se obtuvo información agregada para mediados de los años noventa sobre los grandes bancos provinciales, que eran relativamente débiles, y los grandes bancos privados, que eran relativamente fuertes. Para analizar el programa de reestructuración mexicano, se separaron aquellos bancos que contaban con recursos propios para hacer frente a los estándares de capital y provisionamiento indicados por la supervisión de aquellos que necesitaban una infusión de capital en diciembre de 1994. A los fines de esta exposición, los bancos provinciales de Argentina y los bancos que requerían una infusión de capital en México se denominan bancos débiles; los otros se consideran bancos fuertes.

Una cuestión importante es si las autoridades de cada país pudieron evitar o no que los bancos débiles ampliaran la concesión de crédito. La pregunta específica es: ¿estaban estos bancos capitalizando los intereses de los préstamos en mora mediante nuevos préstamos? Para responderla resulta necesario determinar si las carteras de préstamos estaban creciendo o no a una tasa más lenta que la tasa a la cual se acreditaba el interés a la cartera.

En el cuadro 5.2 se presentan tasas de crecimiento anualizadas de las carteras de préstamos de cada clase

CUADRO 5.2 TASA DE CRECIMIENTO DE LAS CARTERAS DE PRÉSTAMO DE LOS BANCOS EN ARGENTINA Y MÉXICO, 1995
(En porcentaje)

País	Préstamos nominales	Interés sobre los créditos	Cartera neta de los intereses
Argentina			
Bancos fuertes	6,5	12,9	-6,4
Bancos débiles	-9,3	17,0	-26,3
México			
Bancos fuertes	25,8	47,7	-21,9
Bancos débiles	21,8	50,6	-28,8

Nota: Las tasas de crecimiento e interés sobre los créditos están anualizadas sobre la base de datos hasta marzo de 1995 para Argentina y hasta del mismo año para México.

Fuente: Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias (Argentina), Estados Contables de las Entidades Financieras y Comisión Bancaria y de Valores (México), Boletín Estadístico de Banca Múltiple. Cuadro reproducido de Rojas-Suárez y Weisbrod (1996).

de bancos por países. Sobre la base de datos de 1995, la tasa de crecimiento de los préstamos de ambas categorías de bancos en los dos países fue inferior a la tasa a la cual se acreditaba el interés, lo que indica una estricta limitación del crecimiento del crédito.¹⁰ En ambos países, la tasa de crecimiento negativo de las carteras de préstamos después de contabilizar los intereses devengados fue más alta para los bancos débiles, aproximadamente -29% en México y -26% en Argentina. Los bancos fuertes de Argentina registraron una tasa de -6%, en tanto que los bancos fuertes de México tuvieron una de -22%. Las pruebas recogidas indican que ambos países hicieron enormes esfuerzos en el control del crecimiento del crédito a los prestatarios morosos por capitalización de intereses. Debido al éxito en limitar el crecimiento de los balances de los bancos, ninguno de los países tuvo que recurrir a medios inflacionarios para rescatar bancos débiles.

Diseño y financiamiento de los programas: ¿quién pagó el costo de la reestructuración? Al diseñar los programas de reestructuración en México y Argentina, las autoridades trataron de cumplir con el principio 3. La diferencia principal estaba en la implementación. Los formuladores de políticas de Argentina actuaron rápidamente para cerrar las instituciones insolventes y redujeron al mínimo el uso de fondos públicos para resolver la crisis; en cambio, las autoridades mexicanas extendieron la operación de rescate.¹¹ Hacer frente a la crisis bancaria mexicana llevó mucho tiempo y trajo consigo un elevado costo fiscal porque el sistema regulatorio imponía

restricciones que impidieron a los reguladores mexicanos recurrir a fuentes adecuadas de financiamiento, y las autoridades fiscales tardaron en reconocer la magnitud de sus pasivos.

En Argentina, el gobierno decidió que gran parte del riesgo del ajuste sería absorbido por el segmento privado del sistema bancario. Estableció un fondo a manera de red de seguridad, sustentado por grandes bancos privados e instituciones multilaterales, y administrado por el Banco Nación, en manos del Estado, que proporcionó liquidez a los bancos que perdían fondos. Además, el banco central suministró asistencia a los bancos mediante *swaps*. No obstante, el alcance de estos programas fue limitado porque la ley de convertibilidad restringía sensiblemente la autoridad del banco central para actuar como prestamista de última instancia.

Como ocurrió en la exitosa resolución de la crisis de Chile en los años ochenta, el diseño de los programas y la obtención de fuentes de financiamiento estaban sujetos a limitaciones estructurales (el alto endeudamiento externo en Chile y la ley de convertibilidad

¹⁰ Los datos abarcan hasta fines de junio de 1995 inclusive para México y hasta fines de marzo de 1995 para Argentina. En el caso de Argentina, el interés acreditado es para todos los activos que devengan intereses; en el de México, los datos corresponden a intereses y comisiones recibidas sobre los préstamos.

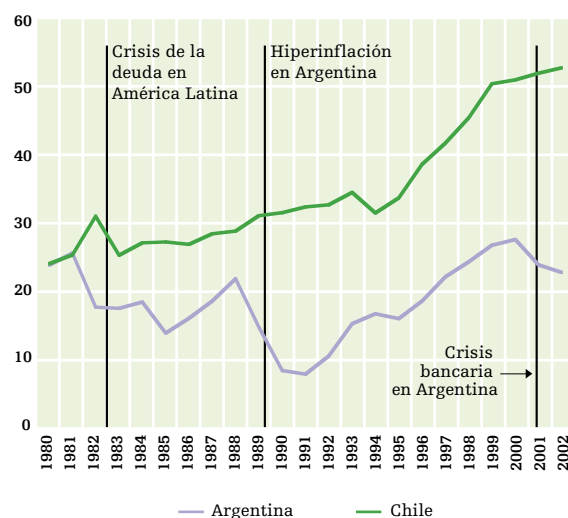
¹¹ Un factor pertinente que puede explicar este retraso es que la crisis de México provocó una importante depreciación del tipo de cambio y la quiebra de sectores no transables endeudados en moneda extranjera, característica ausente en la crisis de Argentina de 1995.

en Argentina). Al igual que en Chile, los fondos para resolver la crisis procedieron de fuentes nacionales y extranjeras. Otra similitud fue que los mercados de capitales internacionales se agotaron con el estallido de la crisis. Por lo tanto, los organismos multilaterales y las instituciones extranjeras que operaban en Argentina fueron fuentes importantes de fondos. A diferencia de Chile, sin embargo, Argentina no tenía un sistema bien desarrollado de fondos de pensiones que actuara como fuente de financiamiento para recapitalizar los bancos, pero a las autoridades se les ocurrió una alternativa ingeniosa: el gobierno emitió un bono patriótico por un monto de US\$2.000 millones con vencimiento a tres años, que pagaba una tasa de interés variable inferior a la del mercado. Este bono se vendió a inversionistas privados nacionales y a instituciones financieras extranjeras establecidas en el país.¹² Para canalizar fuentes no inflacionarias de fondos y resolver así los problemas bancarios, el gobierno estableció un fondo fiduciario para recapitalizar los bancos. Una de sus obligaciones era adquirir deuda bancaria subordinada con vencimiento a tres años, que se convertiría en participaciones de capital si el banco no reembolsaba los intereses y el capital adeudado. Esta característica del programa se basaba en el principio 2.

No obstante, en las primeras etapas de la crisis las autoridades argentinas reconocieron que no podían captar los fondos suficientes para un programa de rescate prolongado. Y lo que era más importante, comprendieron que la crisis les daba la oportunidad de intensificar la reforma del sistema bancario que habían iniciado en 1991 tras el período de hiperinflación, y que para lograr una solución sostenible tendrían que cerrar muchos bancos en problemas. Por lo tanto, una porción significativa de los recursos del fondo que había sido establecido para inyectar capital a los bancos se utilizó para financiar fusiones y adquisiciones, con lo cual, al quitarles a los malos gerentes el control de los bancos, se redujo la expansión de malos créditos. Es más, el firme compromiso de las autoridades con estas reformas (principio 2) fue decisivo para el éxito de las operaciones de reestructuración (Carrizosa, Leipziger y Shah 1996; Burdisso, D'Amato y Molinari 1998). En pocas palabras, Argentina hizo frente a la falta de financiamiento, una limitación típica de los mercados emergentes, internacionalizando el sistema bancario.

El establecimiento de un sistema privado de seguros de depósitos financiado por los bancos fue un elemento adicional que reforzó la credibilidad en el compromiso de las autoridades para resolver la crisis con un uso mínimo de fondos públicos. Esto alentó a los depositantes a dejar sus fondos en las instituciones en

GRÁFICO 5.2 Depósitos en relación con el PIB
(En porcentaje)



Fuente: FMI (marzo de 2004); publicaciones de los bancos centrales.

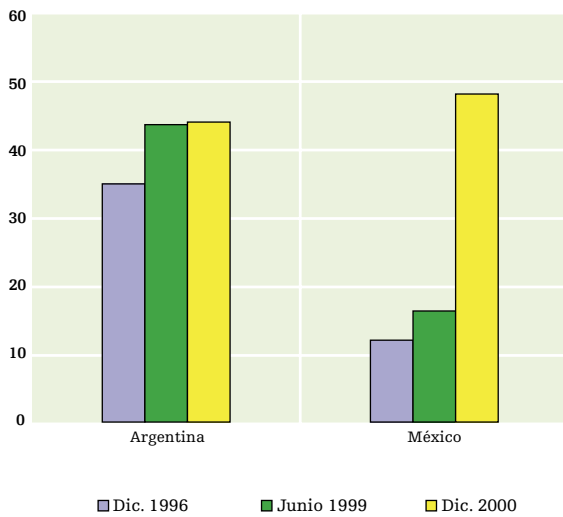
problemas mientras estas eran reestructuradas. Como el fondo de seguros era independiente del gobierno, su compromiso de asegurar los depósitos no podía percibirse como una fuente potencial de financiamiento inflacionario.

El éxito del programa de reestructuración argentino puede resumirse en dos indicadores. Primero, como se observa en el gráfico 5.2, la crisis apenas afectó la razón entre los depósitos y el PIB. Esto fue significativamente diferente de los dos episodios previos de desintermediación bancaria en Argentina: la crisis de 1982 y la de 1989. En segundo lugar, las autoridades pudieron atraer montos significativos de capital extranjero hacia el sistema bancario. Para 1996, Argentina registraba una de las tasas más altas de participación extranjera en el sistema bancario de la región, que ascendía a un 35%. Este proceso continuó durante fines de los años noventa y para 2000 dicha tasa llegó a alrededor del 45% (véase el gráfico 5.3).

El programa de México también comenzó con la intención de cumplir con los principios 2 y 3. Se trataba de un programa de recapitalización sofisticado cuyo objeto era asegurar que las entidades privadas que se beneficiaron de actividades excesivamente arriesgadas absorbieran la mayor parte de los costos de reestructuración. Pero se presentó un grave problema: durante la ejecución del programa pronto se hizo evidente que

¹² El gobierno pudo captar fondos a tasas de interés inferiores a las del mercado apelando a los beneficios que obtendrían los inversionistas privados con el éxito de las reformas económicas.

GRÁFICO 5.3 Control efectivo extranjero de los sistemas bancarios de Argentina y México (Porcentaje de los préstamos totales)



Fuente: Salomon Smith Barney; instituciones financieras internacionales de América Latina.

no había objetivos claros para la resolución de la crisis y que las autoridades no habían hecho acopio de la voluntad política necesaria para minimizar los costos de la crisis. Como resultado, se lanzó una serie de programas de apoyo a los deudores que elevó el costo de hacer frente a la crisis.

El complejo paquete de rescate del sistema bancario provisto por el gobierno constaba de cuatro partes (Deutsche Bank 1998). En primer lugar, se intervinieron los bancos insolventes, que se sometían a una liquidación, fusión o venta. El gobierno absorbía sus carteras de préstamos. En segundo lugar, el gobierno financió programas de capitalización temporales, en los cuales se concedieron préstamos contra deuda subordinada. Los bancos que no lograran capitalizarse para cuando vencieran los préstamos, pasarían a ser propiedad del gobierno. Esta regla tenía por objeto cumplir directamente con el principio 2. Dado que todos los bancos reembolsaron sus préstamos, se consideró que esta parte del programa fue un éxito. En tercer lugar, se canjearon carteras de préstamos por bonos públicos garantizados a 10 años de cupón cero a valor nominal, netos de provisiones para la constitución de reservas. Los bancos comerciales retuvieron la administración de sus carteras de préstamos. Al cabo de 10 años, el producto de la recuperación de los préstamos se deduciría del reembolso de capital. En cuarto lugar, el gobierno puso en práctica una serie de programas de apoyo a los

deudores, que contemplaba una reducción del monto de la deuda, recortes de las tasas de interés, o ambos, cuyos costos fueron subsidiados en parte por el gobierno mediante pagos en efectivo o valores.

Pese a la rápida respuesta ante la crisis y a que el programa tenía varias características que apuntaban en la dirección correcta, surgieron varios problemas durante la ejecución. En primer término, se subestimó seriamente la magnitud de los préstamos en mora. Esto se debió principalmente a que los deudores lograron ejercer presión sobre el Congreso para negociar el aplazamiento o la eliminación del reembolso de los préstamos. Como resultado final se generó una cultura de “no pagar la deuda” que exacerbó la crisis bancaria, en contravención del principio 2. Es más, para fines de 1998, el gobierno adquirió a través de su fondo para control de la crisis (Fondo Bancario de Protección al Ahorro, Fobaproa) pasivos por un valor de 550.000 millones de pesos mexicanos a cambio de casi la mitad de los activos brutos de los bancos.

En segundo término, más del 50% de los bonos colocados en bancos a cambio de préstamos incobrables eran no negociables de cupón cero a 10 años. Como resultado, los bancos tuvieron grandes problemas de flujo de caja y se vio muy afectada su rentabilidad. Esto se debió a que el gobierno se rehusó durante mucho tiempo a reconocer que la deuda del Fobaproa era realmente deuda pública que tenía que ser parte del presupuesto fiscal y convertirse en un activo que generase intereses. La falta de compromiso del gobierno para asignar los recursos fiscales reales necesarios para resolver la crisis fue una grave contradicción del principio 1.

En tercer término, a diferencia de Argentina, las limitaciones legales de México impidieron la inyección tan necesaria de capital extranjero en el sistema bancario. Los principales problemas eran las reglas sobre el control de la propiedad y la falta de leyes de quiebra con protección suficiente para los acreedores. Por lo tanto, como puede observarse en el gráfico 5.3, para mediados de 1999 el control extranjero efectivo del sistema bancario mexicano seguía siendo el más bajo de la región y se ubicaba en apenas 15%. Esta situación, al retrasar la eliminación de las restricciones al financiamiento, contravenía también los principios 1 y 3.

En realidad, este impasse del programa de reestructuración mexicano se resolvió cuando el gobierno adoptó las recomendaciones de los principios 1 y 3 y puso en marcha dos medidas clave a fines de 1999 y principios de 2000. Primero, se reconoció que la deuda del Fobaproa era deuda pública que generaba intereses y se incorporó el flujo de pagos de intereses en el presupuesto. Segundo, se aprobó una ley de quiebras eficaz.

Como resultado, se produjo un aumento significativo en la participación de capital extranjero en el sistema bancario, que para 2000 llegaba casi al 50% (gráfico 5.3). La crisis de México ilustra la importancia que reviste la voluntad política. Si bien se fueron corrigiendo los errores, no pudo evitarse que elevaran el costo de la operación de rescate. El costo fiscal de la crisis se estimó en más del 20% del PIB.

Argentina y Uruguay a principios de la década de 2000

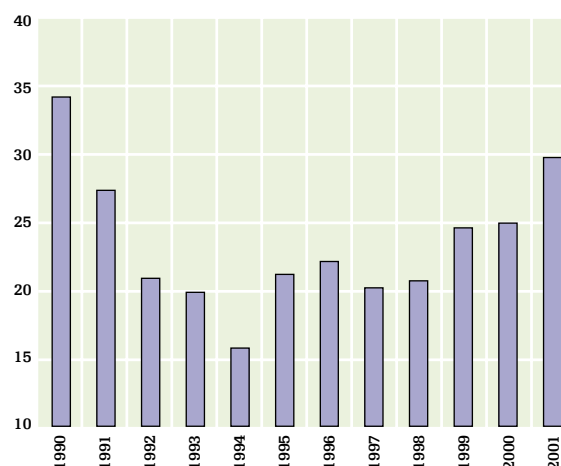
Los procesos de resolución de las crisis bancarias de Argentina y Uruguay a principios de la presente década fueron muy diferentes en cuanto a la adhesión a los principios básicos. Desde que hizo eclosión la crisis bancaria de Argentina a fines de 2001, las autoridades hicieron caso omiso, en todo momento, de los principios de resolución eficaz de crisis. Como resultado, el sistema bancario sigue siendo en gran medida insolvente cuando la valoración de los activos se mide a precios de mercado. En cambio, las autoridades de regulación de Uruguay, si bien siguen enfrentando importantes dificultades, se ajustaron mejor a los principios y, para comienzos de 2004, el programa de reestructuración lograba importantes avances en la dirección correcta.

Orígenes y limitaciones

La crisis bancaria argentina de 2001-02 se materializó debido a la combinación de las fragilidades subyacentes del sistema bancario de fines de la década de 1990 y las políticas adoptadas en 2001-02 que destruyeron el valor de franquicia de los bancos al volver inefectivo el sistema de pagos. A fines de los años noventa surgieron dos tipos de fragilidades. En primer lugar, la solidez del sistema bancario dependía de que se mantuviese un tipo de cambio fijo debido a los grandes montos de préstamos en dólares que habían concedido los bancos a prestatarios con fuentes de ingresos denominadas en pesos.

En segundo lugar, hubo una mayor exposición de los bancos al riesgo soberano. En el gráfico 5.4 puede verse la evolución de la participación de la deuda pública en los activos de los bancos a partir de 1990. Esta participación se redujo significativamente hasta 1994; aumentó temporalmente como consecuencia de la resolución de la crisis bancaria de 1995-96; después de una corrección parcial en 1997-98, retomó la trayectoria ascendente, y para fines de 2001 alcanzó un nivel cercano al de 1990. De entre todos los bancos del sistema, los públicos tenían la proporción más alta de deuda pública en sus activos. Si bien es cierto que hubo una venta

GRÁFICO 5.4 Participación de la deuda pública en los activos de los bancos de Argentina (Porcentaje del total de activos)



Fuente: Rojas-Suárez (2002); FMI (varios años).

compulsiva de bonos del Estado a los bancos, esto recién ocurrió a fines de 2001. Por lo tanto, y en parte en un intento por mantener la rentabilidad en un período recesivo, los bancos sostuvieron montos cada vez mayores de deuda pública y subestimaron los riesgos de la tenencia de pasivos del gobierno. Este riesgo aumentó a fines de la década de 1990 y parte del año 2001 a medida que se deterioraba el balance fiscal y aumentaba el endeudamiento del sector público.

La combinación de un saldo creciente de deuda pública, déficit fiscales cada vez mayores y la ausencia de señales de recuperación económica durante 2001 alimentaron las percepciones de una cesación de pagos y del abandono de la convertibilidad por parte del gobierno. Dado que estas percepciones amenazaban con exponer los riesgos subyacentes en los balances de los bancos, ese año hubo un retiro masivo de depósitos. Para fines de 2001, el sistema bancario había perdido casi el 20% de los depósitos. Como respuesta, en diciembre de ese mismo año, el gobierno impuso límites al retiro de depósitos. Los temores de los ahorristas fueron validados en enero de 2002, cuando el gobierno se declaró en cesación de pagos y devaluó el peso un 29%.

De esta manera, a principios de 2002 Argentina se topó con una crisis cambiaria, una crisis de deuda y una crisis bancaria. Además de las dificultades económicas y financieras, el país se encontraba inmerso en una grave crisis política que se había manifestado, entre otras cosas, en la renuncia del presidente en diciembre de 2001. Esta compleja situación significaba que cualquier proceso de resolución de crisis bancaria se vería con-

frontado con restricciones extremadamente difíciles. La restricción al financiamiento era particularmente grave porque el incumplimiento de las obligaciones externas implicaba una total exclusión de Argentina de los mercados de capitales internacionales. La recesión se profundizó en 2002 y se produjo una contracción en la tasa de crecimiento de la actividad económica superior al 10%. Además, la falta de financiamiento implicaba que el gobierno no podría contar con recursos suficientes para asignar a la resolución de la crisis.

Los pasos iniciales que dieron las autoridades después de declarar la cesación de pagos exacerbaron aún más las restricciones para la resolución de la crisis bancaria, sobre todo en lo referente al tratamiento de los bancos extranjeros, que en años anteriores (1995) habían desempeñado una importante función para restablecer la solvencia del sistema. Además, la independencia regulatoria –necesaria para la credibilidad de los programas de reestructuración– se había debilitado significativamente durante 2001 con las limitaciones impuestas a la autonomía del banco central y la destitución de su presidente.

Los efectos de la crisis argentina tuvieron consecuencias adversas en el sistema bancario uruguayo, sobre todo porque aproximadamente el 40% de los depósitos de bancos uruguayos pertenecía a argentinos. Tras el congelamiento de depósitos en Argentina los ahorristas de este país comenzaron a retirar los fondos que tenían depositados en Uruguay, lo que provocó una disminución de aproximadamente 12% del total de depósitos durante los dos primeros meses de 2002.

Aunque el sistema bancario uruguayo no tenía una exposición significativa al sector público (la deuda pública como proporción de los activos totales era menos del 3% en 2001), estaba afectado por los mismos problemas de descalces cambiarios que el sistema argentino. Aproximadamente el 80% del total de préstamos estaban denominados en dólares y la mitad de los préstamos en dólares habían sido concedidos a prestatarios con ingresos en pesos uruguayos. Otra fuente adicional de fragilidad fue la interferencia política en las prácticas crediticias de los dos grandes bancos públicos estatales, que también tenían la mayor exposición crediticia de préstamos en dólares a sectores no transables.

El retiro inicial de depósitos resultante del contagio de Argentina fue seguido por retiros adicionales de residentes uruguayos que temían que el sistema bancario estuviese experimentando problemas de solvencia más que problemas de liquidez. Estos temores se exacerbaban cuando se redujo la clasificación de Uruguay, que perdió su calificación de grado de inversión, y por la depreciación del tipo de cambio que se produjo tras

las salidas de capital provocadas por los retiros de los depositantes argentinos. Para fines de julio de 2002 se había retirado el 42% de los depósitos.

¿Fueron tan estrictas las restricciones que enfrentaron las autoridades uruguayas como las que tuvieron las argentinas para poner en práctica un programa de resolución de crisis bancarias? Las diferencias principales no se encuentran en los indicadores macroeconómicos tradicionales. Por ejemplo, a fines de 2001 ambos países se encontraban en una aguda recesión con fuertes desequilibrios fiscales. A fines de 2002, el déficit fiscal consolidado como porcentaje del PIB era de 5,9 en Argentina y 4,1 en Uruguay; la razón entre la deuda del sector público y el PIB era de alrededor del 60% en Argentina y 54% en Uruguay. Los datos indican que ninguno de los dos países se encontraba en una posición sana para asignar fondos fiscales a la resolución de la crisis bancaria.

La diferencia crucial entre Argentina y Uruguay respecto del acceso a fondos para la resolución de crisis se centró en la disposición de los organismos multilaterales para proporcionar respaldo financiero a Uruguay. Hubo dos razones principales para hacerlo. En primer lugar, se percibía que la crisis uruguaya era un contagio de la argentina. En segundo, y quizá más importante, Uruguay no declaró la cesación de pagos de sus obligaciones de deuda externa con el sector privado, sino que mantuvo un enfoque amigable con los acreedores que culminó en un canje exitoso de deuda en mayo de 2003. Otra importante diferencia en cuanto a las limitaciones de financiamiento fue que las autoridades uruguayas pudieron persuadir a las casas matrices de los bancos extranjeros de que recapitalizaran sus sucursales y subsidiarias, en tanto que las decisiones de política adoptadas por las autoridades argentinas penalizaron a los bancos extranjeros.

Respuestas iniciales

El sistema de pagos está íntimamente relacionado con la actividad bancaria y define su valor de franquicia. Las medidas de política tomadas en Argentina durante el período previo a la devaluación y la cesación de pagos debilitaron en forma significativa el funcionamiento efectivo del sistema de pagos al congelar los depósitos e imponer estrictos controles a los retiros de efectivo. La solidez de los bancos también se vio menoscabada por un canje de bonos públicos en manos de los bancos por otros títulos públicos ilíquidos en noviembre de 2001 (véase LASFRC 2002). Cuando se manifestó en toda su plenitud la crisis bancaria tras la devaluación y la cesación de pagos, las medidas de política acentuaron aún más el problema y contravinieron todos los principios

de resolución efectiva de la crisis (Gutiérrez y Montes-Negret 2004; de la Torre y Schmukler 2002).

En primer lugar, el gobierno de Argentina impuso una conversión asimétrica de activos y pasivos bancarios denominados en dólares a pesos. Los préstamos en dólares fueron pesificados al tipo de cambio previo a la devaluación de 1 a 1, en tanto que los depósitos en dólares fueron pesificados al tipo de 1,4 pesos por dólar, un valor mucho más bajo que el del mercado cambiario. Esta política benefició claramente a los prestatarios e hizo recaer la carga en los depositantes y los bancos (con graves consecuencias para el capital de los bancos), lo que contravino de manera drástica el principio 2. Además, dado que las obligaciones externas que los bancos habían tomado seguían denominadas en dólares, mientras que los préstamos otorgados por los bancos fueron pesificados, se introdujo una amplia exposición cambiaria en los balances bancarios.

En segundo lugar, se impuso un congelamiento más estricto en los depósitos a plazo porque las autoridades se centraron más en contener las pérdidas de depósitos que en restablecer la solvencia del sistema bancario. El uso de depósitos a plazo en las transacciones quedó limitado y su vencimiento fue reestructurado obligatoriamente. Estas acciones contradecían el principio 2 al penalizar gravemente a los depositantes. Por otra parte, los bancos perdieron su valor de franquicia debido a que el sistema de pagos se tornó inefectivo.

La penalización de los depositantes mediante el congelamiento de cuentas no es algo nuevo; México utilizó una estrategia similar con los depósitos denominados en dólares (conocidos como petrodólares) durante la crisis de la deuda de 1982. La desintermediación financiera que esto produjo dio lugar a una serie de crisis consecutivas que culminaron en el desastre de 1995. En cambio, también a principios de la década de 1980, el programa chileno trató de recuperar la confianza de los depositantes en el sistema bancario al preservar el valor real de sus depósitos. Como muestra el gráfico 5.2, esta política asociada a la prudente gestión fiscal chilena y a la baja dominancia fiscal de la política monetaria, puede explicar que en un contexto de fuertes presiones externas se haya incrementado tanto la intermediación bancaria y se haya evitado la crisis bancaria a lo largo de la década de 1990.

En tercer lugar, en febrero de 2002 el gobierno de Argentina introdujo controles cambiarios y de capital en un intento por contener las pérdidas de depósitos y de limitar el efecto de las salidas de fondos sobre el tipo de cambio. Esto complicó aún más las operaciones de los bancos porque los pagos al exterior necesitaban la aprobación del banco central.

La combinación de todas las medidas descriptas implicó el incumplimiento de los contratos existentes y una significativa inseguridad jurídica, lo que hizo que las casas matrices de los bancos extranjeros se rehusaran a proporcionar respaldo financiero a sus sucursales y subsidiarias. Para mediados de 2002, el sistema de pagos era totalmente inoperante y las carteras de préstamos de los bancos seguían deteriorándose porque no existía ningún programa de reestructuración.¹³ Para las autoridades, el cumplimiento del principio 1 no era prioritario.

Contrariamente a lo ocurrido en Argentina, que constituyó un claro ejemplo de los costos de resolución inadecuada de una crisis, las autoridades uruguayas asignaron prioridad a preservar el sistema de pagos y contener la pérdida de confianza de los depositantes. No obstante, un importante error de la respuesta de política inicial fue tratar la crisis como un problema de liquidez y no como un problema de solvencia sistémica. Por lo tanto, los principales esfuerzos se centraron en proporcionar liquidez a los bancos mediante distintos instrumentos que el banco central en su carácter de prestamista de última instancia tenía a su disposición.¹⁴ Durante las tres olas de corridas bancarias que tuvieron lugar de febrero a junio de 2002, el banco central proporcionó asistencia significativa en materia de liquidez, sobre todo a los bancos identificados como cruciales para el funcionamiento del sistema de pagos. Este grupo incluía los dos bancos públicos, cuatro bancos privados y algunas cooperativas. Los bancos extranjeros autofinanciaron sus salidas de depósitos con activos líquidos que tenían en el exterior.

Sin embargo, pese a que se amplió la banda cambiaria móvil, la provisión de liquidez se tradujo en grandes pérdidas de reservas de divisas, un tipo de cambio debilitado y un aumento de la tasa de inflación. A medida que las reservas internacionales registraban una abrupta caída, se intensificaron los temores del mercado de que pudiera producirse un resultado similar al de Argentina. Es más, la función del banco central como prestamista efectivo de última instancia perdió credibilidad a medida que se desplomaba la razón entre las reservas internacionales y los depósitos. En todo este período, las autoridades uruguayas hicieron grandes es-

¹³ A principios de 2002, el Congreso suspendió temporalmente las acciones legales de los acreedores para cobrar sus deudas. Esto socavó aún más el valor de los contratos y los derechos de los acreedores.

¹⁴ Estos instrumentos incluían anticipos en pesos, sobregiro automático, redescuentos de los certificados de depósito del banco central y ventas de títulos públicos y del banco central.

fuerzas para diferenciar sus políticas de las de Argentina, por lo que Uruguay no impuso la pesificación de los depósitos, no los congeló ni se declaró en cesación de pagos de la deuda externa.

Las autoridades, que todavía pensaban que estaban enfrentando una crisis de liquidez, crearon el Fondo de Fortalecimiento del Sistema Bancario (FFSB) en junio de 2002. Este fondo, inicialmente financiado con recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI), tenía por objeto complementar la provisión de liquidez del banco central. Dado que algunos bancos estaban experimentando problemas de solvencia, el fondo también tenía por objeto proporcionar respaldo a la capitalización. No obstante, poco después de su creación se hizo evidente que la magnitud del FFSB no era suficiente para resolver los problemas. Cuando las reservas internacionales bajaron a menos de US\$1.000 millones, fue evidente que el sistema bancario estaba padeciendo una crisis de solvencia sistémica. En julio de 2002, el banco central tuvo que intervenir varios bancos y eventualmente declaró un feriado bancario para comenzar un programa integral de reestructuración.

Un programa de reestructuración para Uruguay pero no para Argentina

Las medidas iniciales adoptadas por las autoridades argentinas agravaron la solvencia de los bancos en lugar de mejorarla. Como se analiza en Gutiérrez y Montes-Negret (2004), la corrida bancaria se estabilizó a mediados de 2002 debido a una serie de medidas, incluidos los controles de capital, la eliminación gradual del congelamiento de depósitos y los canjes voluntarios de depósitos a plazo por bonos del Estado. No obstante, las autoridades no pusieron en práctica un programa serio e integral de reestructuración bancaria para resolver las cuestiones de solvencia que seguían padeciendo los bancos. En contravención del principio 2, Argentina no discriminó en el tratamiento que dio a los bancos según fuera su calidad. Es más, las primeras provisiones de liquidez y redescuentos otorgados por el banco central dieron respaldo a los bancos públicos, los cuales, como se observa en el cuadro 5.3, constituían el grupo más débil del sistema cuando se desató la crisis. Además de estos incentivos, hubo un traspaso significativo en términos de participación de mercado de depósitos de bancos privados y extranjeros hacia bancos públicos, una clara señal de que los depositantes no estaban imponiendo disciplina de mercado al seleccionar las instituciones financieras, sino que basaban sus acciones en la experiencia reciente y en la creencia de que el gobierno favorecería a los bancos públicos. Por lo tanto, la fal-

ta de un programa de reestructuración dio lugar a un problema de selección adversa e intensificó el problema del riesgo moral típico de sistemas bancarios en los que no existen prácticas regulatorias y de supervisión adecuadas.

A diferencia de lo ocurrido en Argentina, las autoridades uruguayas pudieron conseguir *fondos creíbles* para financiar la ejecución de un programa integral de reestructuración. El éxito de la estrategia de estabilización de los depósitos radicó en la capacidad de las autoridades uruguayas para negociar rápidamente un programa con el FMI. El programa tenía los siguientes objetivos: i) financiar el FFSB con suficientes recursos para respaldar plenamente los depósitos a la vista y de ahorro en dólares de los principales bancos nacionales; ii) reprogramar los vencimientos de los depósitos a plazo en dólares en los bancos públicos y iii) reestructurar los bancos nacionales intervenidos. Otra diferencia fundamental fue el hecho de que permanecieron intactas las “reglas de juego” para los bancos extranjeros. Es decir, las autoridades no impusieron la pesificación de los depósitos ni los congelaron, sino que efectivamente permitieron a los bancos extranjeros desempeñar el rol de prestamista de última instancia que alegaban tener.¹⁵

El cambio de marcha de las acciones de política de las autoridades uruguayas, que pasaron de un programa que utilizaba la liquidez del banco central como fuente principal de financiamiento a un programa destinado a reestructurar el sector bancario con fondos no inflacionarios, cumplió con el principio 1 de la resolución exitosa de crisis. Además, las medidas iniciadas para liquidar los bancos insolventes sin penalizar indebidamente a los depositantes se atenían al principio 2. A principios de 2003 se creó un nuevo banco con los activos solventes de tres bancos liquidados. Este nuevo banco fue diseñado como un banco totalmente comercial, temporalmente en manos del gobierno pero bajo administración privada. Si, como se planea, el banco se privatiza exitosamente en un futuro cercano, se fortalecerá el principio 2.

El grado en que se logre plenamente el cumplimiento del principio 3 dependerá de las cuestiones aún no resueltas, ligadas a la reestructuración de los bancos públicos y a la venta de los activos remanentes de la liquidación de los bancos insolventes. En Uruguay es esencial mejorar la solidez de los bancos públicos para que la restauración del sistema bancario se convierta en un logro permanente.

¹⁵ En comparación con el caso de Argentina, el tamaño relativamente menor de la deuda en Uruguay puede haber incidido en la índole de las respuestas de los bancos.

CUADRO 5.3 | **INDICADORES DE SOLIDEZ BANCARIA POR TIPO DE PROPIETARIO DE LOS BANCOS DE ARGENTINA, 1997-2001**
(En porcentaje)

Indicador	Diciembre 1997	Diciembre 1998	Diciembre 1999	Diciembre 2000	Marzo 2001	Junio 2001	Septiembre 2001	Diciembre 2001
Banca pública								
Cartera vencida/ crédito total	15,97	14,03	16,76	18,08	20,37	13,30	15,70	16,86
Reservas para cartera vencida/cartera vencida	52,00	68,89	59,31	58,36	59,50	61,46	70,97	68,57
Activos líquidos/depósitos	15,40	13,26	12,61	11,15	10,14	13,43	14,08	7,49
Margen neto de intereses	3,03	3,38	3,29	3,71	0,67	2,04	2,84	3,36
Patrimonio/activos	11,84	9,64	8,77	9,51	9,58	9,42	10,52	9,50
Rendimiento de los activos	0,53	-0,03	0,10	0,19	-0,57	0,02	0,01	-0,48
Cartera en dólares/ cartera total	63,95	70,42	71,54	73,37	74,11	68,95	70,25	77,50
Bancos privados locales								
Cartera vencida/ crédito total	6,97	6,29	6,52	8,17	8,82	8,28	9,86	9,68
Reservas para cartera vencida/cartera vencida	75,52	89,14	83,41	75,11	71,42	77,78	75,21	76,25
Activos líquidos/depósitos	18,60	17,33	12,89	9,54	11,39	18,51	22,63	17,54
Margen neto de intereses	4,03	5,06	4,57	4,21	4,42	4,75	5,33	3,50
Patrimonio/activos	18,23	17,44	16,73	13,26	13,80	15,13	16,63	18,53
Rendimiento de los activos	1,30	1,39	1,31	-0,96	1,27	1,41	1,41	0,55
Cartera en dólares/ cartera total	61,53	62,60	63,05	67,61	66,95	67,05	63,77	75,65
Bancos privados extranjeros								
Cartera vencida/ crédito total	3,83	4,29	4,41	5,59	5,66	5,80	6,19	5,89
Reservas para cartera vencida/cartera vencida	64,67	85,40	89,94	85,51	84,91	85,88	83,79	100,56
Activos líquidos/depósitos	18,73	10,96	10,75	9,09	10,86	19,80	17,44	22,50
Margen neto de intereses	4,01	3,97	4,17	4,26	4,47	4,55	5,25	5,66
Patrimonio/activos	13,19	8,61	8,20	8,33	8,24	8,53	10,20	9,91
Rendimiento de los activos	1,21	0,64	0,61	0,87	0,92	0,87	0,86	0,01
Cartera en dólares/ cartera total	69,42	68,85	68,86	55,60	67,13	68,50	48,29	70,65

Fuente: Salomon Smith Barney y Banco Central de la República Argentina.

Mientras tanto, los mercados han recompensado el cumplimiento de Uruguay con los principios de la resolución efectiva de crisis bancarias. Los márgenes de los títulos públicos uruguayos, después de haberse disparado a mediados de 2002, se redujeron significativamente y comenzaron a acercarse a los niveles previos a

la crisis. Además, en octubre de 2003 Uruguay recuperó el acceso a los mercados de capitales internacionales y pudo colocar un bono denominado en pesos e indexado a la tasa de inflación. Todo esto presenta un marcado contraste con lo sucedido en Argentina, donde los márgenes de los títulos públicos siguen siendo altísimos.

LECCIONES RECOGIDAS DE LA EXPERIENCIA

Las experiencias analizadas en este capítulo indican que el proceso de resolución de crisis bancarias es crucial para combatir la desintermediación financiera y evaluar la capacidad de un sistema bancario para evitar crisis futuras. La razón es sencilla: un programa exitoso de reestructuración bancaria aporta los incentivos adecuados para evitar que los bancos corran riesgos excesivos. Dado que un proceso adecuado de resolución mejora la confianza pública en la capacidad de las autoridades para abordar problemas futuros, el sistema bancario adquiere una mayor capacidad de recuperación ante futuros shocks y contagios adversos. Aun así, el establecimiento de instituciones resistentes presenta un reto para América Latina. Aunque, como en el caso de Argentina, un país pudo haber derrotado exitosamente una crisis en el pasado, cumpliendo con los principios de resolución de crisis, asegurando la intermediación financiera y dando los incentivos adecuados, es evidente que todo eso puede cambiar ante fuertes presiones políticas.

Al examinar la experiencia de varios episodios de crisis bancarias en América Latina en las últimas dos décadas, se extraen seis lecciones importantes. Primera, la buena gestión de una crisis bancaria debe comenzar con tres principios básicos: conseguir la voluntad política para canalizar fondos no inflacionarios a la resolución de la crisis, asegurar que los responsables de la crisis absorban la mayor parte de los costos de la reestructuración y tomar medidas inmediatas para evitar que los bancos en problemas amplíen el crédito a prestatarios morosos. El repaso de las experiencias de reestructuración de bancos en América Latina indica que la clave de un programa exitoso es el firme compromiso de observar estos tres principios.

Segunda, la experiencia muestra que contar con la voluntad política suficiente para dar prioridad a una resolución pronta y efectiva de la crisis bancaria es el reto más difícil de superar. Como lo demuestra lo sucedido en México en 1995 y en Argentina en 2001-02, las presiones políticas tienden a impedir la puesta en práctica de un programa exitoso de reestructuración. Los retrasos y las dificultades de la ejecución simplemente elevan el costo de la resolución de una crisis.

Tercera, si bien los tres principios básicos de resolución de crisis bancarias son los mismos para países desarrollados y en desarrollo, las restricciones difieren significativamente y son mucho más graves en estos últimos. Estas restricciones incluyen la disponibilidad de financiamiento, la existencia de mercados para la disposición de activos e instituciones de desempeño deficien-

te, y la falta de independencia regulatoria para poner en práctica un programa de reestructuración. Una limitación importante que estuvo presente en todos los episodios de resolución de crisis en América Latina es la falta de acceso a los mercados de capitales internacionales.

Cuarta, si bien los encargados de formular políticas en América Latina confrontan obstáculos similares al resolver crisis bancarias, no existe una única fórmula para el éxito. Por ejemplo, la prórroga de vencimientos de préstamos para que los prestatarios tengan tiempo de recuperar la solvencia es un elemento común en el manejo de crisis bancarias en la región. Dado que los bancos se enfrentan con mercados volátiles de fondos a corto plazo, las autoridades de regulación deben encontrar la manera de eliminar los riesgos suscitados por las políticas de prórroga de vencimientos de los balances bancarios.

Quinta, una crisis deberá usarse como una oportunidad para fortalecer la supervisión y mejorar la calidad de la administración bancaria. Esta fue la estrategia que siguió Argentina en 1995. En este sentido, es sumamente desalentador ver que se debilita la confianza de los depositantes por la manera en que se resuelven las dificultades financieras.

Sexta, los bancos extranjeros pueden desempeñar un importante papel durante una crisis bancaria sistémica de dos maneras. Una, en la medida en que se perciba que los bancos extranjeros son relativamente más fuertes que los bancos locales, las corridas bancarias pueden limitarse a un traspaso de depósitos de bancos locales a extranjeros, lo que reduce la fuga de capitales. Y dos, la experiencia demuestra que si las políticas de las autoridades locales tienen por objeto preservar el sistema de pagos y lograr una rápida resolución de la crisis sin cambiar las reglas de juego (en contraste con medidas como la conversión obligatoria de depósitos y préstamos en dólares a la moneda local) las casas matrices de los bancos extranjeros podrían proporcionar servicios de prestamista de última instancia a sus subsidiarias e incluso fondos para capitalizarlas, con lo que se limita el costo de la crisis. Esto fue lo que ocurrió en Uruguay a principios de la década de 2000.

Estas conclusiones conducen a la siguiente pregunta: ¿qué pueden hacer las autoridades para aliviar las restricciones y de esa forma reducir el costo de resolución de crisis bancarias? El único mecanismo seguro para aminorar las restricciones en América Latina es construir credibilidad en las políticas y las instituciones, pero esto lleva tiempo. Incluso las políticas diseñadas para reducir directamente las restricciones, como los planes de ahorro obligatorios, solo funcionan cuando las autoridades hacen todo lo posible para generar cre-

dibilidad. Por ejemplo, los fondos de pensiones obligatorios pueden ser útiles para relajar las restricciones de financiamiento, pero estos programas sólo funcionarán si los inversionistas tienen confianza en la economía. Si las políticas son volátiles y las instituciones son débiles, algunos inversionistas reaccionarán ante los planes de ahorro obligatorios retirando fondos de los medios de ahorro voluntarios, como los depósitos bancarios.

¿Cómo pueden saber las autoridades que han logrado aliviar las restricciones para resolver las dificultades bancarias? Esto ocurrirá cuando los mercados de fondos no se agoten ante una crisis, característica que en la actualidad está presente principalmente en los países desarrollados.

