

**BANCO CENTRAL DE COSTA RICA
DIVISIÓN ECONÓMICA
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
DIE-PI-03-98
SETIEMBRE, 1998**

**CRISIS BANCARIAS: FACTORES CAUSALES Y
LINEAMIENTOS PARA SU ADECUADA PREVENCIÓN Y
ADMINISTRACIÓN**

Rodolfo Durán Víquez
Mauricio Mayorga Martínez

DOCUMENTO DE TRABAJO DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, ELABORADO EN LA DIVISIÓN
ECONÓMICA, DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

LOS CRITERIOS, ANÁLISIS Y CONCLUSIONES REPRESENTAN LA OPINIÓN DE SUS AUTORES, CON LOS QUE
NO NECESARIAMENTE PODRÍA COINCIDIR EL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

INDICE

I.	INTRODUCCION.....	1
II.	ORIGENES DE LAS CRISIS BANCARIAS	4
2.1.	CARACTERISTICAS ESPECIALES DE LA INDUSTRIA BANCARIA	4
2.1.1.	<i>Operan con alto nivel de apalancamiento.....</i>	4
2.1.2.	<i>Los bancos son poco líquidos.....</i>	4
2.1.3.	<i>La liquidez afecta la solvencia.....</i>	5
2.1.4.	<i>Información asimétrica.....</i>	5
2.1.5.	<i>Administración del sistema de pagos.....</i>	6
2.1.6.	<i>Los depositantes se encuentran protegidos.....</i>	6
2.1.7.	<i>Regulación y supervisión bancaria.....</i>	6
2.2.	FACTORES MACROECONÓMICOS	7
2.2.1.	<i>Factores de naturaleza interna</i>	8
2.2.1.1.	<i>Política monetaria y fiscal: (tasas de interés).....</i>	8
2.2.1.2.	<i>Política cambiaria (choques de tipo de cambio).....</i>	9
2.2.1.3.	<i>Programas de apertura y liberalización financiera (auges crediticios).....</i>	10
2.2.2.	<i>Factores de naturaleza externa</i>	10
2.2.2.1.	<i>Tasas de interés</i>	10
2.2.2.2.	<i>Términos de intercambio.....</i>	11
2.2.2.3.	<i>Flujos de capital.....</i>	11
2.2.2.4.	<i>Efectos de contagio por crisis en otros países</i>	12
2.2.2.5.	<i>Surgimiento de burbujas especulativas</i>	12
2.3.	FACTORES MICROECONÓMICOS.....	12
2.3.1.	<i>Problemas de administración.....</i>	13
2.3.1.1.	<i>Sobredimensionamiento.....</i>	13
2.3.1.2.	<i>Políticas de crédito débiles</i>	13
2.3.1.3.	<i>Controles internos débiles.....</i>	14
2.3.2.	<i>Prácticas cosméticas</i>	14
2.3.3.	<i>Prácticas fraudulentas.....</i>	14
2.4.	FACTORES REGULATORIOS Y DEL MARCO LEGAL Y CONTABLE	15
2.5.	RELACIONES DINÁMICAS ENTRE LOS FACTORES CAUSALES: GESTACIÓN DE UNA CRISIS BANCARIA TÍPICA	15
III.	VULNERABILIDAD DEL SISTEMA BANCARIO.....	21
3.1.	CONCEPTO DE VULNERABILIDAD	21
3.2.	CHOQUES VERSUS VULNERABILIDAD.....	22
3.3.	FUENTES DE VULNERABILIDAD	22

3.3.1.	<i>Auges crediticios</i>	23
3.3.2.	<i>Diseño de la política económica</i>	24
3.3.3.	<i>Diversificación del sector externo</i>	26
3.3.4.	<i>Endeudamiento en moneda extranjera</i>	26
3.3.5.	<i>Peso elevado del Estado en la propiedad de los bancos</i>	26
3.3.6.	<i>Eficiencia de la supervisión del sistema financiero</i>	27
3.3.7.	<i>Desempeño financiero de los intermediarios bancarios</i>	28
3.3.8.	<i>Incentivos distorsionados y riesgo moral</i>	29
IV.	LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL CÁLCULO DE LA VULNERABILIDAD DEL SISTEMA BANCARIO COSTARRICENSE Y UN SISTEMA DE INDICADORES DE ALERTA TEMPRANA	32
4.4.1.	CONSIDERACIONES GENERALES	32
4.4.2.	<i>Area macroeconómica</i>	34
4.4.3.	<i>Area financiera</i>	35
4.4.4.	<i>Area macrofinanciera</i>	41
V.	ADMINISTRACION DE CRISIS BANCARIAS	44
5.1.	ASPECTOS GENERALES	44
5.1.1.	<i>Principios generales básicos para enfrentar una crisis</i>	45
5.1.2.	<i>Restricciones que limitan el éxito de la administración de una crisis</i>	46
5.1.3.	<i>Principales medidas adoptadas para enfrentar las crisis bancarias</i>	47
5.1.3.1.	<i>Medidas iniciales</i>	47
5.1.3.2.	<i>Medidas de saneamiento</i>	49
5.1.3.3.	<i>Fortalecimiento del marco regulatorio</i>	51
5.1.3.4.	<i>Reformas en materia de supervisión</i>	52
5.2.	EXPERIENCIAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE CRISIS BANCARIAS EN PAÍSES LATINOAMERICANOS	52
5.2.1.	<i>Administración de crisis en la década de los ochenta: Argentina y Chile</i>	52
5.2.2.	<i>Administración de crisis en la década de los noventa: México y Argentina</i>	55
5.3.	EL PAPEL DEL BANCO CENTRAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS CRISIS BANCARIAS	57
5.4.	PRINCIPALES LECCIONES DERIVADAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE CRISIS BANCARIAS	59
VI.	CONSIDERACIONES FINALES	61
VII.	BIBLIOGRAFIA	64
	ANEXO 1	74
	ANEXO 2	89

RESUMEN

La industria bancaria posee algunas características especiales (alto nivel de apalancamiento, baja liquidez e información asimétrica, entre otras) que la hacen relativamente vulnerable a diferentes choques de naturaleza tanto interna como externa y que pueden desembocar en una crisis sistémica.

Las crisis bancarias son ocasionadas por una combinación simultánea de una inmovilización general de los activos bancarios junto con un significativo incremento en la demanda por liquidez por parte de los depositantes.

Las crisis bancarias no son consecuencia de un único factor específico, sino que tienen su origen en distintos elementos que ocurren en forma simultánea y se retroalimentan para gestarla. Entre estos factores destacan los choques macroeconómicos, externos e internos, choques microeconómicos, implementación de programas de estabilización, programas de liberalización financiera y sistemas de supervisión y regulación deficientes.

Dentro de los factores macroeconómicos de naturaleza interna que más han estado presentes en diferentes crisis bancarias latinoamericanas como gestores de una crisis, se encuentran: i) choques de tasa de interés (política monetaria y fiscal), ii) choques de tipo de cambio (política cambiaria), iii) auges crediticios (programas de apertura y liberalización) y iv) surgimiento de burbujas especulativas (bienes raíces y mercado de valores). Dentro de los aspectos externos están: i) tasas de interés, ii) términos de intercambio, iii) flujos de capital y iv) efectos de contagio.

Los principales factores microeconómicos que han incidido en el desarrollo de estas crisis son: i) problemas de administración, ii) prácticas cosméticas, iii) prácticas fraudulentas y iv) factores regulatorios y del marco legal.

Sin embargo, para que una crisis tenga lugar confluyen dos elementos importantes: el choque inicial y la vulnerabilidad relativa del sistema bancario para que un fenómeno de esta naturaleza se desarrolle. Un banco es vulnerable cuando choques, relativamente pequeños al nivel de ingreso en la economía o al suyo propio, a la calidad de los activos o a sus fuentes de fondos, provoca que el banco sea ilíquido o insolvente para poder cumplir con sus obligaciones de corto plazo. La vulnerabilidad existe cuando el amortiguador de los bancos ante los choques (capital y reservas de liquidez) no son suficientes en relación con el riesgo de sus activos y de sus fuentes de fondeo.

Los principales factores que se consideran son fuente de vulnerabilidad o fragilidad de un sistema financiero son: i) auges crediticios, ii) diseño de la política económica, iii) diversificación del sector externo, iv) endeudamiento en moneda extranjera, v) peso relativo del Estado en la propiedad de los bancos, vi) eficiencia de la supervisión, vii) desempeño financiero de los intermediarios bancarios y viii) incentivos distorsionados y riesgo moral.

El diseño de un sistema de indicadores de alerta temprana para la cuantificación de la vulnerabilidad relativa del sistema bancario costarricense para la ocurrencia de una crisis bancaria, debe tratar de implementarse sobre la base de tres grupos de análisis principales: i) el macroeconómico, ii) el financiero y iii) el macro-financiero. Cada uno de ellos debe incluir un conjunto de indicadores que permitan visualizar y dar seguimiento a los que se consideran pueden ser los principales elementos que pueden dar origen a problemas sistémicos en la industria bancaria.

Los indicadores macroeconómicos tendrían la finalidad de poder identificar la vulnerabilidad del sistema ante choques de distinta naturaleza a través de un indicador de volatilidad macroeconómica, los financieros buscarían, a través de la clasificación de los bancos de acuerdo con grupos afines, medir el desempeño económico de estos intermediarios sobre todo en lo que se refiere a sus niveles de capitalización y la calidad de sus activos, como fuente de probables áreas de fragilidad en su desempeño y, finalmente, los indicadores macro-financieros buscan analizar la interrelación entre las dos variables anteriores.

Dado que ningún sistema económico se encuentra inmunizado ante el surgimiento de una crisis bancaria, esto subraya la importancia que posee el tema de la administración de las crisis bancarias para los bancos centrales y de la elevada prioridad que debería tener dentro de su agenda el diseño de todos aquellos mecanismos que se consideren pertinentes para poder enfrentar adecuadamente una situación de este tipo.

De acuerdo con la revisión de los mecanismos empleados en las principales crisis bancarias ocurridas en Latinoamérica y otras latitudes, existen tres principios básicos que deben ser aplicados en todo programa de administración de crisis con tal que se quiera asegurar resultados exitosos:

- i) Las partes que se han beneficiado de la toma de riesgos excesivos deben asumir una proporción significativa del costo de la reestructuración del sistema bancario.
- ii) Deben tomarse acciones lo más pronto posible para prevenir el problema de que las instituciones bancarias expandan el crédito hacia los deudores más riesgosos.
- iii) Debe existir un acuerdo político para que los procesos de reestructuración bancarios posean la prioridad en el uso y asignación de los recursos públicos así como también ellos no provoquen incrementos en la tasa de inflación.

La experiencia latinoamericana reciente ha demostrado que mientras más se cumplan los tres principios anteriores, mayores posibilidades de éxito y menores los costos y efectos de las crisis. Además, aunque se produzcan fuertes problemas de liquidez y de solvencia en los sistemas bancarios, se ha verificado que se pueden minimizar las consecuencias sobre el sector real de la economía, cuando las crisis se enfrentan con arreglos institucionales creíbles por parte del Estado y el Banco Central.

I. INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es estudiar y analizar las principales relaciones dinámicas entre los factores causales, tanto macroeconómicos y microeconómicos, como fuentes de origen de crisis bancarias en el sistema financiero, partiendo del estudio de las experiencias en este tema en un nivel internacional. Además, también es importante analizar los elementos que determinan una mayor vulnerabilidad del sistema bancario ante el surgimiento de una crisis y conocer y evaluar la experiencia en algunos países latinoamericanos sobre los procedimientos aplicados para administrarlas. A partir de los puntos anteriores existirán mayores fundamentos para poder delinear, en términos generales, un sistema de indicadores de alerta temprana para la detección de crisis bancarias así como tener una perspectiva de las principales reformas a realizar para poder administrar adecuadamente un fenómeno de esta naturaleza.

Las crisis bancarias son ocasionadas por una combinación simultánea de una inmovilización general de los activos bancarios junto con un significativo incremento en la demanda por liquidez por parte de los depositantes¹. Usualmente, la inmovilización de los activos, que de por sí es una característica intrínseca aún de los bancos solventes, se complementa con un deterioro en la calidad de dicha cartera para que se encuentren presentes todos los elementos característicos básicos de una crisis financiera.

Estudios efectuados² indican que en el período 1980-1996 al menos dos terceras partes de los países miembros del FMI han experimentado problemas bancarios significativos. En función de lo anterior, cada vez más los bancos centrales de las economías denominadas emergentes ponen mayor atención y una prioridad especial al estudio y prevención de las crisis bancarias, no solo por las serias consecuencias que estas provocan para las propias economías sino también por los mecanismos de transmisión de estos fenómenos hacia otros países debido a la mayor integración de los sistemas financieros internacionales³.

Más recientemente, episodios de esta naturaleza también han surgido fuera de la órbita latinoamericana, como es el caso de Japón, los denominados "tigres" asiáticos (Indonesia, Korea, Malasia, Filipinas y Tailandia) y algunos países del este de Europa, dentro de los que sobresale Rusia.

Las innovaciones financieras y la mayor integración de los mercados financieros en la presente década, han introducido algunos nuevos elementos y aspectos que provocan, a pesar de algunas similitudes, que las crisis actuales difieran de aquellas que surgieron sobre todo en la década de los ochenta. Cabe destacar dentro de estos rasgos

¹ Véase Giorgio (1997).

² Según Goldstein y Turner (1996) y Sundararajan y Baliño (1991).

³ La más severa de las crisis bancarias en un país industrializado fue el caso de España en 1977-1985 en donde las pérdidas se estimaron en alrededor de un 17% del PIB. En el mundo en desarrollo, en contraste, se identifican más de una docena de episodios en los cuales las pérdidas y costos de la resolución de las crisis han excedido el 10% del PIB.

novedosos los denominados efectos de contagio, los cuales no se limitan a los de tipo económico y financiero, sino también políticos y sociales.

En respuesta a este entorno es que se ha procedido a iniciar una modernización de las instituciones involucradas y de las prácticas de estas en la solución de los problemas financieros, tales como la función de prestamista de última instancia del banco central, sistemas de seguro de depósitos, estándares de regulación y supervisión prudencial y arreglos financieros internacionales de apoyo.

Los aspectos relacionados con la administración de las crisis bancarias es un elemento importante a tener en cuenta para obtener algunas experiencias. En aquellos casos en donde las autoridades no respondieron con políticas monetaria y fiscal fuertes y los reguladores no establecieron programas de reestructuración de la disciplina bancaria, los efectos de las crisis fueron prolongados, llegando en algunos casos hasta casi una década. Aún y cuando se administre adecuadamente una crisis bancaria, su resolución puede tomar de 4 a 5 años y requerir posteriores ajustes en el sector real de la economía.

A pesar de que existen experiencias de estos acontecimientos para diferentes regiones del mundo, algunos autores⁴ argumentan que las experiencias de las crisis bancarias en países latinoamericanos han sido diferentes y mucho más severas que las de los países industrializados principalmente por las particularidades de sus sistemas financieros (deficiencias en sus marcos legales, estándares contables y de supervisión, entre otras), razón por la cual pueden ser mucho más valiosas, desde el punto de vista de la aplicabilidad al caso costarricense, la consulta de las experiencias latinoamericanas con mucho mayor énfasis que las disponibles para otras regiones del mundo.

Las crisis bancarias son fenómenos ocasionados por una multiplicidad de factores tanto macroeconómicos como microeconómicos y de naturaleza interna o externa. Adicionalmente, existen otro conjunto de elementos y características de los sistemas económicos y bancarios que contribuyen a determinar el grado de vulnerabilidad o fragilidad del sistema financiero ante la ocurrencia de un choque interno o externo. De esta forma entonces, el surgimiento de una crisis bancaria se produce por la confluencia de dos elementos: la vulnerabilidad del sistema y el choque inicial adverso. El grado de vulnerabilidad o fragilidad relativa es lo que hace que algunos sistemas bancarios entren en crisis y otros no, ante la presencia de un choque⁵.

La magnitud de la crisis va a depender de la fragilidad de las instituciones, de la calidad del régimen de regulación existente, de la magnitud del choque adverso⁶ y, finalmente, de la capacidad de reacción del banco central y los organismos supervisores. Por otra parte, la creciente complejidad de los instrumentos y procedimientos financieros dificulta la identificación y el control de riesgos por parte de las instituciones y de los supervisores, lo que produce una mayor vulnerabilidad en el sistema financiero⁷.

⁴ Para mayor detalle véase a Rojas-Suarez y Weisbrod, *Parte I* (1996).

⁵ Según Gavin y Hausmann, *Parte II* (1996).

⁶ Ver a Gavin y Hausmann, *Parte II* (1996).

⁷ Según Villar, Backal y Treviño (1997).

Indudablemente que las características especiales de las instituciones financieras, las cuales se analizarán más adelante (alto nivel de apalancamiento, poca liquidez, existencia de asimetrías en la información y ser administradores del sistema de pagos en la economía) provocan la atención especial de las autoridades económicas para tratar de velar por su solidez y solvencia con el fin de evitar que surjan crisis de naturaleza sistémica.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: el capítulo II aborda el tema de los factores que intervienen en el origen de una crisis bancaria y cual es la clasificación que se puede aplicar a estos, sobre la base de la consulta de la experiencia de algunos países latinoamericanos y en los Estados Unidos de América. El tercer capítulo analiza el tema de la vulnerabilidad del sistema bancario y su interrelación con los factores causales (choques adversos) de una crisis, el cuarto capítulo establece una propuesta de lineamientos generales para proceder a calcular la vulnerabilidad del sistema bancario costarricense así como para el diseño de un sistema de indicadores de alerta temprana. Seguidamente, en el quinto capítulo se resume la experiencia latinoamericana en la administración de crisis financieras con el fin de poder delinear una serie de lecciones y de procedimientos que deberían adaptarse a nuestro medio con el fin de poder enfrentar adecuadamente una situación de esta naturaleza. Finalmente, en el capítulo sexto se incluyen las consideraciones y recomendaciones del estudio. Asimismo, también se adjuntan dos anexos: el primero de ellos detalla los factores causales en las principales crisis bancarias ocurridas en algunos países latinoamericanos, Estados Unidos de América, España y algunos países asiáticos; el segundo resume los principales mecanismos utilizados en esos mismos países, en la administración de estos fenómenos.

Cabe mencionar, que para una lectura más fluida del documento, cada una de sus partes puede ser consultada en forma independiente de las otras.

II. ORIGENES DE LAS CRISIS BANCARIAS

2.1. CARACTERISTICAS ESPECIALES DE LA INDUSTRIA BANCARIA

Las crisis bancarias tienen efectos negativos sobre el sistema de pagos, el sector real de la economía y en los depositantes, ya que éstos, en la mayoría de los casos, pierden la totalidad o buena parte en términos reales de sus inversiones en el sistema bancario.

¿Por qué los bancos se encuentran tan propensos a choques de diferente naturaleza que desembocan en crisis financieras? Algunas de estas características que hacen especiales a estas instituciones se enumeran a continuación:⁸:

2.1.1. Operan con alto nivel de apalancamiento

Los pasivos de estas instituciones financieras con respecto al patrimonio son relativamente más altos que en cualquier otra empresa, situación que los hace especiales pues trabajan con los ahorros de una gran cantidad de personas físicas y jurídicas, las que podrían perder sus recursos ante la quiebra de un banco. Si bien no es un problema exclusivo de los bancos, sí es un poco más serio para ellos.

El elevado nivel de apalancamiento con que trabajan los bancos da origen a los problemas de incentivos y riesgo moral al tener incentivos para arriesgar el dinero de terceros manteniendo una posibilidad de obtener grandes utilidades.

El apalancamiento bancario tiene dos importantes implicaciones: primero el capital es principal “colchón” amortiguador ante los choques adversos y las quiebras, y debido a que este es relativamente reducido para los bancos, choques pequeños pueden llevar a una institución a ser insolvente. En segundo lugar, el apalancamiento genera incentivos, como ya se mencionó, para que los administradores actúen para favorecer a los accionistas manteniendo un portafolio excesivamente riesgoso.

Al ser el patrimonio bancario relativamente pequeño, esto hace ser muy frágil la estabilidad del sistema financiero y de la economía en general.

2.1.2. Los bancos son poco líquidos

La característica principal de un intermediario financiero es el transformar los plazos de los pasivos de corta duración en activos de más largo plazo, o sea que se caracterizan por captar recursos a corto plazo y prestarlos a mayor plazo, produciéndose una concentración de pasivos a plazos reducidos y activos por términos más amplios, situación que los hace poco líquidos.

⁸ Esto se puede ver con más detalle en Gavin y Hausmann, Parte II (1996).

Aún para países como los latinoamericanos, en donde los bancos otorgan créditos de relativamente corto plazo, el sistema bancario continúa siendo ilíquido. En primer lugar, si bien los créditos son fundamentalmente de corto plazo, estos poseen la característica de que su plazo es mayor al de los pasivos. En segundo lugar, a pesar de que los contratos se suscriben para el corto plazo, existen acuerdos explícitos o implícitos de que se otorguen renovaciones con lo que al final los recursos se utilizan para financiar actividades de más largo plazo.

De esta forma, los bancos continúan siendo ilíquidos, ya que si quisieran efectuar una rápida y abrupta recuperación de su cartera, ello podría provocar efectos perjudiciales sobre la rentabilidad de los proyectos y, por ende, provocaría un deterioro en el valor de sus activos.

2.1.3.La liquidez afecta la solvencia

Muchas veces los problemas de solvencia primero se manifiestan como problemas de liquidez, pero no necesariamente todo problema de liquidez se traduce en uno de solvencia. Sin embargo, la solvencia conjunta afecta la liquidez de todo el sistema financiero. Un problema de liquidez ocurre cuando un banco no posee los recursos necesarios para hacerle frente a los pagos exigidos, producto de un mal manejo de sus flujos de caja. Los problemas de solvencia están asociados con la capacidad de un intermediario financiero de absorber pérdidas no provisionadas sin erosionar significativamente su base patrimonial, o sea que un banco es solvente si el valor realizable del patrimonio es superior al valor contable del mismo⁹.

2.1.4.Información asimétrica

El negocio de los bancos es generar información de sus clientes, situación que pone en desventaja a los depositantes y supervisores respecto a los bancos, dado que los depositantes para obtener información sobre el manejo bancario y situación financiera deben invertir tiempo y recursos, lo cual resultaría muy difícil y costoso, sobre todo que el monitoreo debe ser constante dado que la situación de un banco puede cambiar en el corto plazo. Situación similar se presenta con los supervisores, pues disponen de menos información y, algunas veces, desactualizada y "maquillada".

Al respecto, los bancos conocen bien a sus deudores en cuanto a sus estados financieros, garantías, liquidez, solvencia, pronóstico de ingresos, etc. Pero ni los reguladores ni los depositantes conocen de igual manera a los intermediarios financieros. Sin embargo, a pesar del gran interés que tienen los bancos de conocer a sus clientes, hay ocasiones como en los auges crediticios o de expansión acelerada del crédito en que se tiende a perder el control y veracidad de esta información.

La liquidez de los deudores es una señal importante de solvencia, pero la calidad de la señal recibida depende en gran medida de las condiciones del mercado crediticio. Ante la presencia de un auge crediticio las empresas pueden repagar un préstamo con

⁹ Sobre este tema ver a Camacho, A. (1994).

fondos de otro banco (triangulación), entonces la liquidez puede ser la peor señal de viabilidad financiera de un préstamo.

2.1.5.Administración del sistema de pagos

El sistema de pagos ocasiona externalidades positivas y negativas sobre la economía como un todo, según sea su desempeño.

Generalmente, cuando se pierde la confianza de un banco también se afecta la confianza del resto del sistema, reacción que se conoce como efecto dominó. Este efecto perjudica el mecanismo de pagos pues reduce su utilización por parte de los depositantes, teniendo implicación directa en la estructura de disponibilidades de los bancos. Un porcentaje importante de las disponibilidades bancarias es producto de los depositantes, que se rigen según sea la calidad del manejo bancario.

2.1.6.Los depositantes se encuentran protegidos

En la mayoría de los países existe algún tipo de seguro de los depósitos de manera explícita o implícita, lo que lleva a que se dé el riesgo moral (toma de riesgos excesivos) por parte de los banqueros y depositantes. En este sentido la literatura indica que los bancos privados considerados grandes saben, que ni el Gobierno ni el Banco Central los van a dejar quebrar por la corrida de fondos que se originaría y, debido a este sentimiento (seguro implícito), podrían tomar riesgos excesivos poniendo en peligro los recursos de muchos ahorrantes y estabilidad del sistema de pagos. El riesgo moral también se presenta con un seguro de depósitos explícito, sin embargo hay una serie de medidas para minimizar este riesgo¹⁰. Por parte de los depositarios se deteriora la disciplina del mercado, dado el poco interés de controlar el manejo bancario y de esta forma los sistemas financieros estarán más propensos a las crisis.

Si los depósitos están expuestos a las consecuencias de un mal manejo bancario y, si hay incentivos y poco control de los problemas administrativos del banco, entonces el sistema bancario es vulnerable a las corridas de fondos. Por tanto, para reducir los efectos negativos de tales corridas y con el objetivo de proteger fundamentalmente a los pequeños depositantes, se dice que el gobierno debería establecer un seguro de depósitos para mantener la estabilidad del sistema bancario.

2.1.7.Regulación y supervisión bancaria

Dado que la información acerca de la calidad del portafolio la maneja principalmente el mismo banco, se requiere de medidas indirectas para la supervisión, tales como:

- El regulador debe establecer un conjunto de reglas para evaluar la calidad de los activos, incluyendo normas sobre la concentración de préstamos y

¹⁰ Para mayor detalle consultar a Durán, R. y Vindas, K. (1998).

tipos de instrumentos en los cuales el banco debería invertir, así como algunas restricciones a las actividades externas.

- El supervisor debe establecer sus propios estándares mínimos de capitalización y liquidez, lo que tiende a minimizar el riesgo sistémico.
- La supervisión debe establecer criterios de seguimiento del conjunto de indicadores que evalúan problemas típicos, sin embargo esta supervisión se ve limitada según sea la calidad de la información.

Aquí es fundamental la habilidad y experiencia de los supervisores para detectar y prevenir problemas en la información, principalmente en los auges crediticios cuando los problemas se desarrollan más rápido de lo normal, poniendo en juego la estabilidad del sistema financiero.

Considerando básicamente los siete aspectos mencionados anteriormente se dice que los bancos son especiales por las características tan particulares respecto a cualquier otro tipo de empresa, pues trabajan en una alta proporción con recursos del público y, por el efecto contagio que puede producirse entre ellos y en forma acelerada dada la pérdida de confianza en algún (os) banco (s). Este efecto conlleva a una crisis bancaria afectando la estabilidad del sistema financiero y por tanto del mecanismo de pagos, lo que deteriora el mecanismo de transmisión entre el sistema financiero y el sector real de la economía.

Las crisis bancarias no son consecuencia de un fenómeno específico, sino que tienen su origen en distintos factores que ocurren en forma simultánea y se retroalimentan para gestar la crisis. Entre estos factores destacan los choques macroeconómicos, externos e internos, causas microeconómicas, la implementación de programas de estabilización, programas de liberalización financiera y sistemas de supervisión y regulación deficientes¹¹.

2.2. FACTORES MACROECONÓMICOS

En la mayor parte de las crisis bancarias, un choque de naturaleza macroeconómica de algún tipo ha estado presente dentro de los factores desencadenantes. A su vez, estos factores se pueden clasificar en internos y externos.

Es una tarea difícil el establecer una relación causal simple o aislada de una variable macroeconómica dentro del proceso de gestación de una crisis bancaria, ya que el panorama más bien consiste en una coyuntura macroeconómica en particular en la cual se produce una gran interrelación entre las diferentes variables. Sin embargo, lo que resulta valioso es establecer cuando una variable en particular ha jugado un papel preponderante alrededor de la cual se producen una serie de acontecimientos ligados que conllevan al surgimiento de la crisis. A continuación se analizarán cada una de estas

¹¹ *En el Anexo 1 se puede consultar con un mayor detalle un resumen de las causas de las crisis bancarias surgidas en algunos países latinoamericanos y de otras latitudes. Dicho Anexo está tomado de Del Villar, Backal y Treviño (1997).*

variables en forma aislada y haciendo alguna referencia del papel que han jugado en algunas experiencias como factores desencadenantes.

2.2.1. Factores de naturaleza interna

2.2.1.1. Política monetaria y fiscal: (tasas de interés)

Si bien es cierto la mayor parte de las referencias hace mención directamente a las tasas de interés como uno de los factores causales de origen interno más importantes, en realidad, si se quiere profundizar un poco, el verdadero origen en la evolución de este precio descansa, en la mayor parte de los casos, en la implementación de las políticas monetaria y fiscal.

En las crisis bancarias de Argentina (1980-1982 y 1995), México (1982), Brasil (1995), Chile (1981-1983), Venezuela (1994), Estados Unidos (1982-1991) y Uruguay (1979-1982) se observaron incrementos significativos de las tasas de interés reales antes del surgimiento de los episodios financieros.

En términos generales, un incremento significativo en las tasas de interés provoca efectos directos e indirectos sobre la posición financiera de los bancos. Dado que los bancos operan con una posición de sus activos en el largo plazo y en sus pasivos en el corto plazo, de forma tal que mantienen una brecha (gap) negativa¹², un incremento en las tasas de interés provoca una disminución en el valor presente de sus activos mucho más fuerte que la que se produce por el lado de sus pasivos. Lo anterior produce no solo un impacto negativo en su margen financiero sino también en su posición patrimonial.

Un segundo efecto directo que produce un incremento en las tasas de interés son los problemas de selección adversa. Ante un aumento de las tasas, muchos de los proyectos de inversión por parte del sector privado dejarán de ser rentables con lo cual podría presentarse una disminución en la demanda de crédito. Sin embargo, existirá cierto tipo de deudores con una gran preferencia al riesgo para lo cual sus proyectos aún continúan siendo rentables a pesar del incremento en las tasas de interés, por lo que a los bancos se les dificulta diferenciar aquellos proyectos de bajo y alto perfil de riesgo. Los anteriores factores pueden llevar a que los bancos a escoger deudores altamente riesgosos con lo que se produce un deterioro de su cartera crediticia.

Los efectos indirectos más significativos tienen que ver con la cartera actual de los bancos la cual, en términos generales, tiende a deteriorarse en un contexto de alza en las tasas dado que ello afecta el servicio de las deudas y, por ende, la rentabilidad de los proyectos de inversión, lo que provoca que los deudores se declaren en moratoria de pagos y afecten a la vez el flujo de fondos de los intermediarios financieros, su nivel de liquidez y solvencia.

¹² *Un gap negativo resulta de una posición ponderada resultado de la diferencia entre activos-pasivos de acuerdo con el plazo de maduración de cada uno de ellos.*

En la mayor parte de los países anteriormente mencionados, el aumento en las tasas de interés ha tenido sustento en la adopción de políticas monetarias restrictivas como consecuencia de los serios desequilibrios fiscales, principalmente en la década de los ochenta. Los acelerados ritmos de crecimiento del gasto público también incentivaron fuertes procesos inflacionarios que provocaron en algunos países indizaciones de algunas variables (salarios) con lo que se producían espirales de crecimiento que también afectaron a las tasas de interés.

En este sentido entonces, una política fiscal desequilibrada y volátil junto con políticas monetarias antinflacionarias fuertes, han estado detrás de la mayor parte de los episodios de alzas significativas en las tasas de interés.

2.2.1.2. Política cambiaria (choques de tipo de cambio)

Los efectos de la política cambiaria no se pueden analizar del todo separado de la implementación de la política monetaria. Sobre todo en las crisis que surgieron en la pasada década (México, Argentina, Chile, Uruguay, Perú) el papel desempeñado por la evolución del tipo de cambio fue significativo como elemento causal, si se toma en cuenta que en casi la totalidad de los casos el régimen prevaleciente era el tipo de cambio fijo. Bajo dicho esquema y en un contexto de elevados niveles de déficit fiscal, en cuenta corriente y acelerados procesos inflacionarios, la sostenibilidad del tipo de cambio se hizo imposible con lo que se produjeron violentas devaluaciones de la moneda que a su vez atizaron el proceso inflacionario y también las tasas de interés, no sólo por el mismo comportamiento de los precios, sino también como una estrategia de las autoridades para evitar las fuertes salidas de capitales.

Dado que durante la década de los setenta y ochenta los países latinoamericanos experimentaron fuertes crecimientos en su nivel de endeudamiento externo de corto plazo, las elevadas tasas de devaluación provocaron también un efecto directo sobre la posición financiera de los bancos al encarecerse su servicio y un efecto indirecto también sobre la calidad de los activos bancarios al incrementarse también el servicio de la deuda de las empresas altamente endeudadas en moneda extranjera. En contextos como el descrito, la traslación del riesgo cambiario hacia las empresas por parte de los bancos, termina revirtiéndose al tener que asumir estos el riesgo crediticio de tales operaciones.

Otros efectos adicionales de la política cambiaria se manifestaron antes de que se produjeran las devaluaciones y en función de que los sistemas prevalecientes eran fijos. Durante mucho tiempo, en función del comportamiento de los precios, se produjo en las economías fuertes apreciaciones de la moneda local lo cual debilitó fuertemente la competitividad y la posición financiera de las empresas exportadoras y con ello un efecto indirecto sobre la calidad de los activos bancarios.

2.2.1.3. Programas de apertura y liberalización financiera (auges crediticios)

Las reformas aplicadas en casi la totalidad de los países latinoamericanos desde la década de los ochenta con el objetivo de realizar una desregulación y liberalización en sus sistemas financieros, se constituyó también en uno de los elementos desencadenantes de las crisis bancarias.

Fundamentalmente, la adopción de dichos programas ha ocasionado un crecimiento desmedido del crédito bancario no solo por parte del lado de la demanda, al poderse hacer efectivos muchos proyectos de inversión que se habían mantenido reprimidos por las regulaciones existentes en la orientación del crédito, sino también por el lado de la oferta al ingresar los intermediarios financieros en actividades en las que anteriormente no podían operar así como también por la mayor disponibilidad de recursos externos. Este pareciera ser una buena descripción del panorama alrededor de la crisis bancaria en México en 1994-1995.

Usualmente en los auges crediticios se ocultan los factores desencadenantes de un deterioro de la cartera bancaria¹³ ya que bajo este contexto de una mayor demanda y disponibilidad de recursos, es muy difícil distinguir entre créditos buenos y malos así como que también el nivel de experiencia y conocimiento de las actividades de los nuevos clientes por parte de los bancos no era aún muy sólida, dado su reciente ingreso.

2.2.2. Factores de naturaleza externa

2.2.2.1 Tasas de interés

El aumento en las tasas de interés internacionales fue un factor preponderante en la gestación de crisis bancarias sobre todo las que ocurrieron en la década de los ochenta a raíz del fuerte aumento en las tasas de interés en los Estados Unidos.

El alza de las tasas encontró un campo muy fértil para el desarrollo de crisis financieras en países altamente endeudados en moneda extranjera y dependientes de dichos fondos para financiar el proceso de inversión y crecimiento económico.

Los efectos sobre el sector productivo fueron evidentes al no poder sostener el mayor costo del servicio de sus deudas y traspasar dicho riesgo al sistema bancario el cual encontró un porcentaje elevado de su cartera en mora, además de que los propios bancos también tenían fuertes posiciones en moneda externa.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que el cambio abrupto en las tasas de interés internacionales también provoca un efecto adicional sobre el movimiento de los flujos de capitales. El aumento en las tasas no solo afecta el costo del endeudamiento

¹³Este punto se analizará con mayor detalle en el capítulo 2.

para los países emergentes sino que también altera el atractivo relativo para efectuar inversiones en estos países.

Sobre este particular, pareciera que el énfasis en el canal de transmisión del mecanismo de las tasas ha sido un poco diferente en la década presente en relación con la pasada. En los ochenta predominó el efecto del mayor costo por el elevado nivel de endeudamiento externo, mientras que en los noventa el papel de las tasas ha estado más relacionado con sus efectos correctivos para modificar el comportamiento de los flujos de capital, como parecen indicar las experiencias recientes de México y Argentina en 1994-1995.

2.2.2.2.Términos de intercambio

La variación en los términos de intercambio es otro factor que ha jugado un importante papel en las crisis bancarias como ha sido el caso de Chile (1981-1983), Venezuela (1994) y Uruguay (1979-1982).

Esta variable ha tenido un fuerte peso como factor explicativo en aquellas economías que muestran poca diversificación en sus exportaciones y que se concentren en pocos productos, por lo que, cuando se produce una caída en su precio internacional, el deterioro del sector exportador provoca efectos de contagio significativos sobre la situación financiera de la banca.

2.2.2.3.Flujos de capital

El elemento de los flujos de capital dentro del entorno generador de crisis financieras es un rasgo que ha sido más característico en la década de los noventa.

Indudablemente que el comportamiento de estos flujos ha estado influenciado por los diferenciales entre las tasas de interés internas e internacionales, pero también han ocurrido debido a los programas de reforma estructural y de liberalización financiera que hicieron tener expectativas más favorables sobre el desempeño futuro de las economías latinoamericanas.

La mayor afluencia de estos fondos provocó también una mayor disponibilidad de recursos prestables por parte de la banca que en buena medida incentivaron los auges crediticios que a su vez se constituyeron en una fuente de inestabilidad financiera. De manera inversa, al ser las economías altamente dependientes de estos recursos para financiar su tasa de crecimiento, cuando se producen fuertes salidas de fondos, ello ocasiona efectos perversos sobre la banca tanto por la no disponibilidad líquida de los recursos que demandan los inversionistas, como por la estrategia adoptada, en algunas ocasiones, por parte de las autoridades de incrementar las tasas de interés para impedir su salida.

2.2.2.4.Efectos de contagio por crisis en otros países

Más recientemente ha aparecido un nuevo elemento que puede contribuir a la gestación de una crisis bancaria o financiera que surge en forma independiente de las condiciones macroeconómicas internas. Los efectos de contagio en un país como consecuencia de disturbios económicos o financieros en otras latitudes, se han constituido en uno de los elementos más representativos de los acontecimientos recientes en el continente asiático y en los países de Europa del este, especialmente en Rusia, que tienen efectos significativos sobre los sistemas financieros de México, Argentina, Venezuela y Chile, entre otros.

Este es un elemento particularmente difícil para las autoridades económicas ya que, sistemas bancarios y financieros relativamente sólidos, pueden ser objeto de ataques especulativos y salidas de capitales que pueden desencadenar movimientos en el tipo de cambio y las tasas de interés con efectos desestabilizadores sobre la situación financiera de las empresas y de los intermediarios bancarios.

2.2.2.5.Surgimiento de burbujas especulativas

El surgimiento de burbujas especulativas en algunos activos, especialmente en la bolsa de valores y en los bienes raíces, se mencionan como uno de los factores causales en algunas crisis bancarias y financieras como es el caso de Argentina (1980-1982), Chile (1981-1983) y México (1994), así como que también ha sido uno de los elementos relevantes en la reciente crisis financiera de las economías asiáticas¹⁴.

El sistema bancario alimenta la burbuja al canalizar montos cada vez más importantes de recursos hacia los mercados accionarios o de bienes raíces, cuyos activos a su vez se utilizan como colateral para el otorgamiento de nuevos créditos.

Cuando la burbuja se rompe, cae el precio de los activos y con ello el valor de las garantías bancarias y se reduce el incentivo de pago de los deudores ya que el valor de dichas garantías disminuye por debajo del valor de la deuda, con lo que al deudor, evidentemente, no le conviene saldar su deuda con los bancos y el monto de la cartera vencida de los bancos aumenta rápidamente.

2.3. FACTORES MICROECONÓMICOS

Las crisis bancarias han tenido causas tanto macroeconómicas como de carácter microeconómico y, estas últimas hacen principalmente que el sistema sea más vulnerable y que se afecte severamente ante cambios en el entorno.

¹⁴

La burbuja se manifiesta en crecimientos significativos de los índices bursátiles así como en los precios de los bienes raíces que no se pueden explicar por medio de los fundamentos de la situación económica vigente.

Empíricamente se ha determinado que en las crisis sistémicas los factores macroeconómicos han pesado más que los microeconómicos y, en los fracasos no sistémicos pesan más las causas micro¹⁵.

Las principales causas microeconómicas de las crisis están relacionadas con problemas de administración y gestión, que se hacen más evidentes cuando aparecen nuevos participantes y cuando los bancos existentes no logran adaptarse a un nuevo marco de liberalización financiera, dado que se permiten nuevos negocios y los existentes se liberalizan. También se relacionan con prácticas cosméticas contables, prácticas fraudulentas y la ausencia e insuficiencia de una regulación y supervisión acordes con la liberalización implementada. A continuación se detallan las causas más sobresalientes:

2.3.1. Problemas de administración

Surgen tanto en bancos nuevos como en bancos que no se adaptan a un entorno cambiante. Seguidamente se analizan las características típicas de una mala administración:

2.3.1.1. Sobredimensionamiento

Se refiere a un crecimiento excesivo de los activos respecto al capital o depósitos. Cuando el exceso es respecto al capital se dice que no hay suficiencia patrimonial y, cuando es respecto al pasivo, se afecta la rentabilidad pues se deberán acceder mercados más costosos con tasas de interés relativamente más altas.

El sobredimensionamiento también puede presentarse como una expansión en el número de sucursales, oficinas, agencias y otras formas de organización en el tanto no este acompañado de un aumento en el producto financiero. Otro elemento sería cuando se presente un fuerte crecimiento en el empleo y este no este relacionado con una mayor productividad.

Con el interés de aprovechar las economías de ámbito se puede realizar una mayor diversificación del producto financiero, en donde se podría entrar en áreas que no se conocen relativamente bien y no se tienen ventajas competitivas, ocasionando una reducción en la productividad. Por estas razones la supervisión debe poner mucha atención al crecimiento de los bancos dada la mayor fragilidad de las instituciones.

2.3.1.2. Políticas de crédito débiles

Una manifestación es la concentración de créditos en pocos deudores, actividades o zonas geográficas y créditos vinculados con grupos de interés económicos y financieros, implican mala administración del riesgo dada la alta concentración.

Por otra parte, se pueden presentar problemas de cobro dada la implementación de políticas débiles, que pueden ser por problemas internos y por aspectos legales que

¹⁵ Para mayor detalle ver Aristóbulo de Juan, Parte III (1996).

impidan el cobro por la vía ejecutiva que es rápida y por tanto su valor actual no se verá tan afectado como sucederá si se debe presentar por la vía ordinaria que requiere de mucho tiempo y pruebas.

2.3.1.3. Controles internos débiles

Se debe tener información de los esquemas contables de los bancos y sistemas de auditoría, pues deben existir modelos estandarizados para todo el sistema, con el objeto de establecer un análisis oportuno que facilite la toma de decisiones de los entes competentes. En este sentido, deficientes auditorías internas y sistemas contables particulares facilitan el fraude y la mala gestión.

El "descalce" de plazos se presenta cuando no coincide la duración de las operaciones activas y pasivas. Esta situación genera un alto riesgo de liquidez y de tasas de interés.

En cuanto a las políticas de crédito estas deben estar en forma escrita para que las decisiones no sean subjetivas y se les pueda dar seguimiento.

Además, deben existir en las instituciones financieras sistemas de información modernos y eficientes, que le permita a la gerencia saber cual es la situación financiera y administrativa en el momento requerido y que coadyuve con la toma de decisiones oportunas.

2.3.2. Prácticas cosméticas

Estas consisten en realizar arreglos de tipo contable para ocultar problemas financieros de los intermediarios, sin embargo, al realizar esta práctica entran en problemas adicionales pues se asumen riesgos excesivos. Estos son arreglos no fraudulentos, que se realizan con la idea de que si se logran ocultar las deficiencias por un tiempo podrán salir adelante, lo cual no es del todo cierto pues posiblemente incursionarán cada vez más en negocios más riesgosos, contribuyendo con un sistema más vulnerable.

Una de las prácticas más comunes es refinanciar al deudor los créditos y agregar al principal los intereses constituyéndose en una sola deuda, así como, dar prórrogas a créditos que en el fondo se sabe que no se podrán pagar. En estos casos la cartera crediticia es cada vez más riesgosa y, sin embargo, en los estados financieros no se refleja. En este sentido, las prácticas cosméticas no son la razón fundamental de una crisis pero sí ayudan a profundizarla.

2.3.3. Prácticas fraudulentas

Esta situación se facilita sobre todo cuando existen deficientes sistemas de regulación y supervisión prudencial, pues permiten situaciones en donde los administradores y accionistas pueden acceder préstamos con recursos propios del banco,

o sea se realiza un autofinanciamiento. Sin embargo, en la documentación el crédito aparece a nombre de una compañía que existe solo en el papel. También se pueden señalar los problemas relacionados con estafas mediante la transferencia de fondos a cuentas personales o de familiares simulando el pago por algún bien o servicio. En estas situaciones influyen también los deficientes sistemas contables y de auditoría interna.

2.4. FACTORES REGULATORIOS Y DEL MARCO LEGAL Y CONTABLE

En casi la totalidad de las crisis bancarias consultadas, parte de las medidas tomadas a cabo para su administración fueron establecer cambios en el marco regulatorio, de supervisión y contable.

La evidencia generalizada a este respecto es que los esquemas de supervisión y regulación no estaban preparados para efectuar una evaluación y seguimiento de los intermediarios bancarios dentro de un entorno de operación más liberalizado y competitivo, incentivado por un fuerte proceso de innovación financiera que hizo aparecer una serie de instrumentos financieros cada vez más complejos. De esta manera, la mayor inclinación al riesgo moral por parte de los administradores bancarios no tenía límite puesto que las autoridades regulatorias no disponían de las técnicas ni medios para poder cuantificar dicha exposición.

Como consecuencia de los altos costos del ajuste de dichas crisis, una de las tareas prioritarias que se han emprendido en el continente ha sido el de promover los principios para el establecimiento de una supervisión prudencial con base, al menos, en los estándares recomendados por el Comité de Basilea.

Las crisis dejaron en evidencia que los esquemas de supervisión existentes estaba desactualizados y no eran capaces de poder identificar los nuevos y principales riesgos que asumían los intermediarios bancarios ni tampoco tenían las facultades legales para poder requerir el cumplimiento de ciertas normas de capitalización y calidad en sus activos.

Asimismo, las crisis han dejado en evidencia la elevada inflexibilidad del marco legal cuando se pretende administrar adecuadamente una crisis, sobre todo en lo que se refiere a los mecanismos de intervención, cierre y venta de activos o de instituciones financieras.

2.5. RELACIONES DINÁMICAS ENTRE LOS FACTORES CAUSALES: GESTACIÓN DE UNA CRISIS BANCARIA TÍPICA

Lamentablemente, el análisis de los factores macroeconómicos desencadenantes de una crisis bancaria no se pueden llevar a cabo en la práctica tal y como se ha hecho anteriormente, esto es, en forma independiente y aislada. El análisis ex-post permite delinear un poco los canales de transmisión predominantes en el surgimiento de la crisis, pero en realidad todos estos elementos se entremezclan y es muy difícil establecer relaciones de causa y efecto una vez que el fenómeno se ha desarrollado.

Ejemplo clásico de lo anterior son las relaciones entre los fenómenos bancarios y financieros sobre el nivel de actividad económica. El crédito bancario aún tiene un peso significativo en los países latinoamericanos como fuente de financiamiento del proceso de inversión. De esta forma, cuando el flujo de dicho financiamiento se interrumpe, debido a los problemas financieros de las instituciones bancarias o por los problemas de la selección adversa, los efectos recesivos se dejan sentir en el sistema económico.

Sin embargo, también es cierto que cuando la economía se encuentra en una etapa baja del ciclo económico, la situación financiera de las empresas se desmejora con lo cual también disminuye su capacidad de pago y, por lo tanto, su capacidad de hacer frente al servicio de las deudas bancarias, con lo cual se produce un efecto indirecto sobre la calidad de la cartera de los intermediarios.

El resultado evidente es que, independientemente de cuál de las dos circunstancias surge primero, los períodos de recesión económica también se constituyen en fuertes determinantes de las crisis bancarias, las cuales a su vez también tienen serios efectos sobre la capacidad de inversión y producción de las empresas lo que provoca que aparezca un flujo circular en donde cada giro se realiza con una mayor intensidad y son manifiestos los efectos perversos sobre las empresas, los bancos y la economía en general.

Iguals consideraciones se pueden establecer para lo que sucede con las tasas de interés internacionales y los flujos de capital, las tasas de interés internas y el tipo de cambio, la política monetaria y la cambiaria, etc.

Lo que las crisis bancarias han demostrado es la fragilidad de los sistemas financieros ante el crecimiento explosivo del volumen de transacciones financieras y la creciente complejidad de los instrumentos financieros. La integración de los mercados de capitales y el crecimiento en el volumen de transacciones han hecho que las instituciones financieras sean más interdependientes, acentuándose así el riesgo sistémico y el riesgo de contagio.

La gestación de una crisis bancaria típica tiene factores desencadenantes de tipo macroeconómicos y microeconómicos, tanto internos como externos y además una confluencia de los marcos legales relacionados con los aspectos regulatorios, supervisorios y del marco jurídico que regula las transacciones financieras en general.

El patrón promedio de comportamiento de las variables descritas en los puntos anteriores que conllevan a las condiciones de una crisis bancaria, se puede resumir de la siguiente manera: la etapa inicial se establece por un período de recalentamiento en la economía, elevada inflación y significativos déficit del sector público y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, mientras que también se observa un fuerte crecimiento del crédito interno, fundamentado en parte por significativas entradas de capital de corto plazo. La mayor afluencia de dichos capitales se ve también favorecida por recientes reformas de apertura y liberalización financieras que también contribuyen a incentivar

estructuras de endeudamiento fuertemente concentradas en moneda extranjera. Luego ocurre un choque, que puede ser una caída de la actividad económica real, una repentina salida de capitales externos, un deterioro en los términos de intercambio, una caída en el precio de las acciones o de los bienes raíces, un aumento en las tasas de interés internacionales o nacionales o un fuerte proceso de devaluación de la moneda que provocan un debilitamiento de la solvencia del sistema bancario.

Para terminar de completar el panorama, los países no cuentan con sistemas de regulación y supervisión adecuados ni tampoco con la experiencia de los reguladores necesaria para fiscalizar las nuevas operaciones llevadas a cabo por los bancos como parte del proceso de innovación financiera. En el Diagrama 1 se puede observar un resumen de los principales elementos que configuran la gestación de una crisis bancaria.

Asimismo, algunas de las interrelaciones entre las variables afectan ya sea a la capacidad de fondeo de los bancos o a la calidad de sus activos¹⁶. En lo que respecta al primer grupo, son choques que deterioran básicamente el pasivo de los bancos.

Algunos de los choques más importantes son causados por políticas macroeconómicas que generan expectativas de inflación y de devaluación, en presencia de altos déficit fiscales (aumento de tasas de interés), deterioro en la balanza de pagos (aumento de la devaluación y pérdida de reservas monetarias internacionales) así como de la evolución de algunas otras variables ya sea económicas o políticas que introduzcan algún grado de incertidumbre que socave la confianza del inversionista, local o extranjero, sobre la solidez de las instituciones bancarias.

Los choques que afectan la calidad de los activos prácticamente son los que presentan mayores interrelaciones ya que entran en juego variables como las tasas de interés internas o externas, la devaluación de la moneda, las entradas de capitales, los auges crediticios, los términos de intercambio, etc., que fueron mencionados en secciones anteriores y que, al fin de cuentas, producen una falta de capacidad de pago en los deudores y en los propios bancos, afectando su nivel de solvencia.

Por otro lado, también es interesante analizar el tipo de interrelaciones existentes entre los factores causales, tanto internos como externos, lo cual se ilustra en el Diagrama 2. En primer lugar, se produce una fuerte y clara relación entre las variables de naturaleza interna junto con las expectativas inflacionarias que provocan un acentuamiento de los efectos que sobre las tasas de interés o el tipo de cambio pueden generar la volatilidad de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria, así como los aspectos de la política financiera y el surgimiento de burbujas especulativas en algunos mercados. En segundo lugar, también se produce una retroalimentación de los factores externos sobre los internos y viceversa. Caso especial, es el que se refiere al efecto de la variación de las tasas de interés internacionales sobre las internas y sobre el movimiento de los flujos de capital, y a su vez, también las tasas internas podrían afectar el movimiento de

¹⁶ Véase *Giorgio (1997)*.

los capitales especulativos de corto plazo independientemente de lo que pudiera suceder a nivel internacional¹⁷.

¹⁷

Este sería el caso en el que se da un aumento en las tasas internas por efecto del déficit fiscal, por ejemplo, lo cual podría incentivar el ingreso de capitales especulativos en un contexto de estabilidad de las tasas internacionales.

III. VULNERABILIDAD DEL SISTEMA BANCARIO

3.1. CONCEPTO DE VULNERABILIDAD

Se dice que un banco es vulnerable cuando choques, relativamente pequeños, al nivel de ingreso en la economía o al suyo propio, a la calidad de los activos o a sus fuentes de fondos, provoca que el banco sea, en primera instancia, ilíquido, para poder cumplir con sus obligaciones de corto plazo¹⁸. La vulnerabilidad existe cuando el amortiguador de los bancos ante los choques (capital y reservas de liquidez) no son suficientes en relación con el riesgo de sus activos y de sus fuentes de fondeo.

La pregunta medular a este respecto es cómo medir o aproximar el grado de solidez o de vulnerabilidad del sector bancario¹⁹. El análisis de los factores macroeconómicos ha sido esencialmente el dominante en la literatura de las crisis bancarias; incluso el ligamen entre un sistema de indicadores de alerta temprana para la quiebra de un banco en particular y una crisis bancaria es prácticamente inexistente²⁰.

El grado de fragilidad de un sistema bancario, requiere evaluar su capacidad para resistir diferentes naturalezas de choques. Bancos con una posición financiera frágil (por ejemplo como resultado de activos de poca calidad, excesiva exposición a una clase particular de riesgos o una acentuada falta de calce entre activos y pasivos) son propensos al riesgo de desestabilización aún y cuando aparenten estar en una condición relativamente solvente antes del choque.

Los factores que determinan el grado de fragilidad de un banco individual o de todo el sistema bancario, pueden ser separados dentro de aquellos que caen dentro de la esfera específica de un banco en particular (microeconómicos) y aquellos que son comunes para todos los bancos en la economía (macroeconómicos). Mientras que el primer grupo está condicionado por las decisiones y normas de la administración, el segundo se rige por consideraciones más globales y no tan particulares. El primer conjunto de variables está típicamente bajo el campo de las autoridades de la supervisión bancaria, mientras que el segundo está condicionado por el estado de la economía y por los choques que afecten a esta.

Los riesgos de naturaleza microeconómica se reducen, principalmente, por medio de un apropiado marco legal y una adecuada supervisión bancaria, mientras que los

¹⁸ De acuerdo con Gavin y Hausmann (1996).

¹⁹ Se puede decir que el interés de la política financiera es asegurar un adecuado nivel de profundidad y solidez de todo el sistema financiero y no únicamente de la banca. No obstante, en la mayor parte de los países, incluyendo Costa Rica, el sector bancario representa y juega un papel predominante en los sectores financieros. Aún y cuando la organización en el sistema financiero se base sobre la estructura de grupos o conglomerados, el cual también es nuestro caso, en la mayoría de las ocasiones los bancos son las instituciones centrales y la cabeza de dichos grupos.

²⁰ Véase González y Alexander FMI (1996).

riesgos de naturaleza macroeconómica se minimizan manteniendo políticas macroeconómicas estables, predecibles y transparentes, entre otras cosas.

3.2. CHOQUES VERSUS VULNERABILIDAD

En las secciones anteriores se ha discutido uno de los elementos fundamentales en el estudio de los orígenes de las crisis bancarias cual es el choque inicial que desencadena dicho fenómeno. Según se ha visto, este puede ser de naturaleza muy variada (macroeconómico, microeconómico, regulatorio, etc.).

Sin embargo, las crisis bancarias son originadas tanto por un choque determinado como por la vulnerabilidad del sistema bancario ante dicho impulso inicial. Desde una perspectiva microeconómica, se puede decir que cualquiera que sea el conjunto de mecanismos o choques que llevan a la quiebra de un banco, tienen un resultado común: la incapacidad de los bancos para poder entregar los fondos que demandan los depositantes²¹. De acuerdo con esta lógica, se podrían identificar dos componentes en el nacimiento de una crisis bancaria: el primero sería el monto de la transferencia de recursos, la cual constituiría el choque en sí, y la segunda sería el monto a partir del cual un banco en particular o el sistema en general puede colapsar, el cual vendría a ser la vulnerabilidad del sistema bancario ante dicho choque.

La naturaleza y características especiales de los bancos, mencionada en la sección anterior, provocan que estos sean vulnerables o muy sensibles a cambios en los precios relativos así como también en los cambios de expectativas de los agentes económicos (pérdida de confianza). Si dicha volatilidad provoca cambios en los precios relativos que alteren la relación entre el valor de los activos bancarios y sus pasivos, más allá del nivel de protección que le puede brindar su capital y reservas de liquidez, entonces los intermediarios financieros pueden llegar a ser particularmente vulnerables.

El concepto que vale la pena recalcar es que las crisis bancarias resultan entonces de la interacción entre los choques y la vulnerabilidad.

3.3. FUENTES DE VULNERABILIDAD

El sistema financiero puede ser susceptible de vulnerabilidad de acuerdo con la fuente de donde provenga un choque determinado. De esta forma, como ya se ha mencionado, se podría hablar de vulnerabilidad ante choques de naturaleza macroeconómica y microeconómica.

Si bien es cierto, la mayor parte de las discusiones de las crisis bancarias comienzan con un examen de las características especiales y particulares de las instituciones financieras que han quebrado, cuando se trata de entender una crisis financiera sistémica de gran magnitud, enfocarse en las características particulares de las

²¹ Véase Gavin y Hausmann (1996).

instituciones afectadas sería un análisis muy incompleto y sujeto a cometer equivocaciones potencialmente significativas²².

Dado lo anterior, la principal fuente de vulnerabilidad ante las crisis financieras se concentra en los aspectos macroeconómicos, esto es, todos aquellos elementos que de una u otra manera provocan que exista una debilidad o cierta propensión a que el sistema no pueda responder adecuadamente ante un choque de naturaleza macroeconómica, ya sea de índole interna o externa.

La inestabilidad macroeconómica ha sido uno de los factores subyacentes más importantes en una gran cantidad de crisis financieras. Anteriormente se mencionó que la adopción de políticas macroeconómicas estables permiten reducir el riesgo ante este tipo de choques. Sin embargo, proteger la solvencia de los bancos y otros participantes del sector financiero no es la primera meta u objetivo cuando se busca la estabilidad macroeconómica; por lo tanto, descansar exclusivamente en el logro de una política de estabilización cuando se habla de determinantes de crisis bancarias, puede convertirse en una evasión de los aspectos de política particulares cuya fuente está en la interrelación de los aspectos macroeconómicos y las fallas que pudieran existir en el sector financiero. El problema de gran magnitud que puede surgir es que la fragilidad del sector bancario puede dar origen a obstáculos que pueden paralizar la adopción de una política macroeconómica de estabilización²³, ya que aún la adopción de medidas correctivas leves puede provocar la insolvencia de muchos bancos a través de incrementos en la tasa de interés o en correcciones de la pauta de devaluación, por ejemplo.

A continuación se analizarán los principales elementos que, de acuerdo con la literatura, pueden ser fuente de vulnerabilidad ante choques macroeconómicos²⁴.

3.3.1. Auges crediticios

Existe un fuerte ligamen empírico entre los auges crediticios y las crisis financieras²⁵. Correlaciones en este sentido han sido evidentes en las crisis ocurridas en Argentina, Chile y Uruguay en el período 1979-1983, en los países Nórdicos en 1987-1994, Japón desde 1992 así como en México en 1994²⁶. De acuerdo con esta escuela de pensamiento, las crisis bancarias son ocasionadas por la creación de crédito excesivo durante la fase de expansión del ciclo económico. Este argumento descansa en el supuesto de que la discriminación entre créditos buenos y malos es bastante difícil cuando la economía se expande rápidamente. Una proporción creciente de préstamos malos o dudosos puede aumentar la vulnerabilidad reduciendo el capital disponible para cubrir futuras pérdidas. Ya que dichas pérdidas pueden ser temporalmente no visibles, la

²² *Lo anterior no quiere decir que muchos de los casos de quiebras bancarias no se originen en malas decisiones de los administradores bancarios, pero ello constituiría un factor explicativo de casos individuales y no de crisis sistémicas.*

²³ *Puede consultarse para un mayor detalle de estos aspectos a Honohan (1997).*

²⁴ *De acuerdo con Goldstein y Turner (1996), Honohan (1997), Gabin y Hausmann (1996) y González y Alexander FMI (1996).*

²⁵ *Véase Gavin y Hausmann (1996).*

²⁶ *Véase Hausmann y Suárez (1996).*

vulnerabilidad puede ser latente pero no aparente hasta que las fuerzas de un choque provoquen que los préstamos malos o dudosos se hagan evidentes.

Este tipo de factor es un híbrido entre lo que podrían ser causas de origen micro y macro. Para que un fenómeno de auge crediticio endógeno tome lugar, deben darse algunas precondiciones de deficiencias de índole microeconómicas en el comportamiento bancario así como algunos errores u omisiones desde el punto de vista de la administración de la política macroeconómica.

Los auges crediticios muchas veces se ligan con los procesos de liberalización financiera o de privatizaciones bancarias en donde la falta de experiencia y capacitación para ingresar en actividades novedosas provocan el otorgamiento de créditos en forma desmedida y con escaso criterio técnico. Asimismo, el nuevo entorno más liberal provoca también una mayor y más agresiva competencia lo cual conlleva a que se den fuertes exposiciones al riesgo de muy diversa naturaleza y a una mayor propensión al riesgo moral. Finalmente, se menciona que “los buenos tiempos son malos tiempos para aprender”. La carencia de información más que la del incentivo, es el ligamen entre los auges crediticios y la vulnerabilidad financiera y macroeconómica. En orden de expandir su portafolio, los bancos no solo necesitan incrementar el tamaño de sus clientes actuales sino también conseguir otros nuevos sobre los que no se sabe mucho acerca de su capacidad de pago.

3.3.2. Diseño de la política económica

Mientras que el diseño de la política macroeconómica no puede hacer mucho para prevenir choques a los términos de intercambio o a las tasas de interés internacionales, el impacto de un choque sobre el sistema bancario sí puede depender del esquema de política seleccionado para el tipo de cambio, la política monetaria y la política fiscal. En el momento de un choque macroeconómico, el régimen de política vigente en algunos puntos clave puede afectar la probabilidad de que este se transforme en una crisis sistémica. Como ya se ha mencionado, la volatilidad tanto interna como externa, en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, ha sido una de las fuentes más significativas de impacto para el desarrollo de crisis bancarias durante las últimas dos décadas en varios países latinoamericanos.

Esta volatilidad ha sido asociada con los procesos de liberalización financiera adoptados en la región, que incluso ha llevado al surgimiento de una corriente de pensamiento en los países industrializados²⁷ en donde se mira en retrospectiva los tiempos de alta regulación sobre las tasas de interés, altos requerimientos de reserva y mercados financieros segmentados como períodos más convenientes en relación con el riesgoso entorno actual más desregulado.

Sin embargo, también han ocurrido severas crisis financieras durante la década de los ochenta en sistemas bancarios altamente regulados (México, Perú, Argentina) lo cual indica que, en algunos casos, la excesiva regulación algunas veces guía hacia la

²⁷ Según lo mencionan Suárez y Weisbrod (1996).

inestabilidad en vez de la estabilidad. A través de la década de los noventa la mayor parte de los países latinoamericanos han mostrado gran determinación en ir hacia una liberalización financiera; la experiencia pasada y reciente con la regulación de los mercados financieros provee un fuerte apoyo para las políticas de liberalización ya que los controles se han asociado con algún grado de inestabilidad.

El primero de los elementos del diseño de política es el régimen seleccionado para la determinación del tipo de cambio el cual afecta la vulnerabilidad a los ataques especulativos. Estudios efectuados²⁸ han encontrado que los sistemas cambiarios semi-fijos, los cuales no eran fácilmente sostenibles, contribuyeron a explicar, más que ningún otro factor, la relativamente elevada volatilidad de las tasas de crecimiento en Latinoamérica durante las dos décadas pasadas. Los regímenes de tipo de cambio fijo han sido criticados, entre otras cosas, por incrementar la fragilidad y vulnerabilidad de los sistemas bancarios ante choques externos adversos²⁹.

El punto que vale la pena destacar es que la mayor parte de las economías emergentes han evitado la gran vulnerabilidad asociada con una seria apreciación de la moneda realizando una transición hacia sistemas cambiarios más flexibles.

El segundo elemento es el que corresponde a la política monetaria y fiscal. A este respecto se dice que si dichas políticas son disciplinadas, ello podría ayudar a contener la volatilidad de las variables macroeconómicas y, por lo tanto, reducir la vulnerabilidad del sistema bancario ante diferentes choques.

Una volátil e inestable política fiscal que se refleje en resultados deficitarios elevados y permanentes, es una fuente importante no solo de choques internos hacia el sistema financiero sino que también constituye un elemento de vulnerabilidad que se encuentra latente en la economía. Una política fiscal poco prudente es una fuente importante de choques hacia el sistema financiero, ya que estos provocan incrementos desestabilizadores sobre las tasas de interés y sobre las expectativas de inflación que afectan la demanda por depósitos bancarios.

Una combinación de una estricta política fiscal, alguna flexibilidad en el esquema del tipo de cambio y una prudente pero activa política monetaria pueden limitar considerablemente la vulnerabilidad ante el surgimiento de crisis financieras originadas en choques de naturaleza interna. De acuerdo con los resultados de algunos estudios³⁰ aquellos países que mantienen cierta flexibilidad en el tipo de cambio y que mantienen políticas monetarias y fiscales fuertes para limitar la inflación (entre los cuales se cita a Costa Rica) mostraron pocos signos de apreciación del tipo de cambio real y auges de consumo, factores que algunas veces incrementan la vulnerabilidad ante las crisis financieras como fue el caso de México en el período 1994-1995.

²⁸ Véase *Gabin y Hausmann (1996)*.

²⁹ *Lo que se manifiesta es que, bajo un régimen de tipo de cambio flexible, el efecto adverso de un choque externo puede probablemente guiar a una depreciación de la moneda y un aumento de la tasa inflacionaria, lo que lleva a una disminución del valor real de los activos y pasivos bancarios que facilitaría el pago de las obligaciones tanto por parte del banco afectado como por parte de sus deudores.*

³⁰ *Se puede consultar la evidencia recopilada en Goldstein y Turner (1996).*

3.3.3. Diversificación del sector externo

Los países con relativamente poca diversificación en sus exportaciones son más susceptibles o vulnerables ante los choques de origen externo y, por ende, para la gestación de crisis bancarias. Dado el papel tan relevante que han ocupado los choques de origen externo en las principales crisis bancarias ocurridas en Latinoamérica, la concentración del sector externo en muy pocos productos provoca que la economía y el sector productivo estén sujetos a fuertes impactos en sus flujos de caja que pueden provocar un deterioro en su situación financiera y en su capacidad de pago, lo cual afectará en última instancia la calidad de los activos bancarios.

3.3.4. Endeudamiento en moneda extranjera

Estrechamente relacionado con el punto anterior en lo que se refiere a la importancia de los choques externos, un nivel excesivo de endeudamiento en moneda extranjera en la banca, puede convertirse en un factor significativo de vulnerabilidad ante choques de las tasas de interés internacionales. Este factor jugó un papel significativo en las crisis bancarias de Argentina, Uruguay y Chile en la década pasada y en el caso de México en 1994. En forma paralela, es importante analizar también el plazo de dicho endeudamiento, ya que mientras más se concentre en el corto plazo, mucho más volátil será su comportamiento.

3.3.5. Peso elevado del Estado en la propiedad de los bancos

Este factor ha jugado un papel importante en la generación de crisis bancarias debido a que permite que los objetivos e intereses tanto políticos como personales de las personas que posean algún grado de poder se inmiscuyan en casi todos los aspectos de las operaciones bancarias afectando su rentabilidad y eficiencia. En buena parte de los países latinoamericanos, el Estado tiene una significativa participación en el capital del sistema bancario.

Dentro de las características estructurales en el sistema financiero que pueden dar una idea de los potenciales problemas de este tipo se encuentran³¹: *i*) propiedad estatal en un amplio segmento del sistema bancario, *ii*) la proporción del crédito que es otorgado a libre discreción por parte de los bancos³², *iii*) endeudamiento otorgado por parte del banco central y *iv*) el nivel de la escala impositiva y de subsidios (explícita o implícita) que exista sobre el proceso de intermediación.

Obviamente, este elemento presenta una estrecha relación con el nivel y la volatilidad que presente el déficit fiscal y que ello en muchas ocasiones significa un mayor incentivo para la intervención en las instituciones bancarias estatales con el fin de proveer recursos para el financiamiento del déficit.

³¹ Según lo menciona Honohan (1997).

³² Este se refiere a aquellos recursos que no estén sujetos a depósitos obligatorios o a sectores particulares de interés.

La tendencia sobre este punto en la mayor parte de los países latinoamericanos ha sido la de disminuir dicha participación del Gobierno en la toma de decisiones de las instituciones bancarias e impulsar programas de privatización y apertura a la banca internacional que busque fomentar la competencia y la mayor eficiencia en la movilización de los recursos financieros en la economía.

3.3.6.Eficiencia de la supervisión del sistema financiero

Uno de los elementos más importantes que podrían influir en la vulnerabilidad del sistema bancario ante un choque de naturaleza macroeconómica o microeconómica, es qué tan apropiada es la estructura de la supervisión de acuerdo con el grado de desarrollo del sistema financiero.

La tendencia de la última década ha sido propiciar un cambio desde los esquemas de supervisión tradicionales basados en auditorías de tipo contable, a una que enfatice sobre el uso de indicadores de alerta temprana y de regulación prudencial en donde toman mayor importancia aspectos como la calidad de la gestión, suficiencia patrimonial de acuerdo con los activos valorados a precios de mercado y nivel de riesgo así como efectuar seguimientos estrechos al nivel de liquidez y la generación de utilidades por parte de los intermediarios.

En la mayor parte de las crisis bancarias ocurridas en Latinoamérica durante las últimas dos décadas, se menciona como uno de los elementos que contribuyeron a su desarrollo la prevalencia de esquemas de supervisión desactualizados en relación con el rápido desarrollo y crecimiento del sector financiero, así como que las actividades de los intermediarios poseían perfiles de riesgo muy diferentes para los que no existían sistemas que permitieran efectuar un seguimiento a sus exposiciones.

Estrechamente vinculado con lo anterior, la mayor parte de los investigadores en este campo han resaltado que los sistemas contables y el marco legal son elementos que ocultan la operación de la disciplina de mercado y el ejercicio de una supervisión bancaria efectiva. Mientras que la clasificación de los préstamos depende únicamente del estado de los pagos, en vez de la evaluación de la capacidad de pago del deudor y el valor de mercado del colateral, es fácil para los banqueros y sus clientes ponerse de acuerdo para conciliar sus pérdidas a través de reestructuraciones y capitalización de intereses morosos.

Se ha observado también que en medio de dificultades bancarias serias en algunos países latinoamericanos, algunos bancos reportan razones de créditos malos respecto al total mucho menores en relación con los índices prevalecientes en países industrializados más estables. Lo mismo es válido para las provisiones por créditos dudosos o pérdidas en la cartera de créditos, las cuales muestran niveles superiores a las de dichos países aún en medio del desarrollo de fuertes crisis sistémicas.

La tendencia general en los países de la región ha sido el ir adoptando los lineamientos y normas del Comité de Basilea en lo que se refiere a una serie de indicadores para poder efectuar un seguimiento más estrecho de la viabilidad y fortaleza financiera de una institución bancaria así como desarrollar mecanismos de evaluación y calificación de los intermediarios que permitan detectar, con suficiente antelación, la generación de debilidades que puedan ser fuente de inestabilidad o causa de problemas financieros serios.

Sin embargo, al ser Latinoamérica una región mucho más volátil que las economías industriales, la duda que surge es si los estándares de Basilea para la adecuación del capital y otros indicadores son apropiados para la región o si, por el contrario, los bancos latinoamericanos debiesen tener niveles de capitalización mucho más elevados y una serie de condiciones más rigurosas para la calificación de los intermediarios.

3.3.7. Desempeño financiero de los intermediarios bancarios

Hasta ahora, todos los elementos que se han mencionado que pueden afectar la vulnerabilidad relativa del sistema bancario ante un choque particular, se han enfocado sobre la óptica macroeconómica. Sin embargo, una fuente complementaria muy importante que sin lugar a duda afecta el grado de fragilidad del sistema es el desempeño financiero de los intermediarios. Las principales decisiones que se tomen en las áreas claves de la intermediación financiera (fondeo y creación de activos productivos) provocan una serie de efectos que finalmente se trasladan hacia la mayor o menor capacidad de generar utilidades.

Si bien las áreas claves del análisis financiero son varias (adecuación de capital, provisiones por pérdidas, concentración y calidad de activos, liquidez, manejo del riesgo, controles internos, generación de utilidades, entre otras), en el caso de las crisis financieras se hace un énfasis particular en las decisiones que afectan las siguientes áreas: *i*) el comportamiento de los pasivos bancarios (fondeo), *ii*) evolución de la liquidez y *iii*) adecuación patrimonial en relación con los activos ajustados por riesgo. Lo anterior no significa que la elaboración y seguimiento de indicadores en el resto de áreas no posea importancia, sino que más bien en los tres puntos mencionados es en donde existe un mayor consenso de que pudieran concentrarse los factores causales que pueden dar inicio con una crisis de liquidez y de falta de confianza que eventualmente se transforme en una incapacidad para cumplir con las obligaciones de corto plazo por parte de los intermediarios bancarios con el público.

En lo que respecta a los pasivos, mucho de su comportamiento durante la mayoría de las crisis bancarias ocurridas en Latinoamérica, ha estado asociado con los procesos de liberalización que han conllevado, en forma paralela, a una mayor profundización financiera en la economía. No obstante, no todos los incrementos en estos agregados son convenientes; existen algunas condiciones bajo las cuales un crecimiento desmedido de los pasivos bancarios, puede contribuir a incrementar la fragilidad del sistema bancario.

Si las condiciones en cuanto a liquidez, maduración y tipo de moneda difieren significativamente entre activos y pasivos, si el capital o las provisiones para pérdidas por préstamos malos no se expanden lo suficiente para compensar una probable volatilidad en los activos bancarios y si la economía se encuentra sujeta a choques de falta de credibilidad y confianza, dichas expansiones de los pasivos pueden ser perjudiciales.

Los indicadores más recomendados³³ para aproximar la tasa de expansión de las captaciones son los índices en relación con el tamaño de la economía (PIB) y las reservas monetarias internacionales. Estos índices permiten tener una idea de la tasa de crecimiento de los pasivos bancarios en relación con las condiciones económicas y con la capacidad que se posea en el sistema financiero de poder realizar una convertibilidad de dichas deudas bancarias en moneda extranjera.

Rojas Suárez y Weisbrod (1995) documentaron que las corridas de depósitos han estado prevaleciendo durante las etapas iniciales de las crisis bancarias latinoamericanas más que en los países industrializados. Asimismo, cuando las tasas de interés locales son altas, la tentación para el sistema bancario y los clientes de los bancos para denominar la deuda en moneda extranjera puede ser particularmente fuerte³⁴. De allí que, bajo un fuerte proceso de endeudamiento en moneda extranjera, ante una corrida bancaria la capacidad del banco central o del sistema financiero para poder realizar una conversión de moneda al saldo de los pasivos bancarios es de vital importancia.

En forma similar, los riesgos en los descalces de la maduración son típicamente mayores para los bancos en los países emergentes debido a que estos tienen un menor acceso a fuentes de recursos de largo plazo (por el lado pasivo) y reciben menor asistencia de los mercados de títulos en aumentar la liquidez y en diluir los riesgos (por el lado de los activos) en relación con lo que pueden hacer los bancos en los países industrializados.

3.3.8. Incentivos distorsionados y riesgo moral

Siguiendo con los factores de índole microeconómico, tanto los propietarios del capital de los bancos, sus administradores, los deudores bancarios así como los supervisores, deben tener algo que perder si cada uno falla, de manera consistente en el tiempo, con lo que se considera deben ser sus obligaciones esenciales.

Se ha argumentado que la actual estructura de incentivos en el sistema bancario de las economías emergentes es una parte importante del problema de las crisis bancarias.

³³ Véase Goldstein y Turner (1996).

³⁴ Estudios efectuados por el Banco Internacional de Pagos (BIS) reportaron que casi el 60% de los pasivos financieros de mediano y largo plazo de las empresas mexicanas estaban denominados en moneda extranjera, aún y cuando sus niveles de ventas al exterior eran menores de un 10% del total, en la crisis bancaria de 1994-1995.

Para los propietarios del capital, al menos tres factores afectan sus incentivos³⁵: i) el nivel del capital, ii) su participación en los costos de cualquier reestructuración y iii) el valor de la franquicia del banco. Para enfrentar el primer caso, se establecen requerimientos de capital basados en el nivel de riesgo de los activos, los cuales para los países en desarrollo se encuentra que dichas razones no muestran niveles significativamente mayores que las que existen en los países industrializados, a pesar de que su entorno es mucho más volátil y riesgoso.

En el segundo aspecto, lo recomendable es que el banco central y las autoridades supervisoras traten, en la manera de lo posible, de que los propietarios del capital bancario tengan su cuota de participación en los costos de reestructuración derivados de una crisis bancaria de forma tal que estos mantengan su incentivo por procurar y mantener una política sana y prudente para asumir riesgos.

Finalmente, no existe consenso acerca de cual es la mejor manera de medir el valor de la franquicia de la banca. La medida más utilizada es el retorno sobre los activos; sin embargo, algunos autores³⁶ argumentan que la franquicia debería definirse en función de la capacidad de los bancos para poder cubrir sus pasivos con fondos líquidos, particularmente por la excesiva orientación en el corto plazo que tienen dichas instituciones en la región latinoamericana. Siguiendo esta línea, los bancos que mantengan bajas razones de efectivo respecto a sus depósitos y elevadas razones de préstamos en relación con sus depósitos, deberían ser visualizados como más vulnerables en términos de la liquidez de sus activos. Adicionalmente, la baja liquidez que podrían presentar los bancos en función de estos indicadores, puede reflejar también imprudencia y riesgo moral al poseer sus administradores expectativas de un fácil acceso al financiamiento del banco central o de algún mecanismo de seguro de depósitos que atienda las demandas de los depositantes.

En lo que respecta a los administradores, su principal obligación es mantener adecuados sistemas de administración de los riesgos de crédito e interno. Sería de esperar que una falla consistente en estos menesteres implique un costo elevado para ellos; sin embargo, existen evidencias para algunos casos de quiebras bancarias sistémicas en donde los administradores de los bancos reestructurados fueron únicamente reasignados hacia otros puestos.

Para el caso de los depositantes se argumenta que los arreglos gubernamentales (reestructuraciones, seguro de depósitos) han socavado su incentivo para monitorear la capacidad de pago de los bancos. Pero también existe la contraparte de que ellos son probablemente muy pequeños, dispersos y poco sofisticados desde el punto de vista financiero, como para ejercer algún grado de control y disciplina sobre las decisiones bancarias, como sí, lo pueden hacer acreedores institucionales de mayor nivel. Sobre este particular, también es recomendable que en los esquemas de seguro de depósito la cobertura no sea total con el fin de no eliminar el incentivo por parte de los depositantes, de analizar el tipo de inversiones que realizan.

³⁵ Según Goldstein y Turner (1996).
³⁶ Véase Suárez y Weisbrod (1996).

Finalmente, está el argumento de que el apoyo político y legal puede incentivar a los supervisores bancarios a retrasar el cierre de un banco insolvente o la imposición de medidas correctivas, sobre todo por la presión de los grupos de interés afectados. Una respuesta común a las presiones políticas es otorgar el mayor grado de independencia, política y presupuestaria, a las entidades supervisoras aunque siempre con un estrecho ligamen con el banco central.

IV. LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL CÁLCULO DE LA VULNERABILIDAD DEL SISTEMA BANCARIO COSTARRICENSE Y UN SISTEMA DE INDICADORES DE ALERTA TEMPRANA

4.4.1. Consideraciones generales

Dados los altos costos en el ajuste de las crisis bancarias que han ocurrido en diferentes regiones, existe un interés manifiesto por parte de los bancos centrales en tratar de identificar configuraciones o patrones de comportamiento en las variables económicas que puedan servir como señales de alerta temprana de las crisis financieras.

Sin embargo, los resultados que se han obtenido en algunos países no han sido del todo satisfactorios³⁷. Mientras que muchos de los sistemas de indicadores propuestos han sido capaces de predecir crisis particulares, muy pocos han mostrado dicha capacidad en una forma consistente. Los indicadores escogidos podrían perder su utilidad debido a que puede darse un cambio significativo en el comportamiento de los agentes económicos cuando estos toman en cuenta las señales de los indicadores y, anticipando el advenimiento de una crisis, precipitan su desarrollo en forma temprana.

A pesar de lo anterior, pareciera que sí puede ser útil investigar cuando un conjunto de variables puede ser sistemáticamente asociadas con la vulnerabilidad para el surgimiento de una crisis. Tales indicadores deben ser usados para identificar situaciones en las cuales la economía puede estar enfrentando el riesgo de una crisis financiera que sería provocada por cambios, ya sea en las condiciones económicas mundiales o nacionales o bien por el desarrollo de acontecimientos similares en otras latitudes.

De esta manera, el enfoque general seguido en la construcción de estos sistemas de indicadores es identificar cuando el comportamiento de un conjunto de variables es sistemáticamente diferente de lo que se considera son períodos o valores “normales”. Lo que se hace es efectuar un estrecho seguimiento de este sistema de indicadores de manera que sea posible detectar patrones de comportamiento similares a los ocurridos en crisis anteriores, ya sea en el mismo país o en otras latitudes.

Debido a lo anterior, es que se considera de gran importancia el estudio de los episodios de crisis bancarias o financieras ocurridas en regiones con condiciones económicas similares, para poder extraer de dicho análisis los patrones de comportamiento macroeconómicos y financieros que han precedido a la ocurrencia de dichos fenómenos. La comprensión de las relaciones causales que han servido de “disparadores” de las crisis es un insumo muy importante que deberá ser complementado con el sistema de indicadores propuesto, sobre todo a la hora de analizar los resultados y tener un criterio de cuando se observa una mayor vulnerabilidad ante un choque de determinada naturaleza.

³⁷ Véase FMI (1998).

El reto de esta tarea consiste en identificar las variables relevantes a monitorear, de forma que no solo den señales de vulnerabilidad con un alto grado de certeza, pero que también no produzcan muchas falsas señales que le puedan restar confiabilidad.

En el caso de las crisis bancarias, la escogencia de los indicadores se ha basado fuertemente sobre la premisa de que la fragilidad del sector bancario es más probable que brote cuando ocurren períodos sostenidos de buenas expectativas acerca del desempeño económico futuro, lo cual lleva a un incremento en la demanda de crédito y significativos aumentos en el nivel de apalancamiento. Posteriormente ocurre un cambio en dichas expectativas como consecuencia de algún evento (choque) que provoca un incremento en el riesgo de crédito para una buena parte de los deudores de la banca. Por lo tanto, la fortaleza y solidez del sistema bancario es un determinante importantísimo de la vulnerabilidad de la economía ante una crisis financiera.

El reverso de la moneda también lleva al mismo resultado. Cuando la economía cae dentro de un proceso recesivo que no fue anticipado, el nivel de inversión no solamente se contrae (expectativas no favorables) sino que también la existente sufre una baja en sus niveles de rentabilidad, lo cual puede afectar negativamente la calidad del portafolio de los bancos.

Las variables macroeconómicas reflejan los factores que pueden afectar el desempeño económico de los deudores bancarios y por lo tanto su capacidad de pago. Dentro de estas variables se encuentran el crecimiento económico, la tasa de inflación, las tasas de interés, el tipo de cambio, los términos de intercambio y los flujos de capital, entre otras.

También existe otro tipo de variables que pueden brindar información acerca del grado de solidez del sistema bancario como son la tasa de crecimiento del crédito interno, razones de préstamos a depósitos, de depósitos a reservas internacionales, de gastos financieros a depósitos, etc.

El patrón promedio de comportamiento de la mayor parte de las variables económicas y financieras que están involucradas en el surgimiento de una crisis bancaria, se puede resumir de la siguiente manera: se parte de una situación que se puede considerar de recalentamiento en la economía, altas tasas de inflación y significativos déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En forma paralela, se observan elevadas tasas de crecimiento del crédito interno asociadas, en buena parte, con fuertes entradas de capital de corto plazo incentivadas por las propias condiciones internas (altas tasas de interés) y por recientes procesos de liberalización y apertura financiera. Luego surge un choque en la economía tal como la entrada a un proceso recesivo, una caída en las entradas de capital, un deterioro en los términos de intercambio o un alza en las tasas de interés nacionales o internacionales que debilita y se extiende a todo el sistema bancario.

Se puede decir, a partir del análisis de las secciones anteriores, que la vulnerabilidad del sistema bancario costarricense debería tratar de cuantificarse desde la perspectiva de tres grandes áreas: la macroeconómica, la financiera y la macro-financiera.

4.4.2. Área macroeconómica

Desde el punto de vista macro, existen una serie de indicadores que podrían ser cuantificados para tratar de aproximar dicho nivel de vulnerabilidad en cada una de las áreas antes citadas en este campo (auges crediticios, diseño de la política económica, diversificación del sector externo, endeudamiento en moneda extranjera y participación del Estado). A continuación se mencionan algunos de estos indicadores:

POSIBLES INDICADORES DE VULNERABILIDAD MACROECONOMICA.

- **Sector Financiero**

- * Nuevas colocaciones crediticias / PIB
- * Estructura porcentual de nuevas colocaciones crediticias.
- * Estructura porcentual del saldo de crédito otorgado.
- * Tasas reales de interés.
- * Pasivos bancarios con el público / RIN

- **Sector externo**

- * Exportaciones tradicionales / Exportaciones Totales.
- * Términos de intercambio.
- * Tasas de interés internacionales.
- * Endeudamiento bancario en moneda extranjera.
- * Tipo de cambio real.

- **Participación del Estado en la economía**

- * Captación del sector público / Riqueza Financiera.

La idea es que estos indicadores, o cualquier otro que pueda agregarse, se calculen y se comparen, bajo una periodicidad al menos mensual, con respecto al promedio de un período en particular (uno o dos años) o con respecto a su tendencia. Luego, se pueden realizar pruebas estadísticas que permitan determinar cuando una desviación en particular es estadísticamente significativa de forma tal que pueda constituir un valor extremo³⁸.

Existe otro enfoque que puede ser complementario con el anterior, el cual consiste en calcular un índice de volatilidad macroeconómica. El objetivo de dicho índice es que

³⁸ *Inclusive se pueden calcular bandas de variación con base en límites de confianza del 1%, 5% o 10% para poder identificar los puntos o valores extremos para cada uno de los indicadores.*

aproxime qué tan volátiles pueden ser las principales variables macroeconómicas de forma tal que pudieran, en determinado momento, constituirse en una fuente potencial de generación de problemas financieros en la banca³⁹.

Usualmente este índice debe incluir aquellas variables que se consideren claves para poder determinar si una situación coyuntural específica es estable o no. Ejemplos de estas variables serían la apreciación del tipo de cambio real, el crecimiento del crédito real, la variación en las tasas de interés reales y la participación de los pasivos bancarios con el público en relación con las reservas monetarias internacionales, por ejemplo.

Estos tipos de índices se diseñarían con la finalidad de poder identificar volatilidades y vulnerabilidades que puedan hacer surgir un riesgo importante para el desarrollo de una crisis en función de un choque determinado.

Metodológicamente, el índice se construiría también sobre la base de desviaciones en el valor de cada uno de los indicadores que lo componen en relación con su promedio en un período en particular o con respecto a su tendencia. Dado que el índice va a contener variables de muy diferente naturaleza y diferentes unidades de medida, es necesario que este se construya sobre la base de unidades de desviación estándar⁴⁰. Los índices de este tipo se calculan como un promedio ponderado de las desviaciones de cada una de las variables incluidas con respecto a su tendencia, en donde las ponderaciones serían el inverso de la desviación estándar para el período analizado.

4.4.3. Area financiera

En el análisis financiero de las instituciones bancarias, ha tenido una gran influencia el cambio en el énfasis y estilo de la regulación sobre los intermediarios financieros⁴¹. La nueva supervisión prudencial o preventiva cambia las funciones asignadas al ente supervisor al pasar de un enfoque concentrado en funciones de auditoría a otro que enfatiza en la evaluación y diagnóstico institucional orientado en asegurar la solidez y estabilidad de los intermediarios financieros.

Esta evaluación en el desempeño de los intermediarios contempla tres niveles⁴²: i) la eficiencia financiera y administrativa, ii) el cumplimiento de normas prudenciales de supervisión y iii) diagnóstico por áreas y de alerta temprana para identificar instituciones en problemas. En términos generales, el diagnóstico para detectar irregularidades financieras por parte de los entes reguladores, de acuerdo con el nuevo paradigma, utiliza

³⁹ *Un enfoque similar a este es aplicado en FMI (1998).*

⁴⁰ *La propiedad de la desviación estándar de ser una medición precisa de las proporciones de los valores que corresponden a determinadas distancias con respecto al promedio, permite utilizarla, entre otras cosas, como una unidad estándar de medida aproximando la desviación de una observación determinada con respecto a su media. En este caso, se consideraría que un valor x de cualquiera de las variables incluidas en el índice, es un número determinado de desviaciones estándar, por encima o por debajo de su promedio.*

⁴¹ *Algunos autores le han denominado el "nuevo paradigma de la regulación financiera".*

⁴² *Véase Camacho (1996).*

técnicas para establecer la solvencia y la estabilidad financiera, el diagnóstico denominado CAMEL y la calificación de los intermediarios financieros⁴³.

El diagnóstico CAMEL es un sistema uniforme de calificación de instituciones financieras que se basa en el empleo de un conjunto de indicadores financieros en lo que se considera son las áreas claves del análisis del desempeño bancario (suficiencia de capital, solvencia y calidad de activos, calidad de la administración, nivel de rentabilidad y el manejo de la liquidez).

Sin embargo, la técnica CAMEL ha recibido recientemente un conjunto de críticas por parte de algunos expertos⁴⁴ que se concentran, fundamentalmente, en su poca flexibilidad y utilidad al establecer sistemas de ponderaciones fijas y aplicarse de una manera generalizada a todos los intermediarios sin hacer diferenciaciones de acuerdo con el tipo de actividad o al estilo de banca que ellos realizan. Este conjunto de críticas ha originado el nacimiento de indicadores de análisis financiero de segunda y hasta de tercera generación cuyo énfasis radica en establecer claramente cual es el negocio predominante de las instituciones de forma que esto sirva como base de clasificación para su análisis⁴⁵.

Para los objetivos de este trabajo, interesa concentrarse en el tercer punto referente a los sistemas de indicadores de alerta temprana para la evaluación financiera de los intermediarios⁴⁶.

Los indicadores de alerta temprana para el análisis financiero se basan, entre otras técnicas, en el análisis discriminante y estadístico para establecer, con base en uno o más indicadores, si un banco o grupo de bancos pertenece o no, estadísticamente, a una categoría mayor de entidades. A partir de este análisis se puede establecer cuando los indicadores de un banco son estadísticamente diferentes de los del grupo al cual pertenece⁴⁷.

El corazón de la fortaleza del análisis discriminante radica en las debilidades atribuidas a la técnica de razones financieras, en la cual se aduce que los problemas en una institución pueden ser disfrazados por medio de las denominadas técnicas “cosméticas” aplicadas a los estados contables, por lo que dichas razones son sólo aproximaciones del verdadero desempeño del banco.

⁴³ *En el caso de Costa Rica la SUGEF aplica el sistema CAMEL como insumo para establecer una calificación de los intermediarios financieros.*

⁴⁴ *Véase Ambram (1998).*

⁴⁵ *Algunos otros de los aspectos novedosos de estos nuevos indicadores es que no se analizan las tasas nominales sino las efectivas además de que el estudio de los calces entre activos y pasivos se efectúa sobre la base de la maduración y no del plazo de ambas categorías.*

⁴⁶ *La evaluación de la eficiencia financiera se realiza con base en razones financieras y el uso de índices de calidad total, benchmarking y reingeniería financiera, el cumplimiento de las normas de supervisión se concentra fundamentalmente en las recomendaciones del Comité de Basilea en lo que respecta a calificación de cartera, administración de riesgos, suficiencia de capital y otros estándares internacionales. Para un mayor detalle se puede consultar a Camacho (1996).*

⁴⁷ *Se puede consultar para un mayor detalle de esta técnica a Camacho (1996) y Alfaro y Muñoz (1998).*

Dado que la técnica discriminante puede incluir en el análisis varios indicadores financieros a la vez, las desviaciones de estos indicadores sobre el promedio tienden a comportarse bajo un patrón de interés compuesto, con lo que la desviación observada al analizar varios indicadores es mucho más significativa que cuando se realiza un análisis individual, dado que la metodología no se base sobre la suma de las desviaciones sino como el producto de todas ellas.

Por medio de esta técnica es posible entonces establecer cuándo algunos indicadores de un banco son estadísticamente diferentes a los de su grupo de pertenencia. De esta forma, los valores extremos permitirían identificar señales atípicas en el comportamiento de algunos intermediarios.

La idea es que estas evidencias de comportamientos atípicos se constituyan en las señales de alerta temprana que puedan dar alguna luz acerca de un desempeño de algún intermediario que se aleja de lo que se considera “normal” de acuerdo con el tipo de los negocios que realiza. Evidentemente, la técnica del análisis discriminante es muy superior a cualquiera otra que se base sobre el cálculo e interpretación de razones financieras en forma individual, ya que utiliza procedimientos estadísticos para determinar cuando el conjunto de indicadores analizado presenta desviaciones, estadísticamente significativas, en relación con el “perfil” que se considere normal o estable. Por otro lado, también la técnica permite enriquecer la interpretación de resultados al poder efectuarse una clasificación de los intermediarios de acuerdo con la afinidad en su actividad principal⁴⁸.

Los indicadores financieros utilizados para aplicar este tipo de metodologías corresponden a las que se consideran son las áreas fundamentales para el análisis de las instituciones financieras⁴⁹: adecuación patrimonial, calidad y concentración de activos, liquidez, perfil del riesgo y su manejo y rentabilidad.

A continuación se mencionan los principales indicadores que podrían ser utilizados en este tipo de análisis financiero en cada una de las áreas anteriores:

⁴⁸ *La clasificación de los intermediarios puede responder a una variedad de criterios : si se dedica principalmente a la intermediación financiera o no, mezcla de fondeo aplicado, estructura de los ingresos, nivel de rentabilidad, etc.*

⁴⁹ *Puede consultarse para un mayor detalle a Camacho (1996) y Amram (1998).*

LISTA DE PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS SEGÚN AREA

Adecuación patrimonial

- **Capital ajustado / Activos ajustados por riesgo (Suficiencia patrimonial).**

Este es el que se considera el indicador más óptimo para medir la adecuación patrimonial y responde a los lineamientos establecidos por el Comité de Basilea. El capital ajustado incluye el capital primario y secundario y los activos se ajustan de acuerdo con la ponderación de los activos de acuerdo con su nivel de riesgo.

Calidad y concentración de activos

En el análisis de la calidad de activos, es imprescindible disponer de la información referente a la calificación de la cartera de los intermediarios junto con sus límites máximos de pérdida como porcentajes de la cartera total.

- **Cartera vencida / Total de cartera.**
- **Activo productivo / Activo total.**
- **Provisiones pérdida cartera / Cartera vencida.**
- **Provisiones pérdida cartera / Cartera riesgosa (Categorías C+D+E).**
- Análisis de concentración del crédito por actividad económica (puede utilizarse un indicador que clasifique la cartera crediticia en dos grandes sectores, por ejemplo, el sector productivo [agricultura, industria, servicios, etc.] y el de consumo [personal, consumo, otros]) y calcular el porcentaje de participación del primer rubro respecto al total del crédito otorgado.

Liquidez

En un contexto bancario relativamente simple, en donde los bancos toman depósitos de corto plazo y forman créditos también de corto plazo y cuando también existen escasas transferencias de recursos entre los bancos, la liquidez puede ser fácilmente medida por los índices tradicionales. Lo anterior, en función de que, en un mercado mucho más complejo, un banco fuerte puede mantener una posición de más baja liquidez que un banco débil dado que los puede conseguir fácilmente en el mercado interbancario o con fuentes externas. En síntesis, mientras más complejos los mercados monetarios, los bancos podrían manipular más fácilmente su posición de liquidez, con lo cual los indicadores tradicionales perderían mucho de su utilidad⁵⁰.

⁵⁰ Véase *Ambram (1998)*.

- **Activos líquidos / Pasivos volátiles (Se diferenciaría entre moneda nacional y extranjera).**
- **Pasivos volátiles / Pasivos totales. (Se diferenciaría entre moneda nacional y extranjera).**
- **(Activo corriente – Pasivo corriente) / Total activo.**
- Disponibilidades / Depósitos con el público. (Este análisis puede enriquecerse utilizando información referente al plazo de vencimiento de las captaciones lo cual también dará una idea de la estabilidad de dichos depósitos).

Rentabilidad

El nivel de rentabilidad de las instituciones financieras es sumamente importante como fuente de su capacidad interna de formación de capital con el fin de atraer nuevos inversores de riesgo, lo cual es vital para el crecimiento de la institución. En contextos altamente volátiles las utilidades son necesarias como amortiguador para absorber las pérdidas de cartera y constituir el nivel de las provisiones que se considere adecuado. Un elemento adicional que es también muy importante, es que la obtención de ganancias debe ser un proceso que refleje consistencia y no sea muy errático con el fin de que se impulse la sostenibilidad y la viabilidad de las instituciones financieras, así como que también esta sea una señal que permita incrementar la confianza del público en el desempeño de las instituciones bancarias.

- **Utilidad neta después de impuestos / Activo total promedio (ROA).**
- **Utilidad neta después de impuestos / Patrimonio promedio (ROE).**
- **(Ingresos financieros – Gastos financieros) / Activo productivo promedio.**
- **Ingresos financieros / Activo productivo promedio.**

Perfil de riesgo

En este grupo se deberían incluir razones que permitan darse una idea de que un intermediario financiero pueda estar asumiendo riesgos desmedidos en su nivel de operaciones o que se encuentre aumentando su vulnerabilidad ante un choque en particular.

- **Cartera de crédito neta / Depósitos con el público.**
- **Activo productivo / Depósitos con el público.**

Las dos razones anteriores estarían definiendo la proporción de los activos de riesgo normales y los depósitos principales del público y mide la capacidad del banco

para movilizar depósitos hacia la creación de activo productivo. Un índice muy alto tradicionalmente se puede asociar con un alto riesgo ya que puede estar significando una liquidez muy baja lo cual puede implicar una mayor vulnerabilidad ante una situación económica adversa o ante un retiro masivo de depósitos. Sin embargo, un nivel muy bajo puede indicar una inadecuada capacidad de formar cartera productiva, por lo que debe hacerse un análisis cuidadoso en relación con el promedio del grupo.

- **Gastos financieros / Depósitos del público.**

Este indicador pretende aproximar la transferencia neta de recursos de un banco hacia los depositantes y viceversa. Cuando esta razón se analiza en términos de su cambio porcentual respecto a períodos precedentes, puede dar una idea de la dirección de dicho flujo. Si la tasa de crecimiento de los depósitos bancarios es menor que la de las tasas de interés, los bancos realizan entonces una transferencia positiva hacia los depositantes. Para efectuar esto, ellos deben entonces tomar recursos ya sea de sus deudores (cartera vigente) o de sus fondos de liquidez, lo cual obviamente tiene un límite.

- **Exceso de pago en tasa de interés pasiva promedio ponderada.**

Este es un indicador que debe analizarse en relación con el promedio del grupo, esto es, analizar si un banco en un período en particular está pagando en exceso por sus captaciones ponderadas por plazo en relación con instituciones semejantes, ya que ello podría estar significando un cambio en el perfil del riesgo asumido por la institución a través de clientes que están dispuestos a pagar una mayor tasa activa por dedicarse a actividades más riesgosas.

- **Activos contingentes / Activo productivo**

Este es un indicador que puede dar una idea de la fortaleza (debilidad) y la confianza (inseguridad) que puede inspirar una institución financiera a través del tiempo analizando las razones que expliquen cambios abruptos en dicha relación.

- Indicadores de mercado. Este tipo de indicadores se relaciona con la naturaleza especial que poseen los bancos, ya que tienen enormes ventajas comparativas para establecer la capacidad de pago de una institución similar, y determinar con ello cuáles intermediarios pueden estar en problemas en determinado momento. La literatura⁵¹ recomienda tres tipos de indicadores:

- Proporción de bancos que no tienen acceso al mercado interbancario de fondos o que tienen acceso pero con un costo financiero elevado.
- Información referente acerca de los rangos de variación de las tasas ofrecidas por los diferentes bancos en sus depósitos a diferentes plazos.

⁵¹ Véase Honohan (1997).

- El "gap" existente entre las tasas ofrecidas por los certificados del Gobierno y los certificados de depósito de los bancos.

Pareciera que para el caso de Costa Rica, estas medidas de mercado podrían tener menor aplicabilidad en relación con lo que sucede en países con mercados financieros y bancarios más desarrollados, donde las captaciones a mediano y largo plazo son significativas. Sin embargo, podría ser valioso no perder de vista esta fuente de información proveniente del comportamiento de los mercados, especialmente en lo que se refiere a la operatividad del mercado interbancario de fondos y del análisis de las condiciones financieras de las transacciones que ahí se efectúan.

Sin embargo, las posibilidades de utilizar combinaciones de los indicadores anteriormente citados son enormes en lo que se refiere a la metodología del análisis discriminante ya que se pueden efectuar agrupaciones de indicadores que pertenecen a una misma categoría (pruebas de una sola variable) o utilizar grupos de razones mezclando varias categorías de análisis como puede ser liquidez, rentabilidad y calidad de activo (pruebas multivariadas). Inclusive se pueden crear categorías nuevas de análisis como el vertical (calculando rendimientos, costos y utilidades respecto al total de activos), composición de los ingresos, composición de los gastos, etc.

También en lo que se refiere al análisis multivariable se recomienda⁵² utilizar combinaciones de categorías como por ejemplo riesgo y rendimiento, solvencia y estabilidad, y liquidez y rendimiento, entre otras.

4.4.4 Area macrofinanciera

A diferencia de las dos áreas anteriores, ésta tiene la ventaja de que permite la interrelación de los aspectos macroeconómicos con los financieros. Lo anterior posibilita tener un diagnóstico global de la vulnerabilidad macrofinanciera, la que puede en un inicio surgir como un problema financiero y luego trascender a la esfera macroeconómica y viceversa.

En este sentido los bancos centrales deben preocuparse por estos indicadores de fragilidad (variables macros que repercuten en lo financiero en el corto y mediano plazo) y que las superintendencias de bancos o analistas financieros normalmente no realizan, dado el enfoque micro-financiero en sus auditorías que podrían soslayar riesgos latentes, como por ejemplo:

- ◆ Es importante observar el crecimiento de la economía y contrastarla con la tasa de interés real activa, pues si esta última es del 6 u 8 por ciento y la actividad económica crece al 4 por ciento se evidencia una situación potencial de insolvencia por parte de los deudores. El indicador a observar sería la diferencia entre la tasa de crecimiento del IMAE y la tasa de interés real activa, en el sentido de que si el resultado es negativo se interpretará como un peligro latente para el sistema bancario.

⁵² Véase Camacho (1996).

- ◆ Es necesario observar el calce de los préstamos bancarios según moneda, en el sentido de que si el banco presta en dólares debe ser necesariamente a un sector de transables que genere ingresos en dólares, pues en caso contrario se generaría un riesgo crediticio.
- ◆ Hay que observar cuáles son los sectores que son relativamente procíclicos, pues si están concentrando sus carteras en el sector servicios y este es más procíclico que otros, en un entorno de desaceleración, se podrá interpretar como una señal negativa de alerta temprana, pues estos empresarios tendrán problemas para cancelar sus préstamos en el mediano plazo.

Al respecto, el Banco Central de Chile implementa indicadores de alerta temprana macrofinancieros⁵³, en donde ellos aplican regresiones a datos de panel con corte transversal para obtener variables que expliquen la fragilidad del sistema financiero. Dentro de las variables explicativas de fragilidad se encuentran variables macros y financieras que se interrelacionan entre si, a saber:

- **Variables macroeconómicas:**
 - Variación de la actividad económica.
 - Tasa de interés real activa.
 - Tasa de tipo de cambio real.
- **Variables financieras (específicas de bancos)**
 - Capital.
 - Eficiencia.
 - Liquidez.
 - Utilidades.
 - Crecimiento crediticio.
 - Costos de fondeo.

⁵³

Para mayor detalle véase Ahumada, Luis A. y Budnevich, Carlos (1998).

La ecuación estimada puede resumirse así:

$$Y_{it} = a_i + B'X_{it} + E_{it} \quad \text{donde } i = 1, \dots, N$$
$$t = 1, \dots, T$$

X_{it} : es el vector de variables explicativas (macros y financieras).

Y_{it} : es la variable dependiente que explica la fragilidad del sistema bancario (tipos de riesgos).

N : es el número de bancos.

T : es el tiempo, o sea el número de meses incluidos en la estimación.

Los resultados pueden ser interpretados, por ejemplo, como el nivel promedio de riesgo crediticio (morosidad) y riesgo de liquidez (spread interbancario) del sistema bancario ante cambios en las variables explicativas (macros y financieras).

Al respecto, se considera que esta metodología es muy apropiada para el caso de Costa Rica, dado que su implementación es recomendable realizarla en sistemas financieros que no se hayan experimentado fuertes crisis bancarias dentro del período de estimación.

Además, para nuestro caso se podrían considerar otros riesgos, fuera de los dos ya mencionados (riesgo de liquidez y crediticio) como relevantes. Estos riesgos podrían ser principalmente el riesgo de tasa de interés, riesgo cambiario, riesgo tecnológico, riesgo país, etc., según sea el interés o la coyuntura.

V. ADMINISTRACION DE CRISIS BANCARIAS

5.1. ASPECTOS GENERALES

No importa cuán bien regulado y supervisado se encuentre un sistema bancario o financiero, este siempre permanecerá siendo vulnerable a los choques de naturaleza macroeconómica. De igual manera, aún y cuando el diseño e implementación de la política macroeconómica interna se diseñe sobre la base de los más estrictos estándares de prudencia y buscando alcanzar aquellos objetivos que permitan llevar a cabo el proceso de la toma de decisiones por parte de los agentes económicos dentro de un entorno altamente estable, la economía siempre estará sujeta a choques macroeconómicos de naturaleza externa que pueden desencadenar efectos perversos sobre la solidez del sistema financiero.

En función de lo anterior, ningún sistema económico se encuentra inmunizado de una crisis bancaria o financiera. En forma paralela, la mayor apertura y globalización de los procesos económicos y financieros, así como el gran avance en los procesos tecnológicos aplicados a la transferencia de la información a nivel mundial, provocan una mayor interrelación entre las economías y una mayor probabilidad de padecer los efectos de contagio a raíz de problemas bancarios surgidos en otras latitudes.

Este panorama obviamente subraya la enorme importancia que posee el tema de la administración de las crisis bancarias para los bancos centrales y de la elevada prioridad que debería tener dentro de su agenda el diseño de todos aquellos mecanismos que se consideren pertinentes para poder enfrentar adecuadamente una situación de este tipo.

Debido al papel tan trascendental que desempeña el sistema financiero en las economías y a que los problemas y quiebras bancarias generan externalidades negativas mucho más serias para el resto de la economía que aquellas que pudieran suceder en otro tipo de empresas financieras o no financieras, existe un consenso generalizado de que los esfuerzos y fondos públicos deben ser dedicados para resolver problemas bancarios aislados o generalizados para asegurarse de que el sistema financiero continúe funcionando normalmente y logre salir bien librado de la crisis. El objetivo de la política pública debe ser el asegurar que la transferencia de los recursos que se dediquen en dichas actividades de salvamento se realice exclusivamente hacia aquellas partes cuya protección de la quiebra es necesaria para preservar la integridad del sistema bancario.

5.1.1.Principios generales básicos para enfrentar una crisis

Existen tres principios básicos que deben ser aplicados en todo programa de administración de crisis con tal de que se quiera asegurar resultados exitosos⁵⁴:

*i)*Asegurarse de que las partes que se han beneficiado de la toma de riesgos excesivos asuma una proporción significativa del costo de la reestructuración del sistema bancario.

*ii)*Deben tomarse acciones lo más pronto posible para prevenir el problema de que las instituciones bancarias expandan el crédito hacia los deudores más riesgosos o que se efectúen capitalizaciones de intereses de los préstamos atrasados como nuevos créditos.

*iii)*Debe existir un acuerdo político para que los procesos de reestructuración bancarios posean la prioridad en el uso y asignación de los recursos públicos así como que también ellos no provoquen incrementos en la tasa de inflación.

Para determinar si un programa de administración de crisis sigue estos tres principios, el análisis debe considerar los siguientes aspectos de este: *i)* cómo se financia, *ii)* quién asume el costo de la resolución y *iii)* cuando se controla o no el crecimiento de las instituciones en problemas. El seguimiento de estos tres principios implica no solo limitar los costos de la administración de la crisis obligando al sector privado a compartir parte de las pérdidas, sino también creando los incentivos para limitar la toma de riesgos excesivos en un futuro (riesgo moral) con lo cual se estaría fortaleciendo el sistema bancario en el mediano y largo plazo. De acuerdo con esto, el gasto gubernamental tiene que minimizarse, es decir, los dueños de los bancos tienen que hacer lo posible para recapitalizar los bancos y en su caso asumir las pérdidas.

También significa que, mientras sea posible, las instituciones que sean insolventes deben ser administradas por personal diferente al de sus dueños actuales, ya sea cerrando la institución, administrándola por terceros o por medio de su venta. El gobierno tiene que tomar acciones inmediatas para que los bancos en problemas no aumenten su crédito a deudores de alto riesgo o que hayan incurrido en cartera vencida.

De acuerdo con la experiencia de algunos países latinoamericanos, la cual se analizará más adelante, mientras más se cumplan los tres principios anteriores en el diseño de los planes de administración de la crisis, más alta será la probabilidad de que dichos programas sean exitosos y mucho menos costosos, así como que también será menos prolongado el período del retorno de la confianza del público en las instituciones bancarias y el retorno a un funcionamiento normal del sistema bancario.

⁵⁴ De acuerdo con Rojas-Suárez y Weisbrod (1995).

5.1.2. Restricciones que limitan el éxito de la administración de una crisis

Aún y cuando exista un elevado consenso, tanto del sector público como privado, en enfrentar decididamente el surgimiento de una crisis bancaria, la capacidad de poder seguir fielmente los tres principios anteriores, dependerá en gran medida del entorno económico existente.

La restricción más evidente es que la economía como un todo no sea capaz de acceder los mercados de deuda para la consecución de los recursos necesarios para la reestructuración. Asimismo, otra restricción tiene que ver con la existencia de mercados para las instituciones financieras o para los activos de estas instituciones cuando se requiere establecer negociaciones de compra y venta. La existencia de estos mercados puede reducir considerablemente el uso de los fondos públicos ya que dichos mercados permiten que los inversionistas puedan reconocer el verdadero valor de las franquicias bancarias de las instituciones afectadas y se puedan facilitar los procesos antes mencionados.

Los reguladores y los encargados de los planes de administración de las crisis bancarias en los países en desarrollo, enfrentan mucho más restricciones que sus homólogos en los países industrializados.

Los países en desarrollo no poseen mercados de títulos a largo plazo, y aún y cuando muchos tienen acceso a los mercados internacionales, estos mercados tienden a encarecer la captación de fondos cuando se percibe que una crisis es inminente en estos países. Lo anterior provoca que la emisión de deuda de corto plazo sea la opción más común para la captación de recursos.

Por otro lado también existe la restricción de que el tamaño y la profundidad de los mercados para los activos bancarios es mucho más limitada, sino inexistente, en los países en desarrollo, junto con la carencia de una infraestructura de mercado y legal necesarias para el desarrollo de mercados secundarios para los activos bancarios de las instituciones en problemas.

El conocimiento y el grado de experiencia de los reguladores para enfrentar adecuadamente una crisis bancaria, en algunas ocasiones también se constituye en una fuerte restricción para la administración de las crisis en los países latinoamericanos.

Sin embargo, será la capacidad de las autoridades para adaptar los tres principios generales mencionados anteriormente de acuerdo con las condiciones de la economía y no tanto la gravedad de las restricciones que estas enfrenten, lo que determinará el éxito o no de los planes de la administración de la crisis.

5.1.3.Principales medidas adoptadas para enfrentar las crisis bancarias⁵⁵

Se puede decir que existen cuatro grandes tipos de medidas que pueden ser tomadas desde el momento en que estalla una crisis bancaria: (Véase diagrama 3).

- i)* Medidas iniciales.
- ii)* Medidas de saneamiento.
- iii)* Fortalecimiento del marco regulatorio.
- iv)* Reformas en materia de supervisión.

5.1.3.1.Medidas iniciales

Se pueden identificar dos tipos de medidas adoptadas por las autoridades al estallar una crisis. El primer conjunto de acciones es el otorgar créditos de emergencia en moneda nacional o extranjera a las instituciones financieras en problemas a través del banco central. Estos créditos tienen como objetivo que los bancos puedan cumplir con sus obligaciones de corto plazo para evitar con ello posibles corridas bancarias y que se evite un atascamiento en el funcionamiento del sistema de pagos y con ello un efecto dominó sobre la capacidad financiera de otras instituciones participantes.

La acción del banco central como prestamista de última instancia otorgando créditos durante un pánico o corrida bancaria a una tasa penalizada, es la recomendación tradicional para empezar a enfrentar una crisis bancaria⁵⁶.

Los créditos de emergencia del banco central se realizan para evitar el colapso del sistema de pagos en el muy corto plazo, lo cual es de vital importancia tomando en cuenta el comportamiento exponencial en la cantidad y monto de las transacciones financieras que se realizan en la economía por intermedio, fundamentalmente, del sistema bancario⁵⁷. Sin embargo, vale la pena destacar que esta intervención del banco central también tiene un costo ya que, paradójicamente, puede originar un problema de riesgo moral, por lo que es importante distinguir en qué casos es realmente necesaria la acción del banco central y cuando no para lo cual se requiere una mezcla de elementos tanto teóricos como de intuición y criterio de experto.

⁵⁵ Para una explicación más detallada de los aspectos que se mencionan en esta sección, se puede consultar a Del Villar, Backal y Treviño (1997).

⁵⁶ Véase Marino (1996).

⁵⁷ La creciente importancia en el monto de estas transacciones durante la presente década es muy evidente para los países industrializados y algunos países latinoamericanos (Argentina, México, Brasil) en donde en unos pocos días se generan transacciones por un valor igual al del Producto Interno Bruto anual. Esta creciente importancia es la que ha generado un renovado interés de la banca central por impulsar reformas de modernización en los sistemas de pagos que buscan controlar la exposición de los riesgos y sobre todo el de naturaleza sistémica.

El segundo tipo de medidas iniciales consiste en adoptar un relajamiento temporal de los requisitos establecidos en la regulación, sobre todo en lo que se refiere a los requerimientos de capitalización, obligaciones fiscales y las obligaciones contables de los bancos. Si bien la intención en este conjunto de medidas es aliviar un poco la carga de las enormes pérdidas para los bancos, estas han permitido y estimulado a los administradores bancarios a llevar a cabo acciones altamente riesgosas e ineficientes. Incluso, en algunos casos se ha notado un fuerte deterioro de la cartera de los bancos en los meses subsecuentes a la implementación de estas medidas.

Algunas de las razones que motivan la adopción de estas medidas iniciales son:

i) Las autoridades no disponen de la suficiente información sobre la verdadera situación del sistema bancario y pueden suponer que los bancos enfrentan un problema de liquidez y no de solvencia.

ii) En caso de que se haya reconocido una situación de insolvencia, el marco legal e institucional puede que no permita o no prevé la manera adecuada para enfrentar la crisis y para tomar acciones de saneamiento de una manera ágil y oportuna.

iii) Insuficiencia de fondos de los sistemas de seguro de depósito existentes para cubrir las pérdidas generadas. Los administradores de estos fondos tienen incentivos similares a los de los bancos en problemas a quienes se supone deben vigilar.

iv) La intervención o quiebra de bancos muy importantes puede poner en peligro el funcionamiento del sistema de pagos y dar origen a una crisis de naturaleza sistémica (“too big to fail”), aparte del costo político que ello pudiera tener.

5.1.3.2. Medidas de saneamiento

Una vez que se dispone de suficiente información acerca de la verdadera naturaleza y dimensión de la crisis, las autoridades no solo lo reconocen públicamente sino que también llevan a cabo acciones para corregir el problema de fondo, que es la insolvencia de los bancos. Al llevar a cabo este tipo de medidas es imprescindible que las autoridades se sujeten a principios básicos como son la transparencia, la equidad y minimizar las distorsiones sobre el funcionamiento de los mercados financieros y el costo fiscal del rescate. A continuación se enumeran el tipo de medidas más importantes que se suelen adoptar:

i) Intervenciones, fusiones y liquidaciones: En la mayor parte de los casos el primer paso que es dado por las autoridades para procurar el saneamiento de una institución financiera es su intervención para luego proceder con otro tipo de medidas más elaboradas. Por lo general, las instituciones se intervienen hasta que esta presenta un problema de capital neto significativamente negativo. En algunos

países se han institucionalizado los procesos para la intervención de los bancos y en algunos otros son los Fondos de Garantía de los Depósitos quienes realizan la intervención después de que el banco central la haya autorizado.

Una vez que un banco ha sido intervenido, las autoridades pueden tomar dos tipos de acciones: i) fusionar el banco intervenido con un banco que se considere sano, para lo cual se debe "limpiar" la cartera del primero y venderlo con un nivel bajo de cartera vencida con tal de hacer atractiva la transacción, ii) establecer empresas especializadas para la venta de cartera adquirida de los bancos intervenidos y de los programas de compra de cartera⁵⁸.

Finalmente, en lo que respecta a las liquidaciones, la literatura hace poca referencia a países que hayan recurrido a liquidar y revocar licencias de las instituciones en problemas, ya que se han preferido los mecanismos de saneamiento descritos.

ii) Programas de capitalización temporal: En algunos países se crean instituciones o programas cuyo objetivo es permitir a las instituciones bancarias cumplir con los requisitos de capitalización y reservas preventivas. Ejemplo de lo anterior es el caso de México con la creación de "Procapte" con el cual se compraba deuda subordinada de los bancos descapitalizados en una cantidad suficiente para elevar el porcentaje requerido de capitalización al 9%.

iii) Programas de compra de cartera: Por lo general la compra de cartera de los bancos intervenidos se realiza a través de los sistemas de seguro de depósitos o por parte del Banco Central. El mecanismo consiste en que el gobierno adquiere la totalidad de la cartera de los bancos intervenidos. En Chile en 1984, el banco central proporcionó efectivo a los bancos comerciales a cambio del valor nominal de la cartera vencida que adquirió de estos, una vez que los bancos hubieran pagado la totalidad de los préstamos de emergencia recibidos al estallar la crisis. Para pagar por dicha cartera se emitieron pagarés a largo plazo.

En México Fobaproa⁵⁹ ha adquirido desde 1995 de los bancos intervenidos cantidades bastante significativas de cartera, la cual consiste en que se compraron proporciones de carteras vencidas en una relación de 2 a 1 respecto al nuevo capital que inyecten los accionistas de los bancos, es decir, por cada peso de capital nuevo, Fobaproa compra dos pesos de cartera. El programa no proporciona liquidez adicional a los bancos y el impacto monetario del apoyo se encuentra completamente esterilizado. Fobaproa transfiere a cambio un pagaré a 10 años plazo que devenga intereses a la tasa de los certificados de la tesorería (CETES) a 91 días. Un beneficio adicional del esquema es la promoción de flujos de capitales de largo plazo hacia el país, ya que los inversionistas extranjeros ya han colocado recursos significativos en este tipo de operaciones.

⁵⁸ Son reconocidos los casos de fusiones de instituciones a raíz de las crisis bancarias surgidas en los Estados Unidos, España y México.

⁵⁹ Fobaproa es el sistema de seguro de depósitos bancarios en México. Este adquirió dichas carteras por medio del Programa de Capitalización Permanente (PROCAPTE) también creado con tales fines.

El costo estimado del programa de Fobaproa más los esquemas de capitalización es de un 8.3% del PIB de la economía mexicana en 1997.

iv) Programas de venta de cartera: Una vez que el gobierno ha adquirido la cartera vencida de los bancos intervenidos y de los programas de compra de cartera, surge el problema de vender esta cartera. Ante la inexistencia de mercados secundarios suficientemente desarrollados que pudieran ser utilizados para este fin, las autoridades se ven obligadas a constituir empresas especializadas en este campo. Lo anterior es necesario, dado que los volúmenes comprados son significativos y se requiere además que los procesos sean expeditos para lo cual usualmente se establecen períodos de tiempo máximos para la venta. En Estados Unidos se creó para tal fin a la Resolution Trust Corporation (RTC) y en México la Valuación y Venta de Activos (VVA).

v) Recapitalización de los seguros de depósitos: El seguro de depósitos es un mecanismo importante para mantener la confianza de los agentes en el sistema financiero. Sin embargo, en la mayoría de los casos, antes de que la crisis estalle estos seguros se encuentran parcial o totalmente descapitalizados por lo que no pueden cumplir con sus funciones. Cuando esto ocurre el sistema enfrenta incentivos perversos toda vez que, al no disponer de recursos suficientes para enfrentar contingencias y no poder respaldar a los depositantes, se prefiere posponer el reconocimiento de la gravedad de la situación por la que atraviesan los bancos. Como consecuencia de ello, los gobiernos han reconocido la importancia de mantener dichos sistemas adecuadamente capitalizados⁶⁰.

En algunos países los sistemas de seguro de depósitos son administrados por el sector privado y en otros casos los bancos centrales han asumido la responsabilidad de administrar los fondos. Para aquellos países donde no existían seguros de depósitos, las crisis por lo general, han persuadido a las autoridades a establecer esquemas de este tipo, como ha sido el caso de España, Brasil y Argentina.

5.1.3.3. Fortalecimiento del marco regulatorio

Las crisis bancarias generalmente también han propiciado una revisión del marco regulatorio y de supervisión en la mayoría de los países analizados. El objetivo que se persigue al fortalecer el marco regulatorio es resolver de manera definitiva la crisis, así como evitar que ésta pueda repetirse. Ejemplos de estas normativas son eliminación de los límites a la participación de la inversión extranjera, evitar concentración de cartera de los bancos, adopción de los estándares de Basilea especialmente en lo referente a capitalización, publicación de información financiera, obligatoriedad en la realización de auditorías externas, modificación de las leyes y mecanismos de intervención y liquidación

⁶⁰ En Estados Unidos en 1991 el Congreso aprobó una inyección de \$70.000 millones al sistema de seguro de depósitos (FDIC) y en Venezuela en 1994 el banco central otorgó apoyo financiero al Fondo de Garantía de los Depósitos (FOGADE) por un equivalente al 10% del PIB.

de bancos, legislación sobre grupos de interés económico y grupos financieros, entre otras.

5.1.3.4.Reformas en materia de supervisión

Concomitantemente a la reforma del marco legal también se han propiciado mejoras en los mecanismos de supervisión los cuales tienden a coincidir con el fortalecimiento del marco regulatorio. Por lo general, el surgimiento de las crisis hace evidente las debilidades de las instituciones de supervisión con lo que se induce su fortalecimiento, a través de dotarla de suficientes recursos, independencia, facultades y responsabilidades para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, se fortalecen entonces tanto a las instituciones (mayor independencia y recursos) como los mecanismos (mayor y mejor disponibilidad de información para la toma de decisiones).

5.2. EXPERIENCIAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE CRISIS BANCARIAS EN PAÍSES LATINOAMERICANOS

En el Anexo 2 se puede consultar una descripción detallada de los mecanismos adoptados en las principales crisis ocurridas en el continente latinoamericano y algunos otros países de importancia (Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela, España, Estados Unidos, Japón, Tailandia y Malasia). Básicamente, las acciones se han concentrado en las categorías antes mencionadas, tanto al inicio de la crisis como con posteridad conforme dichos fenómenos se fueron desarrollando.

En esta sección se considera relevante efectuar una comparación de las medidas adoptadas en crisis bancarias ocurridas en la década de los ochenta y en la década de los noventa. En el primer grupo se analizará la experiencia de Argentina y Chile, casos en que la literatura califica como un buen marco de referencia para comparar una estrategia no muy bien aplicada para el primer país, en relación con una de las reestructuraciones del sistema bancario más exitosas a nivel mundial. En el segundo grupo se analizarán las experiencias de México y Argentina ante el denominado “efecto tequila” de 1994-1995.

5.2.1.Administración de crisis en la década de los ochenta: Argentina y Chile

Un elemento común de las crisis bancarias de los ochenta fue la carencia de ahorro interno para financiar los déficit del sector público o privado la cual fue suplida con ahorro externo de corto plazo. La recién apertura de las economías y una moneda sobrevaluada restó competitividad al mismo tiempo que los flujos de capital externo no estaban financiando proyectos de inversión que incrementaran la productividad marginal del capital. Estas condiciones, junto con elevadas tasas de interés sentaron las bases para la insolvencia y la inmovilización de los activos bancarios. Además, la carencia de una adecuada auto regulación y apropiados mecanismos de supervisión por parte de las autoridades monetarias, incentivaron el financiamiento de empresas no financieras relacionadas con los bancos.

En función del anterior contexto, en la década de los ochenta se desarrollaron muchas crisis bancarias como consecuencia de la crisis de la deuda externa en la mayor parte de países latinoamericanos. Como ya se indicó, las experiencias en la administración de estas crisis en los dos países que nos ocupa es un buen ejemplo para contrastar resultados: en Argentina la crisis terminó con un fuerte proceso hiperinflacionario y un fuerte proceso de desintermediación financiera mientras que en Chile, a partir de la crisis surgió un sistema bancario y financiero fortalecido y robusto.

La lección más importante en estos dos ejemplos es quizás que, desde el punto de vista de su diseño, ambos programas para enfrentar la crisis eran muy similares, pero su implementación fue muy diferente así como que también en el caso argentino no se aplicaron completamente los tres principios básicos que se deben tener en cuenta en estos programas. Este aspecto destaca la relevancia de efectuar un diagnóstico certero de las condiciones macroeconómicas que caracterizan al sistema bancario así como de las principales restricciones que se enfrentan para administrar la crisis. De nuevo, el reto no consiste en diseñar el programa para lo cual existen bastantes referencias y experiencias a nivel internacional, sino en cómo adaptar los principios básicos de su aplicación para que sea exitoso, tomando en cuenta las restricciones de la economía y las características particulares de los factores causales de la crisis.

En términos generales, en el caso argentino no se cumplió en aplicar el principio tercero que se refiere al acuerdo para utilizar fondos públicos sin efectos inflacionarios. En ambos países se enfrentaban las restricciones de consecución de fondos, inadecuados mercados para los activos bancarios y falta de un nivel de experiencia sobre como administrar una crisis de esta naturaleza, aunque el primero de ellos era el impedimento más significativo para enfrentar la crisis en forma exitosa.

En lo que respecta a la consecución de los fondos, cada país enfrentaba un condicionante de relevancia en función de las características propias de cada economía. En el caso chileno, a pesar de la fuerte posición del sector fiscal, la fuerte acumulación de deuda externa en la década del setenta y ochenta no facilitaba la consecución de ahorro interno para financiar la reestructuración dado que dichos recursos eran necesarios para el pago del servicio de las obligaciones externas. Dado que la crisis de la deuda hizo todavía más oneroso continuar con dicho camino y ante la falta de mercados profundos para los activos bancarios, las autoridades se vieron obligadas a recurrir a las agencias multilaterales para conseguir los recursos para la reestructuración del sistema bancario.

El caso argentino era un poco diferente, ya que la restricción de fondos surgía del fuerte déficit fiscal más que del perfil de la deuda externa la cual era substancialmente menor en relación con el caso chileno. Un mayor nivel de impuestos o una absorción de ahorro interno era difícil ya que dichos recursos los absorbía el gobierno para dedicarlo a otros proyectos.

En este sentido, las diferencias en la naturaleza de las restricciones de fondos que enfrentaban ambos países, desempeñarían un papel crucial para determinar cómo se implementaría cada programa. En el caso de Argentina, se incumplió, como ya se dijo, el

principio tercero ya que las autoridades no le dieron prioridad a conseguir fondos sobre la base de recursos no inflacionarios y los problemas bancarios se trataron de solucionar a través de una mayor inflación. Por el contrario, en Chile este camino se descartó, lo cual fue una de las principales razones del éxito de su programa.

Lógicamente la diferente naturaleza de las restricciones favoreció las anteriores estrategias, ya que una mayor inflación no hubiera solucionado los problemas de malos créditos ya que la mayor parte de estos estaban denominados en moneda extranjera, mientras que en el caso argentino estaban denominados en moneda nacional. La restricción externa chilena impuso una mayor disciplina de mercado en la implementación del programa, además de que las autoridades consideraron poco conveniente declarar una moratoria del servicio de la deuda externa por sus serias consecuencias sobre el acceso a los recursos externos.

Una segunda lección de estas experiencias es que, si no se siguen los tres principios básicos en forma integral, es muy difícil que un programa de administración de crisis tenga éxito, aún en el caso como el argentino en donde en un inicio se trató de cumplir con los dos primeros. Una vez que el gobierno argentino comenzó a implementar su estrategia y a medida que la inflación aumentaba, se perdieron también de vista los dos principios restantes ya que las tasas reales de interés negativas sobre los préstamos implicó un subsidio sobre los deudores y una fuerte penalización sobre los depositantes los cuales tenían poca responsabilidad por la crisis.

Otra lección tiene que ver con el encadenamiento de las medidas que se toman que, como ya se mencionó, en un inicio buscan solucionar los problemas de liquidez para posteriormente buscar estrategias más elaboradas y de mediano plazo, así como procurar reformas en el marco legal y de supervisión en función de las fallas que la crisis haya logrado sacar a relucir. En el caso argentino no se resolvió el problema de la falta de requerimientos de provisiones de capital, la carencia de un adecuado sistema de clasificación de la cartera ni tampoco el problema de la falta de personal y de recursos de la autoridad supervisora.

Otra experiencia que vale destacar de esta comparación de estrategias son la complementariedad que deben mostrar las medidas de reestructuración bancarias con las que se implementen en el ámbito macroeconómico. En el caso argentino se implementó el denominado Plan Austral que incluía, entre otras medidas, congelamiento de salarios y precios, tipos de cambio fijos duales, creación de una nueva moneda y el establecimiento de topes a las tasas de interés tanto activas como pasivas. Este conjunto de medidas lo que provocaron fue un fuerte proceso de represión financiera y una disminución notable del tamaño y fortaleza del sistema financiero.

El éxito de un programa de reestructuración depende finalmente de la capacidad que posean las autoridades para convencer a los depositantes de que el sistema bancario puede retornar a una condición solvente y que el valor de sus inversiones se mantendrá en términos reales. Las autoridades chilenas fueron exitosas en esta tarea, mientras que

las argentinas no, mucho debido al tipo de medidas macroeconómicas incluidas en el Plan Austral el cual le restó mucha credibilidad a la estrategia.

La experiencia chilena ha demostrado que para lograr que un programa de administración de una crisis bancaria sea exitoso, debe estar apoyado en la consecución de recursos de naturaleza no inflacionaria de forma tal que ello permita tener tiempo para que los tenedores de pasivos bancarios puedan ser retribuidos en términos reales. Para conseguir lo anterior, los programas deben contener medidas que busquen incentivar a los deudores para cumplir con sus compromisos así como para que los dueños de los bancos busquen capitalizarse y devolver la condición de solvencia a sus instituciones.

Sin embargo, aún y cuando los programas sean cuidadosamente diseñados tomando en cuenta los anteriores principios, debe complementarse con la adopción de políticas macroeconómicas que busquen reducir y controlar la inflación y la estabilidad en general, la cual será la única forma de que los inversionistas, y el público en general, crean en la estrategia y de esa forma estén dispuestos a proveer una fuente significativa de ahorro interno necesario para dar sostenibilidad al programa de reestructuración.

5.2.2. Administración de crisis en la década de los noventa: México y Argentina

En términos generales, puede decirse que las estrategias de administración de las crisis bancarias implementadas en la década del noventa han tenido resultados más exitosos en comparación con las estrategias adoptadas en la década pasada.

El contexto en esta década está enmarcado en la implementación de importantes procesos de programas de estabilización, apertura de las economías, privatización y liberalización financieras junto con significativas entradas de capital externo. Asimismo, en esta década vale la pena destacar la creciente interrelación entre los sistemas económicos a nivel mundial así como de la internacionalización de los flujos de fondos los cuales, gracias a los avances tecnológicos, pueden movilizarse de una región a otra con gran facilidad.

En diciembre de 1994 fuertes salidas de capitales en México provocaron una crisis de balanza de pagos y una significativa devaluación del peso. Esta pérdida de confianza por parte del inversionista local y extranjero se expandió a otras economías latinoamericanas, principalmente Argentina. Para hacer frente a esta salida de capitales, las autoridades en ambos países aumentaron sus tasas de interés con lo cual se empezó a afectar la capacidad de pago de los deudores bancarios y con ello la solvencia del sistema bancario.

Las autoridades, tanto en el caso de México como Argentina, enfrentaron sus problemas bancarios bajo condiciones un poco más favorables que las prevalecientes en la mayor parte de países latinoamericanos en la década del ochenta. La experiencia acumulada de las crisis anteriores así como en el diseño de los programas de reestructuración era mucho más sólida así como que también existían algunas mejoras en

los reportes bancarios y en las condiciones de las labores de supervisión de los intermediarios.

En lo que respecta al entorno macroeconómico, la situación fiscal en cada país era mucho más sólida, así como que la lucha contra la inflación hizo que llegara a ser una prioridad el que cada país enfrentara la consecución de fondos para la reestructuración sobre la base de fuentes no inflacionarias. Sin embargo, al igual que sucedió en los ochenta, las fuentes privadas de recursos se desvanecieron cuando la crisis dio inicio dando una señal de las perspectivas acerca de la recuperación y el riesgo país eran todavía muy frágil. Asimismo, los mercados de fondos de largo plazo todavía no se habían desarrollado en la mayor parte de los países y el mercado para los activos bancarios permanecía sin desarrollarse o muy poco profundo.

En lo que respecta al cumplimiento de los tres principios, en Argentina el gobierno decidió que la mayor parte del riesgo de ajuste debería ser soportado por el sector privado del sistema bancario. Se estableció un fondo constituido por los principales bancos privados que se utilizaba para proveer liquidez a las instituciones, dado que las regulaciones adoptadas limitaban en gran medida la capacidad del banco central de actuar como prestamista de última instancia. También se constituyó un fondo para recapitalizar los bancos establecido por el gobierno a través de una emisión de bonos con tres años de maduración pagando una tasa flotante inferior a la del mercado que se vendió a inversionistas locales y extranjeros.

Para tratar de incentivar a los depositantes para que mantuvieran sus depósitos en las instituciones con problemas, las autoridades permitieron a los bancos crear un sistema de seguro de depósitos fondeado por los bancos, el cual es independiente del gobierno por lo que su compromiso de asegurar las inversiones no constituye una fuente potencial de financiamiento inflacionario. Por su parte, para prevenir el crecimiento de las instituciones en problemas, las autoridades argentinas procedieron a la venta de estas a otros dueños.

En el caso mexicano también existió el compromiso de lograr una consecución de recursos que no tuviera efecto inflacionario. Tanto los programa de inyección de capital (PROCAPTE) como el programa de capitalización temporal (FOBAPROA) que prestaban fondos a los bancos en la forma de deuda subordinada la cual se tomaba en cuenta como cuenta de capital, contemplaban que los fondos deberían ser colocados en el banco central para evitar la expansión monetaria y, por lo tanto, un aumento de la inflación.

Para evitar el crecimiento de las instituciones en problemas, las autoridades mexicanas recurrieron al fortalecimiento de los mecanismos de supervisión para forzar a estas instituciones a entrar en los programas de reestructuración y un programa de indización de préstamos.

Tal y como la experiencia chilena ha sugerido, crear un sistema bancario reestructurado y fortalecido que pueda tener la confianza de los inversionistas, es una labor que toma tiempo. Para el caso de estos dos países, la evidencia disponible permite

afirmar que los principios generales han sido aplicados correctamente, en especial el 2 y 3, así como que las autoridades actuaron rápidamente para apoyar la liquidez del sistema e impedir que las instituciones en problemas continuaran creciendo.

La lección más significativa de la comparación entre las crisis ocurridas en los ochenta y en los noventa, es que aún y cuando se muestre una inmovilización generalizada de los activos bancarios, es posible financiar los cambios de portafolio y prevenir el efecto de contagio si las expectativas de los depositantes, de que puedan tener pérdidas de los activos financieros en términos reales, se administran positivamente por medio de arreglos institucionales creíbles bajo los cuales el sector público actúa para eliminar los desbalances en el sector privado.

5.3. EL PAPEL DEL BANCO CENTRAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS CRISIS BANCARIAS

La ocurrencia de las crisis bancarias inducen a que se efectúe un replanteamiento del papel que debe desempeñar el banco central para la administración de estas. De acuerdo con la evidencia disponible, los bancos centrales han desempeñado un papel muy activo dentro de los procesos de administración y reestructuración de los sistemas bancarios en casi la totalidad de los episodios de crisis en la región latinoamericana, durante las últimas dos décadas.

Básicamente, las acciones del banco central para actuar en el corto plazo y garantizar la liquidez y normal funcionamiento del sistema de pagos se justifican plenamente. Sin embargo, a la luz de algunas experiencias recientes, como el caso de Argentina en 1995, y algunas reformas introducidas en algunos países⁶¹, la tendencia es establecer algunas limitaciones a las intervenciones del banco central así como propiciar una mayor participación del sector privado en la administración de estos episodios por medio de la administración, ya sea en forma compartida o en su totalidad, de algunos de los mecanismos o instituciones creadas para tales efectos.

Lo que se busca es tratar de establecer restricciones al otorgamiento de créditos de emergencia con el fin de propiciar cada vez más la capacidad de autorregulación sobre las instituciones financieras, de forma que no se considere como una función del banco central el rescate o el otorgamiento de crédito a instituciones insolventes.

Sin lugar a duda, la activa participación del Banco Central en los procesos de reestructuración bancaria se fundamenta en las mismas restricciones que existen en la mayor parte de las economías sobre todo en lo que se refiere a la consecución de fondos no inflacionarios y a la no existencia o poca profundidad de mercados secundarios para la compra y venta de los activos bancarios. El banco central es la única institución que dispone de recursos suficientes para emprender medidas de emergencia y, por otro lado, los sistemas de seguro de depósitos que existen carecen de los adecuados niveles de capitalización y no se establece claramente una línea divisoria entre estos y el instituto emisor, ya que forman parte de él en la mayoría de los casos.

⁶¹ *Básicamente en los Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea.*

La vía más idónea y plausible en este campo es que el banco central se constituya en el principal impulsor de una serie de reformas estructurales dentro del sistema financiero que busquen fortalecerlo y prepararlo para enfrentar adecuadamente el surgimiento de una crisis financiera. Mientras menos profundo sea el sistema financiero y no se desarrollen mecanismos o instituciones de contingencia antes de que broten las crisis, mayor será el papel que deba asumir el banco central en su administración y mayores los costos en que deberá incurrir la comunidad como un todo, independientemente de su participación en la gestación de los factores que le dieron inicio.

Dentro de las medidas que se podrían citar para cumplir estos propósitos se encuentran:

i) Reformas legales al marco de supervisión prudencial de forma que existan mecanismos bastante flexibles y expeditos para la intervención, administración y venta de activos de las instituciones financieras intervenidas.

ii) Reformas al marco legal que también permitan impulsar procesos expeditos y transparentes para motivar las fusiones y adquisiciones de instituciones financieras por parte de otros bancos solventes nacionales o extranjeros.

iii) Reformas al marco legal que permita una participación más activa de los inversionistas extranjeros en la propiedad de los bancos o que faculten la entrada de la banca internacional como un factor autorregulador contra el surgimiento de crisis de liquidez y solvencia de las instituciones financieras.

iv) Creación de sistemas de seguro de depósitos con delimitaciones claras de las coberturas explícitas o implícitas y cuyas primas sean proporcionales al riesgo asumido por cada banco, de manera que se eliminen los subsidios cruzados de los bancos menos riesgosos hacia los más riesgosos. La capitalización y financiamiento puede ser, al menos en un inicio, compartido tanto por parte del gobierno como de los intermediarios bancarios, sobre la base del riesgo de la cartera crediticia de cada institución. Es deseable también que cada vez se otorgue una mayor responsabilidad a los bancos en su administración.

v) Proceder a las reformas legales que permitan que el funcionamiento de los sistemas de seguros de depósitos no se limiten al otorgamiento de fondos a las instituciones en problemas, sino que también esta figura jurídica pueda proceder a la creación de otras personerías que se puedan dedicar a diseñar los mecanismos de reestructuración como pueden ser procedimientos de fusión de instituciones y procesos de compra y venta de carteras crediticias, activos fijos o instituciones financieras como un todo.

vi) Promover e incentivar el desarrollo competitivo de mercados de información crediticia dados sus efectos positivos sobre la salud del sistema financiero. Lo anterior para procurar que se puedan desarrollar mecanismos de supervisión de

mercado con una mayor corresponsabilidad de los administradores y accionistas bancarios exigiendo a los bancos una mayor transparencia en sus operaciones. Sería plausible en este campo, que se promuevan reformas para la publicación obligatoria al público de cierta información sobre todo en lo que se refiere a la calificación de la cartera crediticia por riesgo y de algunos otros indicadores que permitan tener información veraz y oportuna de la situación financiera de las instituciones bancarias, de forma que también se pueda ir forjando una cultura financiera y una mayor responsabilidad por parte del público para asumir los costos que le correspondan por la realización de sus inversiones.

vii) Para tratar de minimizar intervenciones futuras de emergencia de corto plazo del banco central en el mercado bancario, se debe diseñar una política coherente de fortalecimiento y modernización del sistema de pagos que incluya el diseño de mecanismos para la identificación y cobertura de los principales riesgos que surgen en la operación de los diferentes mecanismos de liquidación y compensación de los medios de pago y títulos valores existentes en nuestra economía. Asimismo, es necesario definir la estructura de organización económica, administrativa y jurídica de las instituciones participantes en nuestro sistema de pagos con el fin de impedir que se desarrollen crisis de naturaleza sistémica⁶².

viii) Diseñar e implementar sistemas de indicadores de alerta temprana para la detección de vulnerabilidades y probabilidades de surgimiento de una crisis bancaria, de acuerdo con los lineamientos generales, en un primer inicio al menos, mencionados en el capítulo anterior.

5.4. PRINCIPALES LECCIONES DERIVADAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE CRISIS BANCARIAS

A partir de los procesos de administración de crisis y reestructuración de los sistemas bancarios, tanto en los países latinoamericanos y de algunas otras latitudes, se pueden extraer algunas lecciones de importancia⁶³:

i) Los diseños de los esquemas de administración de crisis deben tomar en cuenta los tres principios fundamentales: asegurar que las partes responsables de la crisis contribuyan con la mayor parte de los costos de la reestructuración; prevenir los problemas de la expansión de los bancos en problemas y evitar el financiamiento del programa a través de una mayor tasa de inflación.

ii) Los países latinoamericanos enfrentan serias restricciones para poder aplicar adecuadamente los tres principios anteriores, e incluso se presentan diferencias de país a país por lo cual las autoridades deben efectuar un diagnóstico del entorno

⁶² Puede consultarse a Jiménez y Mayorga (1997) (a y b) sobre el contenido de una posible estrategia de reorganización del sistema de pagos costarricense con el fin de contener el riesgo sistémico.

⁶³ De acuerdo con Del Villar, Backal y Treviño (1997) y Rojas Suárez y Weisbrod (1996).

con el fin de poder adaptarlo a las condiciones básicas para que el programa tenga éxito.

iii) No existe una fórmula única para diseñar un programa de administración de una crisis financiera en función de los diferentes entornos y de la multiplicidad de causas de las crisis que se entrelazan unas con otras. Los esquemas de indización pueden funcionar en unas economías pero no en otras, las fusiones pueden ser más viables que la compra y venta de carteras en un país pero no en otro, etc.

iv) Conforme los supervisores ganan experiencia y adaptan sus métodos al menos con los estándares internacionales, y cada vez exista un mayor porcentaje de bancos solventes y capitalizados, los instrumentos de la supervisión prudencial son los más adecuados para controlar la expansión del crédito riesgoso.

v) Las crisis, sin lugar a dudas, han constituido una valiosa oportunidad para fortalecer y mejorar la calidad de la administración bancaria con el fin de fortalecer el sistema bancario. Esto es lo que parece indicar las experiencias menos impactantes en la resolución de las crisis en la década de los noventa en relación con la pasada década. En aquellos países en donde todavía no han surgido crisis de naturaleza sistémica en el sistema financiero, es en donde se deben adoptar, de la manera más expedita, este tipo de reformas.

vi) Sobre lo que pueden hacer las autoridades para reducir las restricciones que se enfrentan para diseñar los programas de administración, el único medio sostenible es construyendo la credibilidad sobre las políticas y las instituciones en el logro de los principales objetivos, fundamentalmente la estabilidad de los precios internos.

vii) Se deben ir adoptando en el mercado de valores aquellas reformas que permitan crear mercados secundarios para la venta de los activos bancarios o las reformas legales que permitan complementar estos esfuerzos con la participación de la inversión extranjera.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

1. Las crisis bancarias son fenómenos ocasionados por una **multiplicidad de factores** tanto macroeconómicos como microeconómicos y de naturaleza interna o externa.
2. El surgimiento de una crisis bancaria se produce por la confluencia de dos elementos: la **vulnerabilidad del sistema bancario** y el **choque inicial adverso**. La magnitud de la crisis va a depender de la vulnerabilidad de las instituciones, de la calidad del régimen de regulación y supervisión existente, de la magnitud del choque adverso y , finalmente, de la capacidad de reacción y de administración de la crisis por parte del banco central y los organismos supervisores.
3. Los principales elementos que se consideran **fuentes de vulnerabilidad** de los sistemas bancarios ante la ocurrencia de una crisis son : i) auges crediticios, diseño de la política económica (régimen del tipo de cambio, política monetaria y política fiscal), iii) poca diversificación del sector externo, iv) endeudamiento en moneda extranjera (bancario y empresarial), v) peso relativo del sector público en la economía, vi) liberalización financiera y apertura de la cuenta de capitales, vii) eficiencia de los mecanismos de supervisión del sistema financiero, viii) desempeño financiero de los intermediarios bancarios y ix) incentivos distorsionados y riesgo moral.
4. En lo que respecta al área de **indicadores de alerta temprana**, se recomienda lo siguiente :
 - a) La **vulnerabilidad** del sistema bancario costarricense debería tratar de cuantificarse desde la perspectiva de **tres grandes áreas**: la macroeconómica , la financiera y la macro-financiera.
 - b) Desde el **punto de vista macroeconómico** se recomienda calcular una **serie de indicadores** para tratar de capturar cada una de las fuentes antes citadas , así como aplicar una metodología paralela para obtener un **“índice de vulnerabilidad macroeconómica”**, aplicando una periodicidad al menos mensual. Ambas metodologías implicarían efectuar cálculos con respecto al promedio de un período en particular (uno o dos años) o con respecto a su tendencia y poder determinar cuando una desviación en particular es estadísticamente significativa.
 - c) Desde el **punto de vista financiero**, se recomienda utilizar también una serie de indicadores en este campo basándose en el **análisis discriminante** y estadístico para establecer, con base en uno o más indicadores, si un banco o grupo de bancos pertenece o no, estadísticamente, a una categoría mayor de entidades. A partir de este análisis se puede establecer cuando los indicadores de un banco son **estadísticamente diferentes** de los del grupo al cual pertenece.

d) Desde la óptica de la **interrelación macrofinanciera**, se debe aplicar también un sistema de regresiones a datos de panel para obtener diferentes mediciones de fragilidad bancaria (tipos de riesgos) mediante variaciones en variables macros y financieras, utilizando datos mensuales.

5. Si se toma en cuenta que no importa cuán bien regulado y supervisado se encuentre un sistema bancario o financiero, este **siempre permanecerá siendo vulnerable** a los choques de naturaleza macroeconómica, es enorme la importancia que posee el tema de la **administración de las crisis bancarias** para los bancos centrales.

6. Las **experiencias latinoamericanas** consultadas sobre administración de crisis, permite rescatar algunas lecciones importantes:

a) Es de gran relevancia efectuar un **diagnóstico certero** de las condiciones macroeconómicas que caracterizan al sistema bancario así como de las principales restricciones que se enfrentan para administrar una crisis. El reto no consiste en diseñar el programa sino en cómo **adaptar los principios básicos** de su aplicación tomando en cuenta las **restricciones de la economía** y las características particulares de los factores causales de la crisis.

b) Si no se siguen los **principios básicos en forma integral**, es muy difícil que un programa de administración de crisis tenga éxito.

c) No existe una **fórmula única** para diseñar un programa de administración de una crisis, en función de los diferentes entornos y de la multiplicidad de causas que se entrelazan unas con otras.

d) Es importante el **encadenamiento** que deben tener las medidas que se toman. En un inicio se deben de solucionar los problemas de liquidez para posteriormente buscar estrategias más elaboradas y de mediano plazo.

e) Las estrategias de reestructuración bancaria están **estrechamente vinculadas** con las que se implementen en el ámbito macroeconómico de estabilización.

f) El éxito de un programa de reestructuración depende finalmente de la capacidad que posean las autoridades para **convencer a los depositantes** de que el sistema bancario puede retornar a una condición solvente y que el valor de sus inversiones se mantendrá en términos reales.

g) La experiencia ha demostrado que para lograr un programa de administración de crisis exitoso, debe estar apoyado en la consecución de **recursos de naturaleza no inflacionaria**.

h) Comparando las estrategias de administración de los ochentas en relación con las aplicadas en los noventas, se concluye que aún y cuando se muestre una inmovilización generalizada de los activos bancarios, es posible financiar los cambios de portafolio y prevenir el efecto de contagio si las expectativas de los

depositantes se administran positivamente por medio de **arreglos institucionales creíbles**.

- i) Las tendencias actuales en lo que respecta al papel del banco central en este campo, es que sus **acciones en el corto plazo** para garantizar la liquidez y funcionamiento del sistema de pagos, se justifican plenamente. Sin embargo, recientemente se ha buscado limitar este tipo de intervenciones y propiciar una **mayor participación del sector privado** en la administración de estos episodios.
7. Para el caso de Costa Rica, dentro de las medidas que se deberían tomar para avanzar en el campo de la administración de crisis bancarias, se encuentran :
- a) **Reformas legales** que permitan lograr: i) mecanismos **flexibles y expeditos** para la intervención, administración y venta de activos de las instituciones financieras intervenidas, ii) procesos expeditos y transparentes para motivar las **fusiones y adquisiciones** de instituciones por parte de otros bancos solventes, iii) una participación más activa de los **inversionistas extranjeros** en la propiedad de los bancos o que faculten la entrada de la banca internacional como un factor autoregulador contra el surgimiento de crisis bancarias.
 - b) Creación de un **sistema de seguros de depósitos** con delimitaciones claras de las coberturas explícitas o implícitas y con primas proporcionales al riesgo de cada banco.
 - c) Las funciones de este sistema de seguro de depósitos no se limitarían a la administración de los fondos de este sino que también esta figura jurídica debería proceder a la **organización de otras personerías** que se puedan dedicar a diseñar los mecanismos de reestructuración como pueden ser los procedimientos de fusión y procesos de compra y venta de carteras crediticias, activos fijos o instituciones financieras como un todo.
 - d) Se debe promover e incentivar el desarrollo competitivo de **mercados de información crediticia**. Las reformas en este campo deberían procurar la publicación obligatoria al público sobre la calificación de la cartera crediticia por riesgo y algunos otros indicadores para procurar una mayor **cultura financiera** y una mayor responsabilidad al asumir los costos de reestructuraciones por parte del público inversionista.
 - e) Se debe diseñar una política coherente de **fortalecimiento y modernización del sistema de pagos** que incluya el diseño de mecanismos para la identificación y cobertura de los principales riesgos que surgen en la operación de los diferentes mecanismos de liquidación y compensación de los medios de pago y títulos valores existentes en nuestra economía. Es necesario definir la estructura de organización económica, administrativa y jurídica de las instituciones participantes en nuestro sistema de pagos con el fin de impedir que se desarrollen **crisis de naturaleza sistémica**.

VII. BIBLIOGRAFIA

- Ahumada, Luis A. y Budnevich, Carlos, 1998. "Some measures of financial fragility in Chilean banking system: An early warning indicators application". Second Annual Conference of the Central Bank of Chile: "Banking, financial integration and macroeconomic stability".
- Alfaro Vargas, Gabriela y Muñoz S., Evelyn, 1998, "*Bancos Privados: Análisis Discriminante por Area de Riesgo y su Relación con el Rendimiento*". Universidad de Costa Rica, Maestría en Economía con énfasis en Banca y Mercado de Capitales, Taller de Graduación (San José, Costa Rica).
- Ambram, Jorge, 1998, "*Seminario Segunda Generación de Análisis de Instituciones Financieras*" (San José, Costa Rica).
- Arocha, Morela y Rojas, Edgar, 1996, "*La Crisis Bancaria en Venezuela: Antecedentes, Desarrollo e Implicaciones*", Monetaria, Abril-Junio 1996.
- Baliño, Tomás J.T., 1991, "*The Argentine Banking Crisis of 1980*". Banking Crises: Cases and Issues. (Washington, D. C.: International Monetary Fund).
- Camacho, Arnoldo R., 1996, "*Mercados Financieros en la Encrucijada: La Reforma y Supervisión de la Banca en América Latina*". Programa de Estudios y Entrenamiento Económico/INCAE-ECUADOR. Programa de Finanzas Rurales/The Ohio State University (Alajuela, Costa Rica).
- De Juan, Aristóbulo, 1996, Part III, "*The Roots of Banking Crises: Microeconomic Issues and Supervision and Regulation*". Banking Crises in Latin America (Washington, D.C.).
- Del Villar, Rafael, Backal, Daniel, y Treviño, Juan P., 1997, "*Experiencia Internacional en la Resolución de Crisis Bancarias*", Documento de investigación N°9708, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México.
- Demirguc-Kunt, Asli and Detragiache, Enrica, 1998, "*The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries*", IMF Staff Papers, Vol. 45, N°1 (March 1998).
- Durán , Rodolfo y Vindas Katia, 1998 "*Viabilidad del Seguro de Depósitos en Costa Rica*", Banco Central de Costa Rica, Departamento de Investigaciones Económicas, DIE-PI-01-98/R.
- García-Herrero, Alicia, 1997, "*Banking Crises in Latin America in the 1990s: Lessons from Argentina, Paraguay, and Venezuela*", IMF Working Paper 97/140, Corrected: 11/3/97 (Washington: International Monetary Fund).

- Gavin, Michael and Hausmann, Ricardo, 1996, Part II, *"The Roots of Banking Crises: The Macroeconomic Context"*. Banking Crises in Latin America (Washington, D.C.).
- Giorgio, Luis Alberto, *"Banking Distress Crisis: Lessons From Selected Experiences in Latin America"*, Center for Latin American Monetary Studies (Washington, D.C.: The World Bank).
- Giorgio, Luis Alberto, 1995, *"Algunas Consideraciones Relevantes para el Desarrollo de Crisis Bancarias. Apéndice 1 y 2"*, Versión preliminar, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Giorgio, Luis Alberto, 1995, *"Algunas Precondiciones Relevantes para el Desarrollo de Crisis Bancarias"*, Versión preliminar para comentarios, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Goldstein, Morris and Turner, Philip, 1996, *"Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options"*, Bis Economic Papers N°46-October 1996, Monetary and Economic Department Basle, Bank for International Settlements.
- Group of Ten, 1996 *"The Resolution of Sovereign Liquidity Crises"*. A report to the Ministers and Governors prepared under the auspices of the Deputies.
- Honohan, Patric, 1997, *"Banking System Failures in Developing and Transition Countries: Diagnosis and Prediction"*, Working Papers N°39 (Swiss: Bank for International Settlements).
- International Monetary Fund, 1998, *"Financial Crises: Characteristics and Indicators of Vulnerability"* (Washington, D.C.).
- Jiménez, Marjorie y Mayorga, Mauricio, 1997, *"Diagnóstico de los Posibles Escenarios de un Sistema de Transferencia de Alto Valor para Costa Rica"*, Banco Central de Costa Rica, División Económica, DE-401.
- Jiménez, Marjorie y Mayorga, Mauricio, 1997, *"Recomendaciones Respecto a la Política a Seguir por Parte del Banco Central de Costa Rica en el Sistema de Pagos"*. Banco Central de Costa Rica, División Económica, DE-406.
- Johnston, R. Barry, 1991, *"Distressed Financial Institutions in Thailand: Structural Weaknesses, Support Operations, and Economic Consequences"*. Banking Crises: Cases and Issues.(Washington, D. C.: International Monetary Fund).
- Kaminsky, Graciela L., 1998, *"Currency and Banking Crises: The Early Warnings of Distress"*, Board of Governors of the Federal Reserve System (Washington, D.C.).

- López, Roberto Marino, 1996, *“La Autoridad Monetaria frente a las Crisis Financieras: La experiencia Reciente del Banco de México”*, Monetaria, Enero-Marzo 1996.
- Madrigal B., Jorge, Orozco C., Norman, Segura C., Genaro y Zúñiga F., Norberto, 1998 *“Retos de la Supervisión Bancaria”*, DE-069 (San José, Costa Rica: Banco Central de Costa Rica).
- Mishkin, Frederic S., 1997, *“The Causes and Propagation of Financial Instability: Lessons for Policymakers”*. Federal Reserve Bank of New York, Graduate School of Business, Columbia University and National Bureau of Economic Research.
- Nascimento, Jean-Claude, 1991, *“Crisis in the Financial Sector and the Authorities’ Reaction: The Philippines”*. Banking Crises: Cases and Issues.(Washington, D. C.: International Monetary Fund).
- Pérez-Campanero, Juan and Leone, Alfredo M., 1991, *“Liberalization and Financial Crisis in Uruguay, 1974-87”*. Banking Crises: Cases and Issues.(Washington, D. C.: International Monetary Fund).
- Rojas-Suárez, Lilliana and Weisbrod, Steven R., 1995, *“Managing Banking Crises in Latin America: The Do’s and Don’ts of Successful Bank Restructuring Programs”*, Working Paper Series 319 (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank).
- Rojas-Suárez, Lilliana and Weisbrod, Steven R., 1996, Part I, *“Banking Crises in Latin America: Experiences and Issues”*. Banking Crises in Latin America (Washington, D.C.).
- Superintendencia General de Entidades Financieras, 1997, *“Acuerdo SUGEF 11-96. Reglamento para Juzgar la Situación Económica-Financiera de las Entidades Fiscalizadas”* (San José, Costa Rica).
- Universidad de Costa Rica. Maestría en Economía con Opción en Banca y Mercados de Capital, 1997, *“Análisis de Crisis Bancarias Latinoamericanas. Compendio de Curso Supervisión Prudencial y Análisis de Riesgos”*.
- V. Sundarajan and Baliño, Tomás J.T., 1991, *“Issues in Recent Banking Crises”*. Banking Crises: Cases and Issues.(Washington, D. C.: International Monetary Fund).

Velasco, Andrés, 1991, "*Liberalization, Crisis, Intervention: The Chilean Financial System, 1975-85*". Banking Crises: Cases and Issues.(Washington, D. C.: International Monetary Fund).

mayorgamm@bccr.fi.cr
duvanr@bccr.fi.cr

F:\...\PIP1998\PI0398.DOC

ANEXO 1

Principales factores causales de crisis bancarias:

- Argentina (1980-1982)
- Argentina (1995)
- Brasil (1995)
- Chile (1981-1983)
- México (1982-1988)
- México (1994)
- Venezuela (1994)
- España (1977-1985)
- Estados Unidos (1982-1991)
- Japón (1990)
- Tailandia (1983-1987)
- Malasia (1985-1988)

Fuente: Del Villar, Backal y Treviño (1997).

ANEXO 2

Principales medidas adoptadas a partir de las crisis bancarias en:

- Argentina (1980-1982)
- Argentina (1995)
- Brasil (1995)
- Chile (1981-1983)
- México (1982-1988)
- México (1994)
- Venezuela (1994)
- España (1977-1985)
- Estados Unidos (1982-1991)
- Japón (1990)
- Tailandia (1983-1987)
- Malasia (1985-1988)

Fuente: Del Villar, Backal y Treviño (1997).