

## **Capítulo VI**

### **Financiamiento internacional y el sistema bancario peruano**

El largo período de espera para que se lleve a cabo los proyectos mineros, junto con la incertidumbre de los políticos acerca del papel de la inversión privada es, sin duda, uno de los factores que influyeron en esta situación. A fines de los años 50 hubo nuevas inversiones importantes en el sector minero; a comienzos de la década 60 la realización de los proyectos de inversión contribuyó al auge de las exportaciones. Sin embargo, en el 60 todas las perspectivas de nueva inversión extranjera privada se vieron afectadas por la incertidumbre en torno a las comisiones oficiales que examinaban las utilidades excesivas de las empresas mineras extranjeras, la revisión del código minero además de la renegociación del contrato de Toquepala. Las empresas transnacionales en represalia boicotearon las reservas mineras peruanas. Acababan de disminuir los problemas cuando se produjo un cambio de gobierno; este hecho trajo consigo una visión totalmente distinta de la inversión extranjera y la postergación, una vez más, de las perspectivas de dicha inversión en el sector. Años más tarde se llegó a un acuerdo con la minera estadounidense Southern Perú Copper Corporation para explotar los yacimientos de cobre de Cuajone; el gobierno militar de Velasco Alvarado emprendió, a la vez, la explotación de las minas Cerro Verde y Michiquillay. Sin embargo, la explotación de estos yacimientos de cobre era de larga gestión; la producción de Cuajone y Cerro Verde no se iniciaría hasta el

segundo quinquenio de la década del 70 y la explotación de Michiquillay tuvo que postergarse indefinidamente debido a la crisis de 1975-1976. Así, transcurrieron unos veinte años sin que el Perú tuviera nueva producción minera (R. Thorp 1978).

### **Fragilidad financiera en el Perú, 1965-1976**

Durante estos doce años (1965-1976) hubo una sostenida baja del coeficiente de exportación. Los precios favorables internacionales encubrieron el deterioro de las exportaciones pero, finalmente, el escaso volumen de éstas puso el balance de pagos en situación de gran vulnerabilidad.

Es inevitable pensar que un mayor dinamismo del sector exportador habría permitido manejar mejor las crisis de 1967-1968 y 1975-1976.

Otros factores cruciales de la época fueron la inexistencia de excedentes exportables de petróleo y la escasez de la anchoveta lo cual afectó la exportación de harina de pescado. Todo ello minaba considerablemente la capacidad generadora de divisas del Perú; además el país, como el resto del mundo, fue víctima del efecto de la grave crisis económica mundial a comienzos de 1974.

En ese período el país pudo superar la insuficiencia de las exportaciones mediante el endeudamiento externo. Pero ese endeudamiento, junto con precios mundiales de las exportaciones, a veces favorables, generaron una falsa sensación de seguridad con respecto a la solvencia externa por lo cual se detuvieron las iniciativas de introducir medidas para corregir la situación. Además, al acumularse los préstamos contraídos se creaba de por sí una demanda de más préstamos para cubrir los pagos del servicio de la deuda (amortización más intereses); esta última demanda crecía por definición a una tasa exponencial.

### *Dependencia del financiamiento externo de los bancos comerciales*

Al iniciarse el período en estudio (1965-1966), las fuentes básicas de financiamiento para el Perú eran privadas y comerciales y representaban un 56% de todas las obligaciones del sector público.<sup>58</sup> Este panorama financiero, a mediados de la década del 60, indicaba que el Perú, a pesar de ser un país relativamente pobre, tenía ya una deuda externa desusadamente comercializada (privatizada), por lo que se le imponían las condiciones onerosas propias de este tipo de endeudamiento. El financiamiento oficial y multilateral tenía un papel secundario con sólo un 44% de las obligaciones.<sup>59</sup>

Así, durante los doce años analizados, el financiamiento privado comercial siguió desempeñando un papel predominante en el Perú; sin embargo, se observó que la oferta de préstamos sufrió modificaciones básicas. A fines del período 1975-1976 el 45% del endeudamiento externo peruano correspondía a los bancos comerciales y la proporción de créditos provenientes de proveedores había disminuido a un 11%.<sup>60</sup>

En general, casi un 60% de todas las obligaciones pendientes al finalizar correspondían a fuentes crediticias privadas. Sin embargo, es importante resaltar que en el caso peruano los bancos comerciales no reemplazaban los créditos de proveedores comerciales extranjeros, sino a las fuentes de financiamiento oficial (financiamiento concesional).

En lo relacionado al costo del crédito, el desplazamiento hacia los bancos llevó al sector público hacia el más alto tramo de interés. Al cambiar el crédito de los proveedores por préstamos bancarios el sector público renunció a las tasas intermedias de interés

<sup>58</sup> Para el conjunto de la región latinoamericana sólo un 40% de la deuda externa de la región procedía de este tipo de fuentes.

<sup>59</sup> En América Latina, en cambio, predominaba el financiamiento otorgado en condiciones favorables (condiciones concesionarias).

<sup>60</sup> En el período 1965-1966 el crédito proveniente de proveedores era del 40%, mientras los bancos comerciales aportaban tan sólo el 8%. En cambio, en el período 1975-1976 estas proporciones cambiaron asimétricamente: proveedores 11% y bancos comerciales 45% (ver BID, 1978).

y aceptó pagar las tasas más altas posibles. Otra consecuencia del desplazamiento hacia el financiamiento de la banca comercial fueron los menores plazos de amortización; las ofertadas por los bancos eran los más cortos de todos (proveedores<sup>61</sup> y oficial). También, en este aspecto, el cambio del crédito de proveedores por el financiamiento bancario ubicó al Perú, de una posición intermedia, en el extremo más corto del espectro de vencimiento. Es decir, las condiciones de amortización de la deuda externa se hicieron aún más gravosas debido a que durante los doce años analizados los plazos de vencimientos otorgados por los organismos oficiales se acortaron también en forma evidente.

Una diferencia entre ambos tipos de créditos fue que el correspondiente a los proveedores era predominantemente atado (vinculado a la adquisición de mercancías provenientes de fuentes predeterminadas), lo cual implicaba un costo implícito. En cambio, el financiamiento bancario no dependía en absoluto de las compras en el exterior por lo que se otorgaba, así, mayor flexibilidad al financiamiento del desarrollo.

### *Tendencias del crédito internacional*

La explicación de los motivos del comportamiento de las diversas fuentes de oferta de créditos comprende una serie de fuerzas que influyen en la actitud de dicha oferta. Al seleccionar una fuente de crédito se debe considerar, en primer lugar, la necesidad de obtener las mejores condiciones posibles; sin embargo, en el caso de los países en desarrollo suele incidir más la disponibilidad del crédito, que depende de numerosos factores entre los que destacan: la percepción de riesgos y la situación de liquidez de las instituciones crediticias extranjeras, sus motivaciones políticas, sus estrategias de comercialización y el grado de relaciones entre funcionarios públicos y de las instituciones de crédito.

<sup>61</sup> Los créditos de proveedores tenían plazos promedio entre 7 y 14 años y la tasa de interés era fija al ubicarse entre 6 y 7%; evidentemente eran condiciones mucho más favorables que las de los bancos comerciales.

Durante el período 1965-1970 los créditos de proveedores tuvieron un papel fundamental en la oferta crediticia para el Perú. Se recurrió a este tipo de financiamiento a falta de otras fuentes más adecuadas.<sup>62</sup> Además, los proveedores comerciales, dispuestos a vender sus maquinarias, no exigían mayores requisitos acerca de los proyectos, de esta manera se transformaban en fuentes flexibles de financiamiento. En cambio, los créditos a mediano plazo, otorgados por los bancos comerciales en el período 1965-1968, que alcanzaron un promedio de 30 millones de dólares al año, no fueron muy significativos para el Perú.

A comienzos de la década del 60 el financiamiento otorgado al gobierno peruano por parte de los bancos comerciales estaba constituido, principalmente, por los créditos de corto plazo concedidos a los bancos de fomento. Sin embargo, a fines de 1964 el gobierno obtuvo un préstamo de un grupo de bancos de Nueva York (fueron 40 millones de dólares a tres años plazo) para cubrir su déficit fiscal.

El gobierno de Belaúnde se caracterizó por la aplicación de una economía de corte liberal, con libertad cambiaria así como por un elevado número de inversiones de empresas transnacionales. Todo esto configuraba (a pesar de sus problemas fiscales) un país seguro como para que los bancos le otorgaran el suficiente crédito comercial a mediano plazo; sin embargo, el pago de los servicios demasiado breves aumentó la carga al presupuesto nacional. En 1966, al agudizarse los problemas fiscales, hubo que recurrir con más frecuencia al crédito bancario comercial a corto plazo. Al año siguiente, en situación de aguda crisis fiscal, se logró con los bancos comerciales una serie de préstamos de empalme a corto plazo y mediante acuerdo logrado con el FMI ese año el gobierno obtuvo un importante financiamiento, a cinco años plazo, para fines presupuestarios generales.

<sup>62</sup> Durante la mayor parte del gobierno de Belaúnde la Agencia de Desarrollo Internacional, fuente importante de financiamiento de largo plazo con condiciones favorables, había postergado el otorgamiento de créditos en tanto se buscaba un arreglo con relación a la controversia en torno a la International Petroleum Company y a la adquisición de los aviones de combate Mirage.

Entre 1967 y 1969, período de devaluación del sol y de reforma tributaria, el financiamiento de empalme de corto plazo de los bancos comerciales contribuyó para cubrir el mayor déficit fiscal. Luego de la reforma tributaria los bancos comerciales acordaron reestructurar el servicio de la deuda interior para tratar de fortalecer el presupuesto. Conjuntamente con este financiamiento los bancos resolvieron otorgar algunos créditos contingentes adicionales para ser usados durante la vigencia del programa de estabilización acordado entre el FMI y el gobierno peruano.

En octubre de 1968, al asumir el gobierno militar se produjo un grave deterioro en las relaciones con el capital extranjero, éste no aceptó pasivamente las nuevas medidas y las empresas afectadas acudieron al amparo de sus gobiernos por lo que lograron la aplicación de un bloqueo financiero al Perú. Por parte del gobierno norteamericano se produjo la suspensión de todas las formas de ayuda económica; así como de las disposiciones legales que favorecían al país, como las que asignaban contingentes azucareros a determinadas naciones.

En efecto, se procedió a revocar el contingente azucarero asignado al Perú, se suspendió el suministro de armamentos y se congeló la mayor parte de los programas financieros bilaterales (incluido los préstamos del Eximbank). Asimismo, dicho país influyó en los organismos multilaterales con el fin de que éstos congelaran sus créditos al Perú.

En 1972, el gobierno norteamericano replanteaba su posición respecto del Perú. Un indicio de ablandamiento fue la reunión de un grupo consultivo del Banco Mundial en París, en el cual se estimó que el Perú tenía capacidad crediticia, es decir, ya no necesitaba refinanciar su deuda además de dar apoyo oficial al plan de desarrollo formulado por el gobierno militar. Asimismo, habían surgido nuevas fuentes de financiamiento no tradicionales: Japón, Canadá y las economías centralmente planificadas constituyeron importantes fuentes de financiamiento, a diferencia de los años 60. En definitiva, la participación principal en la campaña de diversificación del crédito correspondió a los bancos comerciales los

cuales puede atribuirse el espectacular aumento del financiamiento externo disponible para el sector público.

### *Abundancia financiera y penetración de los bancos*

Las fuentes lógicas de los préstamos de largo plazo para el financiamiento de las grandes inversiones en los sectores productivos, provenientes de los organismos oficiales internacionales y bilaterales, estaban relativamente restringidas debido al bloqueo financiero y a las limitaciones institucionales. Por lo que el Perú procuró obtener financiamiento de los bancos comerciales justo en el momento en que se producían cambios estructurales de la banca internacional, lo cual llevó a una mejor disposición de las instituciones crediticias ante el financiamiento para los países en desarrollo. A inicios de la década del 70 los bancos realizaban una activa campaña para atraer clientes entre los países en desarrollo, por lo que pronto el Perú se incorporó a la ola de nuevos préstamos.

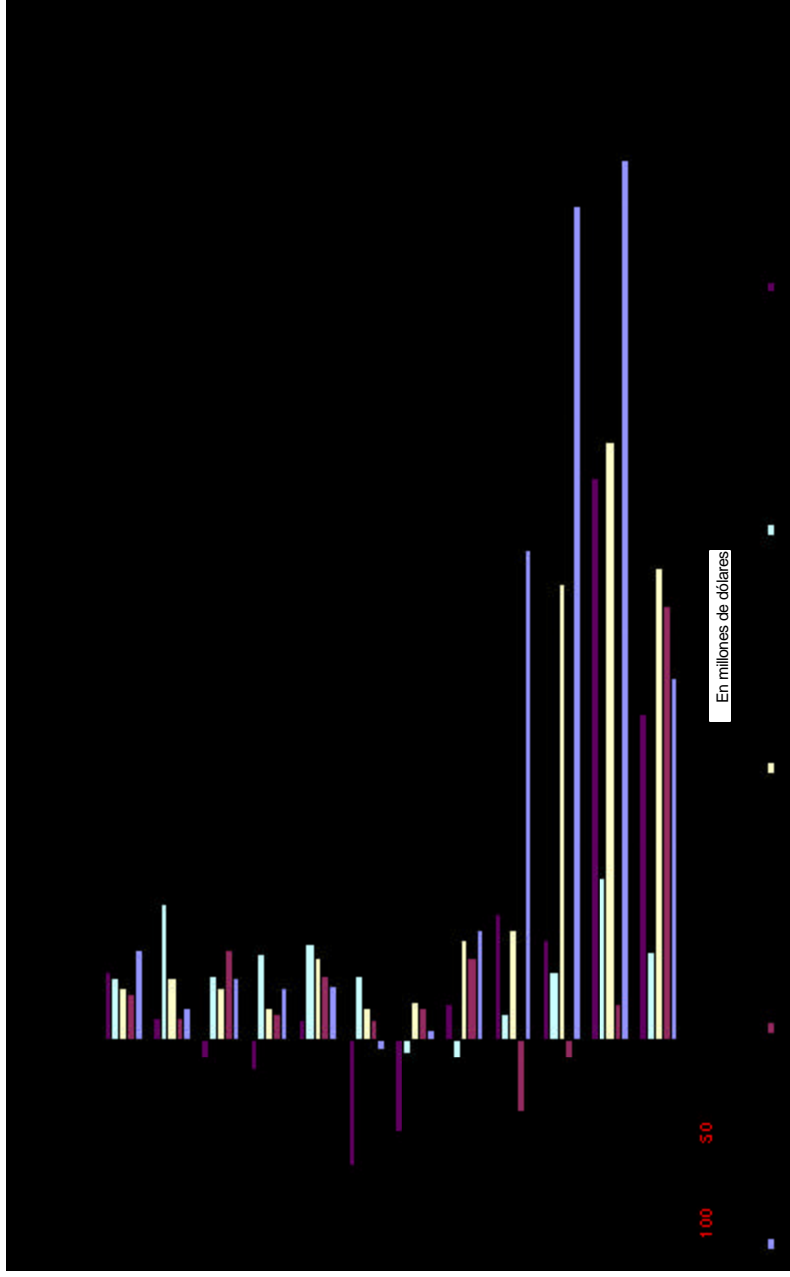
Las necesidades crediticias del Perú coincidieron también con el frenético ritmo de expansión de la banca a comienzos de dicha década; lógicamente, con o sin alguna circunstancia especial,<sup>63</sup> el Perú habría llegado a ser de todos modos cliente de los bancos. Los bancos comerciales fueron penetrando en el mercado peruano en un proceso no homogéneo. A comienzos de 1972 las instituciones que otorgaban créditos comerciales al Perú en la década del 60 siguieron siendo cautelosas para conceder nuevos préstamos. En cambio, ciertos bancos regionales estadounidenses, japoneses y europeos habían realizado activas campañas para ampliar sus carteras internacionales en el exterior. Cuando estas nuevas instituciones comenzaron a otorgar préstamos al gobierno peruano la mayoría de los bancos comerciales tradicionalmente acreedores del Perú se defendieron procurando equiparar los montos y condiciones del crédito que ofrecían.

<sup>63</sup> En 1972 los préstamos bancarios comenzaron a adquirir importancia en el Perú debido a que ese año está asociado a una gran publicidad en torno a la existencia de petróleo en la selva peruana.

Los banqueros aplicaron activamente una política destinada a captar el mercado peruano. Los ofrecimientos de líneas de crédito en condiciones sumamente favorables eran tan frecuentes como las visitas a Lima de banqueros extranjeros que aspiraban a despertar interés por nuevos préstamos. En el momento cumbre de esta situación financiera las ofertas eran muchas: los banqueros extranjeros querían entregar el dinero incluso antes de que se les solicitara (Devlin 1979). En ese mismo período el sistema de control del endeudamiento del sector público vio reducido su efectividad debido a la campaña dirigida hacia el Perú por las instituciones bancarias entre 1972 y 1974.<sup>64</sup> En términos relativos, el Perú también adquirió importancia para los bancos y llegó a figurar entre los siete primeros países en desarrollo no exportadores de petróleo que habían obtenido préstamos de estas instituciones.

<sup>64</sup> En 1974 el Perú registraba un ingreso por habitante de 800 dólares; sin embargo, había acumulado, para fines de ese mismo año, 1 100 millones de dólares de deuda bancaria de mediano plazo lo que equivalía aproximadamente a 75 dólares por habitante.

Gráfico VI.1



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

En el gráfico VI. 1, se puede observar que, a pesar de la cautela general del mercado bancario, en 1972 aumentaron ligeramente los desembolsos netos de estas instituciones; en los años siguientes continuaría de manera frenética. Muchos de los otros desembolsos representan la continuación del impulso de avance generado por el dinámico ritmo de préstamos de los años anteriores.

### *La internacionalización del crédito*

Los préstamos multibancarios otorgados al Perú (1965-1970) no podían considerarse propiamente internacionales porque todos los bancos participantes eran de un mismo país. Sin embargo, los créditos multibancarios de los 60 fueron precursores de los créditos de consorcios bancarios popularizados en la década del 70, los cuales generaron casi un 80% del total de los créditos autorizados en el periodo 1971-1976. En el caso de los créditos de los consorcios bancarios, uno o más bancos “organizadores” inician las negociaciones con un prestatario y procuran la participación de otras instituciones. Una vez convenido un préstamo uno de los bancos organizadores es designado agente de los demás participantes y asume la administración del crédito; así, realiza los desarrollos y recibe los pagos de amortización.<sup>65</sup>

En esta práctica consorciada tanto los bancos organizadores como el banco agente perciben comisiones especiales por sus servicios; además, pagan comisiones a otros bancos para inducirlos a participar en el grupo. Los consorcios bancarios suelen tener cierto carácter propiamente internacional porque a menudo los participantes en el convenio de préstamo son bancos de diversas nacionalidades. Para un banco el crédito de consorcio tiene ventajas e incentivos adicionales; por ejemplo, perciben comisiones que aumentan la rentabilidad de los préstamos. Desde el punto de vista financiero, la formación de consorcios reduce al mínimo el riesgo de cada uno de los bancos.

<sup>65</sup> El banco organizador agente, además, tiene la obligación de hacer cumplir el convenio de crédito en caso de incumplimiento del prestatario. También se aprecia que un banco, en esta forma de funcionamiento, puede tener una importancia para el prestatario.

### *Tasas de interés y plazos de vencimiento*

Durante el período 1965-1970 la forma más corriente de determinar el interés de los préstamos era utilizar una tasa preferencial flotante, es decir, un margen añadido a una tasa preferencial de interés sujeta a ajuste periódico. El 81% del valor de los créditos autorizados estuvo sujeto a este tipo de interés. Se trataba del tipo de interés preferencial predominante en los Estados Unidos. Debido a los problemas fiscales y de balance de pagos se añadió un recargo promedio sobre el tipo de interés preferencial entre 1,5 y 1,75%. Uno de los rasgos interesantes de los préstamos a la tasa preferencial en ese período fue que muchas transacciones fijaban el mínimo y a veces el máximo del interés absoluto que podía cobrarse.

En el segundo período, 1971-1976, se produjo un cambio en la forma de determinar el costo del crédito. Casi todos los préstamos devengaban el tipo LIBOR<sup>66</sup> de interés. Debido al hecho de que a comienzos de los años 70 los bancos habían estado financiando sus préstamos al Perú recurriendo al mercado del euromoneda, que mostraba gran liquidez. Otra característica importante en ese período fueron los elevados recargos por encima del interés LIBOR, entre 2,08 y 2,25%, en promedio.

El plazo promedio de los créditos de los bancos comerciales, en el primer período, era de sólo cinco años con un período de gracia de un año y cuatro años de amortización. Trato que concuerda con las tendencias generales del mercado pues, en ese tiempo, la norma en materia de plazos estuvo entre los 3 y 5 años.

En el segundo período el plazo promedio se prolongó en un 40%, y alcanzó los siete años. Los datos confirman que los bancos comerciales se limitaron a proporcionar financiamiento de mediano plazo, aun cuando hubo períodos en los que se otorgaron plazos mayores; por lo tanto, no cumplieron con los requisitos de largo plazo propios del financiamiento para el desarrollo económico.

Por otro lado, la mayoría de los préstamos contenían cláusulas que establecían el pago de comisiones y multas. Las primeras

<sup>66</sup> LIBOR, es la tasa de oferta interbancaria de Londres. London Interbank Offered Rate.

se cobran por los servicios, mientras que las segundas se aplican en caso de incumplimiento de las condiciones del contrato. Los convenios de préstamo llevaban consigo el pago de varias clases de comisiones. Uno de los más comunes corresponde al cargo por concepto de inmovilización de fondos, pagado a un banco para que los mantenga en reserva hasta que se haya girado en su totalidad. Otros derechos recibían denominaciones como: comisiones de gestión, honorarios del agente, derechos de participación y otros, que generalmente se pagaban al comienzo de un préstamo. Además, la mayoría de los préstamos contemplaban el reembolso de otros gastos varios en que incurra el banco por concepto de servicios legales, preparación del convenio de crédito, publicidad, etc.

Otra razón que explica el pago de comisiones es la creciente importancia de los consorcios bancarios en la concesión de préstamos. En esos casos las instituciones organizadoras del crédito (los gestores) y el banco encargado de la administración y cumplimiento del convenio (el agente) deben ser remunerados por sus servicios. En especial, los bancos de inversión dependen sobre todo de las comisiones para sus utilidades; organizan y administran créditos o hacen ambas cosas y captan las respectivas comisiones.

Con relación al pago de las multas, se han modificado dos clases: las multas por mora en el pago y las primas cobradas por el pago anticipado de los préstamos. En el primer período la multa más corriente era una prima sobre la tasa de interés pactada por los pagos realizados después de la fecha de vencimiento de los intereses o de la amortización. En el segundo período las multas por todo pago atrasado se hicieron más corrientes y llegaron a aplicarse al 71% de todo el crédito.

En suma, las características fundamentales del endeudamiento bancario experimentaron cambios radicales en los dos períodos analizados en cuanto al monto, fuentes, mecanismos y condiciones de los créditos. Antes de 1970 el acceso del gobierno peruano a los créditos de los bancos comerciales fue limitado y condicional: dichos créditos se concedían en promedio por plazos de cinco años, se concentraban en operaciones de refinanciamiento y casi

todos provenían de grandes instituciones del mercado financiero. Sin embargo, en la primera mitad de la década del 70 las relaciones con los bancos comerciales cambiaron radicalmente. Durante el segundo período, no sólo aumentó en forma extraordinaria el volumen de los créditos, sino que éstos provenían de nuevas fuentes. El número de instituciones crediticias comerciales que prestaban al Perú se elevó de 27 a 167 y a pesar de que los bancos estadounidenses siguieron proporcionando la mayor parte del crédito hubo también importantes préstamos de instituciones japonesas, europeas y canadienses. El costo básico nominal del crédito aumentó en relación al primer período: el precio de los préstamos generalmente se fijaban en relación con la LIBOR y los bancos comenzaron a cobrar comisiones nuevas. Los plazos alcanzaron en promedio siete años, en ocasiones llegaban a diez.

En el primer período los bancos se mostraban dispuestos a otorgar créditos para diversas finalidades; si bien los préstamos para refinanciamiento siguieron siendo la forma más común de transacción, adquirieron gran importancia los de libre disposición y los destinados a proyectos. Por otro lado, cabe señalar que los bancos concedieron un gran volumen de créditos para ayudar al gobierno peruano a financiar el pago de indemnizaciones a las empresas extranjeras nacionalizadas en el período de las reformas económicas llevado adelante por el gobierno de Velasco Alvarado. Las condiciones en las cuales se otorgaron los préstamos para refinamiento, libre disposición, proyectos e importación de bienes de capital fueron, en general, análogas al promedio global de todos los créditos; no ocurrió lo mismo con los préstamos para los casos de nacionalización, los cuales tuvieron condiciones mucho más favorables debido a la naturaleza política de esa clase de transacción.

### **Fragilidad financiera en el Perú, 1997-1999**

El tema de la crisis financiera ha cobrado gran importancia en la década del 90, especialmente a partir de 1997, a raíz de los sucesos ocurridos en los países del Asia Sudoriental —de agosto de 1997 por la insolvencia de Rusia frente a sus obligaciones

externas— y más recientemente a raíz de la burbuja financiera en Brasil, a comienzos de 1999. Las crisis financieras en la región tienen sus orígenes en la incertidumbre y la volatilidad que caracteriza a los mercados financieros.

A diferencia de las crisis financieras de los 80, ocurridas en un marco de excesiva regulación financiera que generó un proceso de desintermediación financiera y por lo tanto la disminución de la confianza de los ahorristas, los episodios de crisis financiera durante los 90 se han producido en contextos de mayor liberalización y desregulación financieras. En este caso, un exceso de confianza respecto a las perspectivas económicas de los países de la región, aunada a la fuerte entrada de capitales devino en expansiones de crédito de los sistemas bancarios por encima de sus posibilidades; de esa forma se incrementó la vulnerabilidad financiera.<sup>67</sup>

Las crisis bancarias son el resultado de la combinación de diversos factores micro y macroeconómicos de origen endógeno y exógeno. Sin embargo, generalmente una quiebra bancaria surge debido a factores microeconómicos, por ejemplo, mala calidad de portafolios y una deficiente regulación prudencial; pero en situación de crisis sistémica, esto es, cuando el sistema de pagos en su conjunto entra en colapso debido al efecto cascada que se genera por la incapacidad de uno o varios bancos de cumplir con sus obligaciones interbancarias, los factores macro refuerzan la importancia de las causas micro. Las fallas en el manejo gerencial son explicadas por deficientes políticas de crédito, de planeamiento y de control interno en los bancos e implican una toma excesiva de riesgo.<sup>68</sup> Esta excesiva toma de riesgo significa prestar por encima de

<sup>67</sup> En las economías emergentes es común el crecimiento desmesurado y eufórico de los créditos luego de períodos de recesión o hiperinflación que exceden la capacidad de supervisión bancaria y deviene de una toma excesiva de riesgo en la intermediación financiera; esto hace más difícil distinguir entre bancos poco líquidos y bancos insolventes.

<sup>68</sup> En períodos de expansión crediticia los bancos generalmente miran más las oportunidades de crédito restando importancia a los criterios prudenciales básicos, como la diversificación del riesgo (muchos bancos flexibilizan los requerimientos de garantías y ofrecen créditos a sola firma). Estas prácticas deficientes de crédito representan el origen de los problemas financieros porque conducen primero a problemas de poca liquidez y luego a la insolvencia.

su capacidad, es decir, sobrepasar los límites prudenciales de préstamos como porcentaje del patrimonio, los depósitos o el capital.

En los 90, en la gestión de la crisis bancaria intervinieron factores de origen externo (una fuerte entrada de capitales de corto plazo) y de origen interno. Asimismo, esta situación se reforzó por la existencia de problemas de concentración de créditos en pocos clientes o sectores económicos, en contra de los principios de diversificación de riesgos. Del mismo modo, en economías dolarizadas, como la peruana, la forma de depósitos en dólares, con su correspondiente contraparte de préstamos en moneda local, implica que ante riesgos cambiarios la recuperación en moneda nacional sea lenta y peligre en caso de una fuerte devaluación y aumente así el riesgo crediticio. Es decir, deviene la consiguiente situación de insolvencia financiera (expresada en el deterioro de los portafolios, la pérdida de rentabilidad y la erosión del capital).

#### *Las crisis financieras. Efectos*

La crisis financiera asiática, iniciada en Tailandia a mediados de 1997, generó un período de alta volatilidad en los mercados bursátiles de la región. En algunos países como Chile, Brasil, entre otros, se tuvieron que adoptar medidas para contrarrestar la volatilidad en sus tipos de cambio y detener la pérdida de reservas internacionales en un intento de defender sus monedas. El efecto en el Perú fue relativamente menor debido a los resultados de sus políticas económicas, especialmente en los años 1996 y 1997.<sup>69</sup> Gracias al equilibrio macroeconómico y a su posición fiscal, al régimen de tipo de cambio flexible y a un sistema financiero en crecimiento, con un coeficiente de cartera atrasada como porcentaje de las colocaciones brutas que se mantuvo, en promedio, alrededor del 6%, se logró un menor impacto en comparación con los países ya indicados; así como con Colombia y Venezuela.

<sup>69</sup> En un análisis combinado de la tasa de crecimiento de la economía peruana en 1997 (7,2%) y la tasa de inflación (6,5%), el Perú ofrecía una fortaleza económica considerable, además su situación financiera era significativa (sus reservas internacionales netas bordeaban los 10 mil millones de dólares).

En agosto de 1998 Rusia enfrentaba un deterioro en su situación económica debido a la agudización de los desequilibrios internos, particularmente en su sector fiscal. Ésta provocó, a finales de agosto, la declaratoria de moratoria en el pago de su deuda a la que acompañó la desestabilización del rublo. Los efectos de la crisis financiera rusa tuvieron un impacto inmediato sobre los mercados financieros mundiales y, en particular, en las economías latinoamericanas.

La volatilidad en los mercados internacionales se puso de manifiesto en la agudización de los términos de intercambio debido a la reducción de los precios de las materias primas o productos primarios. Asimismo, se observó una fuerte salida de capitales de la región. La crisis de liquidez internacional generó un contexto de altas tasas de interés en la mayoría de las economías latinoamericanas, además de un aumento en la percepción de riesgo-país.

El efecto de la crisis rusa y la crisis de liquidez se manifestó en el Perú a través de una fuerte contracción del crédito bancario debido al recorte importante de las líneas de crédito que recibía la banca local de bancos internacionales. Así, el crédito del sistema bancario al sector privado empezó a mostrar un menor dinamismo, luego de mantener niveles de crecimiento de 24% en promedio durante 1997. Del mismo modo, la evolución de los depósitos mostraba también una desaceleración en su crecimiento, después de crecer a tasas promedio de 15% durante ese mismo año.<sup>70</sup>

Debido a los efectos de la restricción de liquidez en el sistema bancario local, varios bancos comenzaron a evidenciar síntomas de fragilidad financiera. En octubre de 1998 la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) intervino y declaró en liquidación el Banco República debido a la incapacidad de dicho banco para atender sus obligaciones.<sup>71</sup>

A fines de noviembre de 1998 otros bancos del sistema comenzaron a demandar casi sostenidamente apoyo financiero con fon-

<sup>70</sup> Como resultado de la crisis financiera en Rusia, los depósitos en la banca local crecieron a tasas menores al 8%, entre septiembre y diciembre de 1998.

<sup>71</sup> El Banco República representaba el 1% del total de los depósitos del sistema al momento de su intervención.

dos públicos. En diciembre el Banco Latino (con el 4% del total de depósitos del sistema bancario), luego de experimentar un fuerte retiro de depósitos y ver frustrado su intento de venta, fue declarado en régimen de vigilancia por parte de la SBS. Con el objeto de evitar su liquidación, una acción inmediata de COFIDE (Corporación Financiera de Desarrollo), mediante la capitalización de acreencias y el aporte de capital fresco, permitió su reflotamiento.

En enero de 1999 la crisis cambiaria y financiera brasileña afectó nuevamente el desenvolvimiento del sector bancario local. Se produjo una sensible contracción del crédito bancario a la actividad productiva con el consecuente aumento de las tasas de interés. Esta situación provocó pérdidas en el sector real y recesión económica. Además las devaluaciones del sol habían debilitado la capacidad de pago de los agentes, traduciéndose esto en un notable deterioro en la calidad de cartera del sistema bancario. En este concepto, la evolución de la movilidad en las colocaciones y el aumento de la posición de riesgo crediticio del sistema bancario empeoró. La cartera atrasada como porcentaje de las colocaciones aumentó de 5,7%, en marzo de 1997 a 9,5%, en marzo de 1999. Por su parte, el coeficiente de cartera atrasada no provisionada sobre patrimonio aumentó de 7,3%, en marzo de 1997, a 18,0%, en marzo de 1999.

### *Fragilidad del sistema bancario peruano*

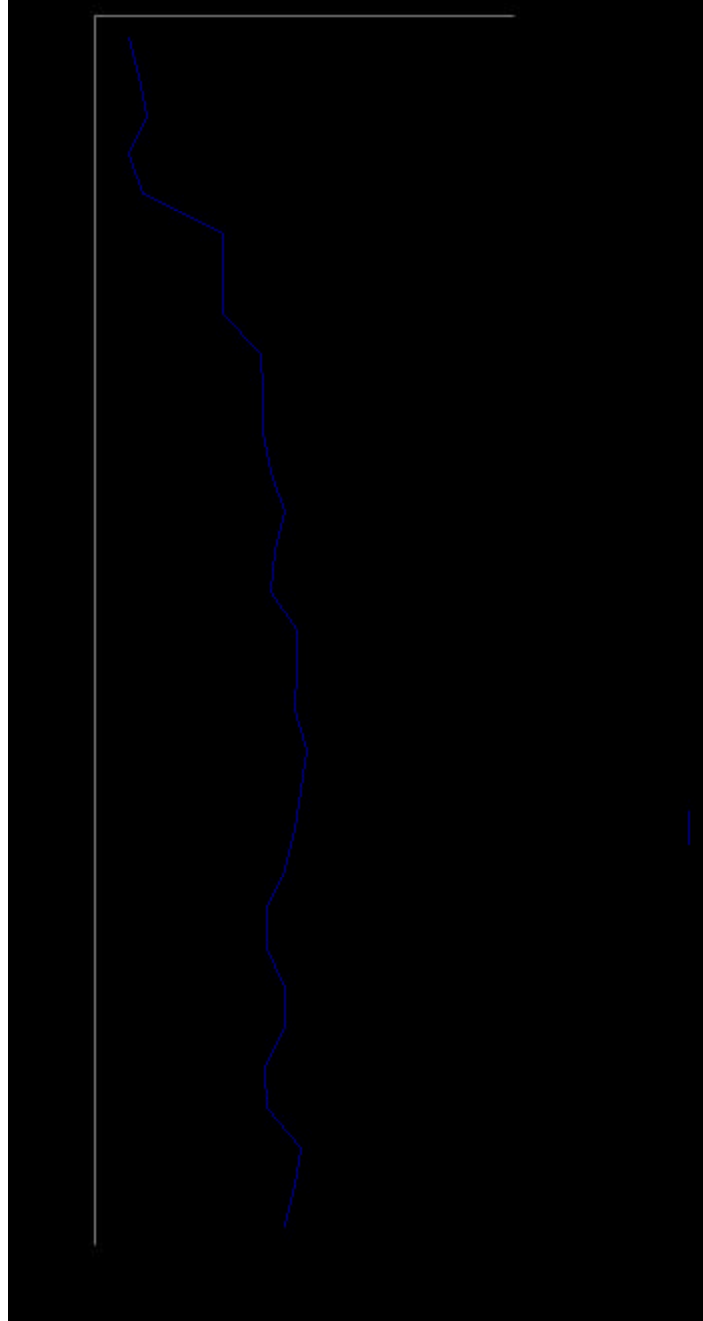
Después de una situación de crisis financiera, caracterizada por episodios de disolución e intervención de varias instituciones financieras entre 1991 y 1993 (la totalidad de la banca de fomento especializada, las mutuales de vivienda y las cooperativas de ahorro y crédito), se introdujo una serie de reformas en el sistema bancario. Se inició con un proceso de liberalización de tasas de interés con posteriores mecanismos de reestructuración financiera, como esquemas de transferencia de cartera con bonos del gobierno y procedimientos de refinanciación de deudas. Estas reformas permitieron, con el tiempo, fortalecer la solvencia del sistema ban-

cario que empezó a operar con menores costos operativos promedio. Durante los años posteriores a la reforma financiera de 1993 el sistema bancario entró en expansión mejorando notablemente sus niveles de intermediación financiera.

Cambió también el concepto de fragilidad o vulnerabilidad financiera definido por uno de los indicadores financieros y el de calidad de activos y suficiencia de capital, tal como la cartera atrasada<sup>72</sup> sobre colocaciones brutas (CA/CB). El coeficiente CA/CB, que al 30 de abril de 1998 indicaba un promedio de 6,38%, presentaba un repunte desde octubre de ese año básicamente como resultado del impacto de la crisis financiera en Rusia en el sistema financiero peruano (ver gráfico VI.2)

<sup>72</sup> La cartera atrasada considera los créditos vencidos y los créditos en cobranzas judicial. Por lo que puede expresarse como una relación de créditos vencidos y en cobranza judicial sobre colocaciones brutas.

GráficoVI.2



Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros. Información financiera mensual

Un índice de fragilidad financiera se puede estudiar a partir de los siguientes casos:

- a) Un coeficiente individual de cartera atrasada/colocaciones brutas mayor a 8%, intervención, liquidación o apoyo financiero con fondos públicos.<sup>73</sup>
- b) Un coeficiente individual de cartera atrasada/colocaciones brutas mayor a 8,7%, intervención, liquidación o apoyo financiero con fondos públicos.

Si se tiene en cuenta los niveles de requerimientos mínimos de capital de 8,7% derivado del límite máximo a los activos ponderados por riesgo como proporción del patrimonio efectivo que establece la legislación peruana vigente (11,5 veces), se puede estimar un índice que muestra una probabilidad ponderada de fragilidad de todo el sistema que fluctúa alrededor de 10% hasta antes de la crisis rusa, con lo cual se muestra que el sector bancario enfrentó de manera sólida los efectos adversos tanto del fenómeno de El Niño así como de la crisis financiera asiática. Después de la crisis rusa el índice salta hasta el 30% y después de la crisis brasileña se produce un impacto severo en la situación financiera del sector bancario lo que eleva la probabilidad de fragilidad a más del 50%.

Para enfrentar los efectos de la crisis financiera Rusa, en el Perú se adoptaron diversas medidas monetarias y crediticias con el propósito de contrarrestar dichos efectos, cuyo impacto directo se tradujo en un recorte importante de las líneas de crédito que la banca local recibe de bancos extranjeros. Entre las medidas aplicadas están: las medidas monetarias para enfrentar la crisis de liquidez y medidas crediticias, medidas prudenciales y de cambio en el marco regulativo del sistema bancario.

Por otro lado, el programa de rescate consistía en la implementación de tres subprogramas de reestructuración financiera:

<sup>73</sup> El nivel de referencia CA/CB de 8%, corresponde al requerimiento mínimo de capital establecido en el Acuerdo de Basilea el cual se puede obtener de la inversa del límite máximo a los activos ponderados por riesgo de 12,5 veces el patrimonio de la institución bancaria.

- a) Programa de canje temporal de cartera de colocaciones por bonos del gobierno, negociables por un monto máximo de 150 millones de dólares y a un plazo de cinco años.
- b) Programa de canje de cartera pesada por bonos, por un monto máximo de 400 millones de dólares, con el propósito de incentivar una mayor capitalización de los bancos en problemas.
- c) Programa de consolidación patrimonial, por un monto máximo de 150 millones de dólares, destinado también a incentivar la capitalización de los bancos pero esta vez sin canje de cartera, sino con la participación temporal del Estado como accionista de los bancos, que recibe a cambio bonos del Tesoro Público nominados en dólares, negociables y que reditúan intereses.

Es decir, luego del impacto inicial de la crisis financiera rusa se han producido diversos cambios en el panorama financiero local. Así, se han llevado a cabo fusiones entre los bancos y algunas entidades bancarias que mostraron señales de debilidad financiera: actuaron a tiempo y vendieron parte importante de su cartera de colocaciones y otras evaluaron la posibilidad de convertirse en financieras.

En conclusión, la actual ley de bancos en el Perú (Ley N.º 26702, texto concordado de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros) establece los límites recomendados, tales como los requerimientos mínimos de capital, límites a la concentración de créditos en empresas vinculadas, etc., así como un sistema de clasificación de la cartera de colocaciones en función de los riesgos de mercado. Los órganos encargados de la supervisión y control del sistema así como la autoridad monetaria operan con total independencia y autonomía.

En este sentido, las medidas adoptadas por las autoridades gubernamentales y monetarias peruanas, así como los cambios en el marco regulatorio, son consistentes con las recomendaciones planteadas internacionalmente y apuntan a contrarrestar los efec-

tos de la situación de fragilidad financiera que recientemente enfrentaba el sistema bancario peruano.

Después del impacto inicial de la crisis financiera rusa se han producido diversos cambios en el panorama financiero. Estos cambios (fusiones, venta de parte de la cartera de colocaciones y otros) resultan positivos y revelan el esfuerzo tanto de las autoridades como de los propios bancos para afrontar los efectos adversos de la situación de fragilidad financiera.

No obstante los esfuerzos del gobierno, sobre todo en los programas de reestructuración recientemente implementados, deben observarse con mayor detenimiento aspectos como los requerimientos de capitalización ya que el reglamento operativo de algunos de estos programas no contempla metas específicas de capitalización; ello para evitar que se encubra instituciones en situaciones de severa fragilidad que los vuelve virtualmente insolventes. Sin embargo, es preciso señalar que el apoyo financiero con fondos públicos no debe ser indiscriminado y debe considerar seriamente la viabilidad financiera de los bancos que lo reciben.