



Munich Personal RePEc Archive

External Shocks, Regulation and Banking Crises in Peru: A review for the period 1990-2009

Jiménez Sotelo, Renzo

Corporación Financiera de Desarrollo, Pontificia Universidad
Católica del Perú

31 December 2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/74752/>
MPRA Paper No. 74752, posted 29 Oct 2016 13:23 UTC

CHOQUES EXTERNOS, REGULACIÓN Y CRISIS BANCARIAS EN EL PERÚ: UNA REVISIÓN PARA EL PERIODO 1990-2009*

Renzo A. Jiménez Sotelo**

31 de diciembre de 2010

Resumen

Este trabajo analiza y compara el desempeño que tuvo la regulación bancaria y monetaria en el Perú antes y después de los choques externos producidos por las crisis financieras internacionales de 1997 y 2007, donde sólo la primera desencadenó una crisis bancaria, pese a que el choque externo más fuerte ocurrió en la segunda. En el documento se evidencian ciertas mejoras relativas en dicha regulación, pero manteniendo muchas de las vulnerabilidades estructurales que precisamente originaron la crisis bancaria de 1998-1999. Por ello, no se puede asegurar que la respuesta a por qué no se produjo una crisis bancaria en 2008-2009 en el Perú haya estado sólo en el desempeño de la regulación. Al final, además de las conclusiones, se esboza una agenda de las mejoras regulatorias pendientes.

Clasificación JEL: E51, E52, F32, G01, G28, N26

Palabras clave: crédito bancario, crisis bancarias, crisis financieras, dolarización financiera, flujo de capitales, política monetaria, supervisión bancaria, regulación financiera

Summary

This paper analyzes and compares the prior and subsequent performance that the banking and monetary regulation had in Peru against external shocks caused by the international financial crises of 1997 and 2007, where only the first one triggered a banking crisis, although the stronger external shock occurred in the second one. In the document some relative improvements in the banking and monetary regulation are evidenced, but keeping many of the structural vulnerabilities that originated precisely the banking crisis of 1998-1999. Therefore, it cannot assure that the answer to why a banking crisis in 2008-2009 did not take place in Peru has been only in the performance of the regulation. In the end, in addition to the conclusions, an agenda of pending regulatory improvements is outlined.

JEL Classification: E51, E52, F32, G01, G28, N26

Key words: bank lending, banking crises, financial crises, financial dollarization, capital flows, monetary policy, banking supervision, financial regulation.

* Documento de trabajo elaborado en el marco de la investigación sobre los efectos de la crisis financiera internacional de 2007-2008 del proyecto Iniciativa para la Transparencia Financiera (www.itf.org.ar). No obstante, todos los análisis, opiniones y conclusiones expresadas, así como cualquier error subsistente, son de exclusiva responsabilidad del autor.

** Corporación Financiera de Desarrollo y Pontificia Universidad Católica del Perú (rjimenez@pucp.edu.pe).

0. Introducción

A medida que los países se desarrollan, y se sumergen más en la llamada globalización, el papel que juegan las finanzas en cada uno de ellos se vuelve más importante y determinante frente al papel de los diversos sectores tradicionales de la economía real. Por ello, gracias a la creciente integración de los mercados, los grandes eventos negativos que ocurren en el exterior, conocidos como choques externos, son cada vez más fácilmente contagiados a diversos países través de los sectores financieros, incluso cuando inicialmente se trata sólo de cambios reales. Esto implica que en cada país la política monetaria tradicional por sí sola, armada de instrumentos para preservar la estabilidad de precios, ya no es suficiente para tratar de moderar el impacto de los choques externos que amenazan también la estabilidad financiera. Por el contrario, la regulación financiera en general, y la regulación bancaria en particular, tanto desde el punto de vista micro como del punto de vista macro, tienen un papel cada vez más importante para el desempeño en cada país de toda la economía en su conjunto.

Un ejemplo de la creciente importancia de la regulación y supervisión financiera ha sido puesto en evidencia nuevamente en la más reciente crisis financiera internacional: los diferentes bancos centrales han tenido que implementar unas medidas que nunca nadie hubiera podido plantearse antes, no sólo frente a las entidades bancarias que sostienen el sistema de pagos, sino inclusive frente a otras entidades financieras que no realizan actividades bancarias tradicionales. Así, en los países más afectados se tuvo que alterar drásticamente el alcance de la red de seguridad típicamente establecida sólo para las entidades financieras que proveen funciones esenciales¹. Sin embargo, buena parte de esta situación de vulnerabilidad también habría podido ser evitada o mejor controlada con una supervisión financiera consolidada, conservadora e independiente, y no con una supervisión sectorizada, liberal y con conflictos de interés o vulnerable a presiones de los diversos grupos de interés.

¿Qué puede originar un choque externo? La crisis financiera internacional anterior se

¹ Las redes de seguridad financiera tienen como objetivo mantener la confianza del público en el sistema financiero, reducir su probabilidad de ocurrencia de crisis sistémicas, reducir los costos fiscales de las intervenciones cuando ocurran y asegurar la estabilidad del sistema de pagos en la economía. Por ello, se establece el acceso de las entidades de crédito a un prestamista de última instancia, se crea un seguro para los depósitos del público, etc.

desencadenó con la crisis cambiaria de Tailandia en 1997, cuando su gobierno tuvo que dejar flotar su moneda luego de no poder hacer frente a un ataque especulativo, en un contexto en el cual se tenía una crisis de deuda soberana y ya se había generado en los últimos años una insostenible burbuja de activos, especialmente acciones e inmuebles que habían sido financiados ávidamente con capitales del exterior a través de un sistema bancario con serias deficiencias en su estructura de regulación y supervisión. Esto desencadenó crisis cambiarias en los países vecinos en donde se percibió que sus políticas habían desarrollado debilidades similares (Velarde y Rodríguez 2001)². Y después vinieron las subsecuentes crisis económicas contagiadas a otros países de Asia. No obstante, aquella crisis se expandió después a otros países en desarrollo, especialmente a raíz del estallido de la crisis de Rusia en 1998, cuando sutilmente cambiaron las reglas de juego previas y la garantía implícita de rescate internacional desapareció (CERES 1998)³. Por consiguiente, no sólo los inversionistas internacionales se volvieron reacios a prestar dinero, sino que, por el contrario, este agravamiento del choque externo produjo rápidamente salidas netas de capitales internacionales al exterior en diversos países en los que también se percibió pudieran hallarse en un contexto similar, lo cual revirtió el contexto previo a la crisis.

La crisis financiera internacional más reciente, por su parte, se inició con la crisis crediticia hipotecaria de EEUU en 2007 (González 2008: 41)⁴, la cual estalló cuando súbitamen-

² El 2 de julio de 1997, Tailandia, que había mantenido un tipo de cambio fijo respecto del dólar durante más de tres años, se vio obligada a dejarlo flotar libremente, y en un solo día se devaluó en un 18%. Posteriormente, las monedas de los demás países vecinos fueron cayendo una a una: el 11 de julio el peso de Filipinas, el 26 de julio el ringgit de Malasia, el 12 de agosto el dólar de Singapur, el 26 de setiembre la rupia de Indonesia, el 14 de octubre el dong de Vietnam, y el 17 de ese mismo mes el dólar de Taiwán.

³ En la crisis de México en 1995 y en la crisis de Tailandia y los demás países de Asia en 1997, el G7 y el FMI intervinieron masivamente para impedir el repudio explícito de sus deudas. No obstante, en la crisis de Rusia, el repudio de la deuda pública interna, el anuncio de una moratoria de 90 días en el servicio de deuda externa y la devaluación del tipo de cambio fijo, se produjo apenas dos semanas después de haber llegado a un acuerdo con el FMI.

⁴ “Muchos analistas fechan el estallido de la crisis subprime en el 2 de abril de 2007. Ese día, New Century Financial Corporation, la mayor hipotecaria especializada en créditos subprime de Estados Unidos, oprimida por el incumplimiento de pago cada vez mayor de sus clientes, presentó oficialmente a las autoridades financieras del país la solicitud de acogerse al denominado Chapter 11. El deterioro sufrido por New Century en los meses precedentes a esta solicitud se pone de manifiesto al analizar el desmoronamiento que padeció su valor bursátil, ya que el 1 de enero de 2007 se cifraba en 1.750 millones de dólares y apenas tres meses más tarde, el 14 de marzo, día después de que la Bolsa de Nueva York decidiera excluir su cotización —por insolvencia y presunto delito contable—, su volumen de capitalización no superaba los 55 millones de dólares, tras retroceder en ese período de tiempo el valor de sus acciones un 97%”.

te se empezó a disparar la tasa de impagos de los créditos hipotecarios de alto riesgo concedidos masivamente durante el relajamiento de la política monetaria implementado entre 2001 y 2004, también en un contexto de serias deficiencias de regulación y de supervisión de todo el sistema financiero. Los impagos se dispararon cuando se acabaron los plazos de gracia promocionales y las tasas de interés de los créditos hipotecarios se actualizaron a un nivel casi 4 o 5 veces mayor del nivel en el que estaban cuando fueron concedidos⁵. Esa concesión masiva de créditos de alto riesgo, basados fundamentalmente en el creciente valor de las garantías inmobiliarias y muy poco en la capacidad de pago del deudor, fue posible gracias a los incentivos de riesgo moral que se desprendían del modelo de negocio “originar para distribuir” que la banca comercial de EEUU adoptó frente a los estrechos límites regulatorios impuestos para retener en sus balances la cartera con esta clase de créditos y a la inexistencia de límites para ser retirados o dados de baja del balance sin responsabilidad ni recurso alguno sobre sus bancos originadores (Roldán 2008). Así, el principal canal de contagio se consolidó gracias a que estos créditos fueron vendidos masivamente, dentro y fuera de los EEUU, a través de valores de re-titulización estructurados a partir de diversos tramos sobrecolateralizados obtenidos a su vez de otros valores de titulación que fueron estructurados a partir de créditos hipotecarios de alto riesgo, de modo que los inversionistas finales no podían reconocer ni seguir el riesgo subyacente verdaderamente asumido. Primero se produjo la crisis de las entidades hipotecarias originadoras dentro de EEUU, luego se perjudicaron secuencialmente los fondos de cobertura, los fondos de inversión y los fondos de pensiones inversores, lo cual arrastró a toda la banca de inversión que estructuró estos instrumentos y, no mucho después, se arrastró a la mayor parte de la banca comercial que invirtió sus reservas secundarias de liquidez en dichos valores, tanto en EEUU como en los demás países desarrollados.

No obstante, de un modo análogo al de la crisis anterior, esta última crisis también se expande luego que la garantía implícita de rescate del gobierno de EEUU desaparece: la Reserva Federal, después de rescatar insólitamente a otras enormes entidades financieras no bancarias, deja quebrar al banco de inversión Lehman Brothers. A partir de entonces la crisis bancaria arrecia y se produce una profunda crisis de liquidez en dólares, la cual se torna más grave fuera de los EEUU porque muchas entidades bancarias no estadounidenses dependían del fondeo interbancario en dólares de dichas entidades para seguir manteniendo las posiciones en dólares en estos valores estadounidenses adquiridos. La iliquidez ocasionada por la incertidumbre sobre la solvencia de las entidades

⁵ La tasa de interés de referencia de la Reserva Federal pasó de 1.0% a 5.25% entre 2004 y 2006.

bancarias que invirtieron en dichos valores termina obligando en varios otros países desarrollados al rescate público de sus grandes bancos. Y es que gracias a su falazmente elevada calificación crediticia, los valores generados sobre hipotecas de alto riesgo casi no consumían capital regulatorio para los bancos que invertían en ellos. Sin embargo, con su impago originaron imprevisibles y cuantiosas de pérdidas de capital patrimonial que luego los inversionistas no estuvieron dispuestos a financiar en los mercados de valores, ocasionando “corridas financieras” (y no las típicas “corridas bancarias”) que se reflejaron en salidas netas de capitales al exterior, empeorando el proceso de desapalancamiento que luego derivó en sendas crisis económicas.

¿Por qué el choque externo de la crisis financiera iniciada en Tailandia en 1997 y agravada por el impago de Rusia en 1998 desencadenó finalmente una crisis bancaria en el Perú entre 1998-1999 y por qué la crisis financiera iniciada en el mercado hipotecario de EEUU en 2007 y agravada con la quiebra de Lehman Brothers en 2008 no lo hizo? ¿Tuvieron algo que ver los cambios que se implementaron en la regulación bancaria y monetaria local? Esa es la inquietud de fondo que se pretende explorar en este documento, pues, como los impactos de los choques externos pueden ser examinados tanto por el lado del sector real (caída de exportaciones netas) como por el lado del sector financiero (salida neta de capitales), se puede demostrar que para el Perú los efectos del choque externo de 1997 y 1998 fueron menores que los de 2007 y 2008. Para esbozar una respuesta a esta inquietud, pero sin la menor pretensión de hacer un estudio exhaustivo del impacto de la regulación en general⁶, se requiere revisar los principales factores que pudieran haber afectado a la disposición y capacidad de la banca local para conceder créditos y determinar la moneda y demás condiciones en las que se ofrecieron, la rigurosidad de las reglas aprobadas para preservar la liquidez y solvencia de dichas entidades y la flexibilidad regulatoria establecida para que diversos agentes económicos califiquen en mayor o menor medida como sujetos de crédito.

Este documento tiene cinco secciones. En la primera sección esboza un resumen de los principales conceptos y relaciones fundamentales a analizar y contrastar en las secciones siguientes. En la segunda examina el contexto y la regulación monetaria y crediticia que imperó entre 1990 y 1997. En la tercera sección examina los cambios regulatorios asociados a la crisis financiera internacional que empezó en 1997 y sus efectos. En la cuarta sección se examina el contexto y la regulación monetaria y crediticia que imperó entre

⁶ Un marco teórico detallado para este tema puede ser revisado en el trabajo de García Santos (2007).

2000 y 2007. En la quinta sección se analizan los cambios regulatorios asociados a la crisis financiera internacional que empezó en 2007 y sus efectos. En la sexta sección se concluye y se esboza una agenda de mejoras pendientes.

I. Marco conceptual

Con la finalidad de entender mejor la naturaleza y dimensión del impacto de los cambios regulatorios, cuya secuencia cronológica se detalla y analiza en las secciones siguientes, resulta conveniente repasar algunos conceptos básicos y sus relaciones fundamentales, tanto económicos como financieros, sobre los que se analizan, sustentan y deducen las principales conclusiones y recomendaciones de este trabajo.

En primer lugar conviene recordar que las entidades de crédito, en general, forman parte de un mercado regulado que en todos los países del mundo tienen límites mínimos de capital patrimonial que deben mantener en todo momento en función al volumen ponderado de las operaciones que desean efectuar y retener en sus balances, es decir, tienen una capacidad de apalancamiento máxima respecto de su capital⁷. Evidentemente, los bancos no son las únicas entidades de crédito reguladas que realizan actividades bancarias, en el Perú también lo hacen las cajas municipales, las cajas rurales, las edpymes, las financieras, las arrendadoras, entre otras.

El capital patrimonial regulatorio que deben mantener estas entidades de crédito (denominado patrimonio efectivo o similar), a grandes rasgos, sólo debería estar conformado por el capital aportado por los accionistas más los beneficios o utilidades acumuladas que no hayan sido repartidos, más la deuda subordinada contraída con terceros que cumpla determinadas características, menos las inversiones no minoritarias de la entidad en sus empresas relacionadas, más una porción máxima de las provisiones genéricas constituidas. Es decir, a menos que haya un cambio regulatorio que altere las reglas de cálculo de dichos requerimientos, si las entidades de crédito desearan incrementar su capacidad para conceder y retener un mayor saldo de créditos, también requerirían necesariamente

⁷ La primera vez que hubo un esfuerzo internacional por homogenizar el cálculo de los activos ponderados por riesgo y el límite mínimo de capital (límite máximo de apalancamiento) de los bancos se concretó con la aprobación del (Antiguo) Acuerdo de Capital de 1988, hoy conocido como Basilea I, el cual estableció el capital mínimo en 8% del total de activos ponderados por riesgo (apalancamiento máximo 12.5 veces) y sólo se tornó obligatorio para los bancos con actividades internacionales (BPI 1988). No obstante, debe notarse que la composición de dicho capital para todos los demás bancos no siempre ha sido la misma ni ha tenido la misma evolución en todos los países.

incrementar su capital regulatorio, ya sea con aportes de capital patrimonial, o con la emisión de deuda subordinada aceptable, o con la mayor generación de utilidades o beneficios que acuerden no repartir como dividendos.

En segundo lugar, no resulta sorprendente decir que el principal riesgo del negocio de conceder créditos es precisamente el riesgo de crédito, es decir, que existe la posibilidad de que no todos los créditos sean pagados en tiempo y forma de acuerdo a las condiciones originalmente aprobadas. De hecho, existe cierta regularidad empírica en las tasas de impago que incluso se puede prever (pérdida esperada) a lo largo de los ciclos de expansión y contracción del crédito y que sólo en circunstancias imprevisibles de crisis se incrementan de modo significativo (pérdida inesperada). En tal sentido, la contabilidad permite reconocer como gasto (deducible de impuestos) una aproximación de ese primer componente que se constituye con el nombre de provisiones, de modo que, teóricamente, sólo el segundo componente debiera estar sostenido por el capital regulatorio requerido.

La contabilidad bancaria en el Perú diferencia al menos dos tipos de provisiones: las provisiones genéricas y las provisiones específicas. En sentido estricto, se supone que sólo las primeras deberían corresponder a las pérdidas esperadas atribuibles a los créditos cuyos deudores actualmente se encuentran en capacidad de seguir cumpliendo con el pago normal, en tiempo y forma, según lo originalmente aprobado, pero que en algún momento una proporción de ellos presentará dificultades. No obstante, como los impagos incobrables no aparecen de la noche a la mañana, las segundas se van constituyendo por los créditos específicos cuya calidad original ya se ha empezado a deteriorar antes de volverse incobrables. En cualquier caso, ambos tipos de provisión son gastos que reducen los beneficios o utilidades que puede obtener la entidad de crédito involucrada, aunque evidentemente no implican salidas de efectivo. Así, para determinar las provisiones requeridas, genéricas y específicas, la regulación establece la obligación de clasificar los créditos en categorías de menor a mayor riesgo y cuyas tasas de provisión también varían de menor a mayor magnitud, tasas que pueden reducirse en función a las garantías elegibles que se hayan constituido porque, teóricamente, reducirían la severidad de la pérdida del crédito incobrable asociado, en caso se materializara un impago.

Por consiguiente, si hubiera un cambio regulatorio que estableciera un mayor requerimiento de provisiones (acumuladas) para créditos, entonces las entidades tendrían una menor capacidad para conceder créditos adicionales, en caso deseen mantener sin cambios su tasa de reparto de dividendos y todas las demás condiciones. Es decir, sin consi-

derar efectos tributarios, un incremento en las tasas de provisiones requeridas económicamente tiene un efecto bastante similar al de un incremento en los niveles mínimos de capital requeridos. Por consiguiente, a mayor saldo de provisiones acumuladas, mayor capacidad para absorber futuras pérdidas por incobrables sin afectar el capital regulatorio constituido. Caso contrario, una insuficiencia de provisiones (acumuladas) por incobrables podría requerir (para su constitución) de reducciones de capital patrimonial que podría llevar a incumplir el mínimo de capital regulatorio requerido, lo que a su vez constituiría una causal para que la entidad sea intervenida o, incluso, disuelta⁸.

En tercer lugar, si bien teóricamente una entidad de crédito puede aumentar su capacidad para conceder créditos sólo incrementando capital regulatorio, por la fracción de ponderación correspondiente, en función al tipo de crédito que desee conceder, en la práctica sí requiere fondear la totalidad de dichos desembolsos adicionales. La más importante fuente tradicional de fondeo del negocio bancario en el Perú ha solido estar conformada por los depósitos del público, mientras que el fondeo vía el mercado de valores ha solido tener una menor participación y estar dirigida sólo a calzar parcialmente determinados tipos de crédito. Esto implica que la capacidad de todas las entidades del sistema para conceder créditos, en conjunto, está en cierta medida limitada por el crecimiento vegetativo del ahorro interno que permanece dentro del país y no sólo por el nivel de capital regulatorio de dichas entidades.

Empero, una forma de alterar estructuralmente la liquidez y la capacidad de concesión de créditos de todas las entidades del sistema es por medio de la regulación de los capitales del exterior (deuda externa). Una política monetaria o financiera local más flexible reduce las barreras para el mayor ingreso de capitales y ello, a su vez, permite a las entidades locales aumentar su liquidez para tener la capacidad de conceder créditos por encima del ritmo permitido por el crecimiento del ahorro interno. Sin embargo, en caso de una alta dependencia de estos capitales, un cambio en la política monetaria o financiera en los países de donde provienen dichos capitales o un simple cambio generalizado en la disposición de dichos capitales para permanecer en el país (o en países percibidos como similares) pueden imprevisiblemente producir, además de una eventual crisis cambiaria, una crisis de liquidez bancaria que originará un proceso de desapalancamiento crediticio tan doloroso y recesivo como el de una tradicional corrida de depósitos que, en el extre-

⁸ Nótese que todo saldo de crédito impago para poder ser retirado del balance, por ser declarado incobrable, debe antes haber acumulado provisiones por el 100%, lo que a su vez implica haber ido reconociendo su pérdida reduciendo los beneficios o utilidades de la entidad.

mo, podría inclusive llevar a la quiebra a varias entidades sin problemas de solvencia.

En cuarto lugar es importante recordar que la forma tradicional como los bancos centrales solían instrumentar la política monetaria, hasta antes de la implementación de las tasas de interés de referencia como principal instrumento operativo que se consolidó y generalizó con la adopción de metas de inflación, era a través de las variaciones de las tasas de reservas de encaje y de la alteración de las obligaciones sujetas a dichas tasas de reservas de encaje. Así, estos dos instrumentos les permitían a los bancos centrales alterar directamente sus metas de agregados monetarios para toda la economía. Esto implicaba que, aún cuando las entidades de crédito tuvieran un incremento en su captación de fondeo con obligaciones, este mayor fondeo podía ser neutralizado para la concesión de créditos si el banco central incrementaba las tasas de reservas de encaje mínimo, obligando a las entidades de crédito a constituir mayores reservas de encaje por dicha captación de liquidez adicional. Del mismo modo, el banco central podía reducir o incrementar en forma diferenciada los diferentes tipos de obligaciones sujetas a encaje (depósitos del público, créditos adeudados a otras entidades, valores emitidos en el mercado, entre otros), lo cual también alteraba la disponibilidad total del fondeo estructural de las entidades para ser colocado en créditos al público⁹.

Ahora bien, un banco central también podía alterar el costo total de la obligación de constitución de reservas de encaje. Una forma de reducir dicho costo era pagando una remuneración por la parte de las reservas de encaje que fueran depositadas en el banco central, o permitiendo que una parte importante de dichas reservas no fuera depositada en el banco central. En el Perú estos instrumentos se han seguido utilizando, así, las reservas de encaje legal mínimas obligatorias no están remuneradas, como en la mayoría de países, pero se permite que la mayor parte de ellas las mantengan las entidades en sus propias bóvedas. La diferencia de reservas de encaje, los llamados encajes adicionales, que son la mayor parte del total de encaje obligatorio en dólares, sí son remunerados. Aparte, las tasas de encaje adicional no siempre son fijas sino que pueden incrementarse una vez que alguna clase de las obligaciones sujetas a encaje excede determinado nivel objetivo. Es decir, aún cuando el banco central peruano no emita dólares y no pueda establecer explícitamente una tasa de referencia en dólares, éste sí ejecuta una política monetaria en dólares cuya postura no sólo depende de la variación de las tasas de encaje o del

⁹ No obstante, de por sí, este tipo de medidas introducían inestabilidad financiera y afectaban a la competencia en igualdad de condiciones porque impactaban de modo muy diferente a cada entidad de crédito, en función a su estructura particular y temporal de fondeo.

establecimiento de límites de exoneración de constitución de reservas de encaje, sino que su efecto total también depende de la remuneración relativa brindada a dichas reservas de encaje. Esto es clave en un país donde la mayor parte del crédito y la liquidez tradicionalmente han estado en dólares.

En quinto lugar, aún cuando las entidades de crédito cuenten con el capital y el fondeo suficientes, para que se incremente el saldo de sus créditos concedidos también requieren de voluntad propia para hacerlo. Dicha voluntad depende de las expectativas sobre la evolución futura de las condiciones macroeconómicas y de la percepción de sostenibilidad del nivel de endeudamiento y de la capacidad de pago de los clientes demandantes de créditos. Si bien individualmente cada entidad de crédito decide cómo determinar la capacidad de pago de sus clientes y, en función de ello, decide cuánto es lo máximo que les puede prestar, estos clientes también pueden tratar de obtener créditos adicionales en otra entidad con resultados diferentes, ya sea porque pueda tener unas políticas de crédito más agresivas o porque pueda ofrecerles mejores condiciones financieras.

De este modo, la voluntad de las entidades para conceder más créditos en el sistema no sólo depende de la postura de política monetaria y de la regulación bancaria, sino que inclusive depende de la capacidad de las entidades de crédito para determinar el sobreendeudamiento relativo, de su percepción de una probable pérdida de participación de mercado, así como del eventual riesgo moral implícito en los diferentes programas de crédito que el gobierno pueda haber apoyado o proponga implementar a través de su banca de desarrollo. Así, mientras la percepción colectiva de las entidades se mantenga optimista, el flujo de crédito se mantendrá a pesar de que pueda o no haber situaciones objetivas de sobreendeudamiento, postergando cualquier materialización de deterioro de la calidad crediticia si todas las demás condiciones no cambian, más aún si se disminuyen los requerimientos relativos de provisiones tradicionales. De hecho, si el proceso de expansión crediticia ocurre a tasas muy altas, la evidencia histórica sugiere que es altamente probable que muchos de los créditos no estén siendo concedidos de manera lo suficientemente conservadora ni sana y que, por el contrario, estén generando mayores requerimientos futuros de provisiones por incobrables.

En sexto lugar, es importante recordar también que la supervisión existe porque hay regulación y no viceversa. La regulación comprende el establecimiento de políticas, principios, reglas y estándares, mientras que la supervisión abarca el juicio y aplicación crítica de estas políticas y normas a entidades particulares (Volcker et al. 2009). De ahí que, los

Principios Básicos del Comité de Basilea suponen que la misma entidad supervisora no tiene el papel de regulador, excepto para algunas normas prudenciales, para evitar el natural conflicto de interés entre ambas funciones. Por tanto, es el supervisor quien debe dar cuenta del cumplimiento de la legislación, de la regulación y de las propias políticas internas de los supervisados, lo cual incluye dejar constancia imparcial de que las entidades de crédito mantienen registros adecuados a las políticas y prácticas contables ampliamente aceptadas internacionalmente y que, por tanto, publican información periódica cualitativa y cuantitativa que refleja razonablemente su situación financiera (BPI 2009). En el Perú, debido a un vacío en el diseño legal de la estructura financiera, la regulación bancaria es establecida fundamentalmente por el mismo supervisor bancario.

Además, desde hace varios años existe un claro consenso internacional para aplicar una serie de criterios básicos estándares para la presentación de los estados financieros¹⁰, de los cuales el más básico establece que, para propósitos de información general, los estados financieros deben ser comparables, tanto con los estados financieros de periodos anteriores de la misma entidad como con los de las otras entidades. Esto tiene como consecuencia que, cuando hay cambios contables importantes, los estados financieros de los periodos anteriores requieren ser revisados para homologarlos y asegurar su adecuada comparabilidad, lo que suele ocurrir sólo con el periodo inmediatamente anterior. Evidentemente esto también se aplica para los indicadores financieros que se construyen partir de los anexos y reportes que complementan esos estados financieros.

Por consiguiente, frecuentes cambios regulatorios en la contabilidad, dispuestos por el mismo supervisor que luego publica los indicadores estadísticos sin homologar, en realidad evidencian el conflicto de interés entre estos dos papeles: (a) el del que establece las reglas que se deben cumplir y se encuentra en una natural presión constante de demostrar que dichas reglas son razonables y viables de aplicar, y (b) el del que independiente supervisa y da cuenta de que efectivamente las reglas establecidas se cumplen, o no, y de lo cual depende inclusive su propia intervención en las entidades de crédito, para su reorganización o su liquidación, un papel que no siempre es poco controversial. Es decir, resulta casi imposible asegurar una total independencia en el ejercicio de sus funciones sin una entidad es juez y parte en el ejercicio de las mismas.

¹⁰ Estándares conocidos como Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) y Norma Internacionales de Información Financiera (NIIF). Ver www.ifrs.org.

En sétimo lugar también se puede constatar que la intensa transformación del sector financiero en las últimas décadas ha ido desvaneciendo las fronteras entre los sectores financieros tradicionales (banca, seguros y valores). Esto ha hecho que trabajar con la supervisión sectorial tradicional ya no sea eficiente para completar algunas lagunas de posible arbitraje que se han ido generando inevitablemente y en torno a las cuales no siempre se pueden establecer eficaces acuerdos de cooperación entre supervisores o, aunque lo hubieran, puede que se dificulte la valoración adecuada de todos los riesgos. Y es que, después de todo, uno de los objetivos básicos de toda regulación financiera sectorial, o no, es la propia estabilidad financiera del sistema en su conjunto. Este cambio de paradigma ha llevado a plantear una creciente centralización de todas las supervisiones financieras sectoriales existentes, ya sea de forma voluntaria o como consecuencia de una crisis¹¹.

Sin embargo, también se ha empezado a hacer cada vez más evidente que la supervisión prudencial tradicional, de la solvencia y liquidez de cada una de las entidades consideradas individualmente, no asegura siempre la solidez y estabilidad de todo el sistema financiero en su conjunto. De hecho, la regulación individual podría llegar a tener objetivos contrarios a los de la regulación sistémica en determinadas circunstancias¹². Para enfrentar esta debilidad estructural, se ha venido planteando la necesidad de contar con un supervisor prudencial macro, sistémico o colectivo, cuyo papel podría ser asignado al banco central (BPI 2009). Y es que uno de los propósitos clave de la regulación bancaria para prevenir crisis debiera ser la internalización del costo social de sus comportamientos (Brunnermeier et al. 2009), especialmente cuando los costos privados y sus oportunidades de lucro generan incentivos perversos, como en el caso de la alta dolarización financiera. En cualquier caso, tanto la regulación como la supervisión deben ser lo suficientemente buenas como para restringir la excesiva toma de riesgos, tanto desde el punto de vista micro como del punto de vista macro, más aún cuando en el marco de una mayor liberalización financiera se produce un rápido crecimiento de los créditos que puede superar la capacidad operativa de las entidades y de los propios supervisores, quienes

¹¹ Existen al menos 3 ejemplos de países que han tenido que adoptar un esquema de supervisión consolidada a raíz de una crisis sistémica: Suecia a inicios de los años 80, México a fines de 1994 y Corea del Sur a fines de 1997 (Gil y Segura 2006).

¹² Por ejemplo, piénsese en la norma que impedía a los bancos comerciales en EEUU retener créditos hipotecarios de baja calidad en sus balances, pero que no les impedía su producción y venta a gran escala que terminó contaminando todo el sistema financiero.

además deben divulgar creciente y suficiente información de calidad que facilite la vigilancia de las entidades por parte del mercado y de las demás autoridades.

En octavo lugar, resulta también bastante claro que el tradicional negocio bancario se sostiene en la diversificación, de tal modo que no sólo no todas sus obligaciones le pueden ser exigidas a la entidad de crédito al mismo tiempo (como cuando ocurren corridas de depósitos), sino que no todos sus prestatarios deben incumplir sus obligaciones simultáneamente. Así, la probabilidad de quiebra de cualquier entidad, ocasionada por el impago simultáneo de un conjunto importante de sus contrapartes, es más baja cuanto más adecuadamente diversificados estén. Sin embargo, la diversificación tiene un límite: por su propia naturaleza, los únicos factores de riesgo no diversificables son los riesgos sistémicos. Esto origina que el ciclo crediticio se vea favorecido por un ciclo económico favorable, y viceversa. Y en ese contexto la política monetaria busca influir en dicha evolución tratando de aumentar las tasas de interés reales cuando el crecimiento del crédito amenaza con recalentar en exceso la economía, y viceversa. No obstante, cuando una parte importante de los créditos están concedidos en moneda extranjera a deudores cuyas fuentes de ingreso están en moneda nacional (alta dolarización crediticia), la variación del tipo de cambio pasa a formar un nuevo factor de riesgo no diversificable que no siempre puede ser controlado por la política monetaria (Jiménez 2005a). Así, en el extremo, puede haber entidades de crédito con volúmenes de carteras y cantidad de contrapartes mucho más grandes que, debido a su más alta dolarización crediticia, en realidad estén menos diversificadas y sean menos sólidas que varias entidades mucho más pequeñas que teóricamente se las consideraría más concentradas y vulnerables, precisamente por su menor dolarización.

II. Contexto y principales cambios regulatorios producidos entre 1990 y 1997

A principios de la década de los 90, el objetivo central de la política monetaria en el Perú era acabar con el proceso hiperinflacionario desarrollado y exacerbado durante la segunda mitad de la década de los 80. La política de liberalización cambiaria y financiera implementada permitió el libre flujo de capitales del exterior hacia el Perú, aunque ello también se produjo en los demás países de la región, lo cual en realidad se asoció a una caída de las tasas de interés internacionales, principalmente de las de EEUU¹³, y no sólo a la aplicación de reformas estructurales y programas de estabilización inspirados en el de-

¹³ Las tasas de interés interbancarias en EEUU cayeron de niveles que bordeaban el 9% en 1989 a niveles en torno al 3% entre fines de 1992 y 1993.

nominado Consenso de Washington¹⁴.

Por otra parte, la implementación de la serie de reformas estructurales efectuadas alteró el entorno macroeconómico produciendo grandes cambios en los precios relativos y en la rentabilidad de los negocios. Estos cambios a su vez afectaron la ya deteriorada capacidad de pago de los deudores que sobrevivieron al proceso hiperinflacionario e incrementaron la ya elevada cartera pesada de las entidades de crédito, desencadenando la crisis bancaria de 1991-1992: 8 bancos¹⁵, 9 mutuales¹⁶, 1 caja¹⁷, 1 financiera¹⁸ y 1 compañía de inversiones¹⁹ fueron intervenidas y disueltas o absorbidas, sin contar cooperativas.

Entre las principales causas de esta crisis bancaria, que incluso se extendió hasta principios de 1993, se pueden señalar: (i) las muy elevadas tasas de interés activas reales, (ii) la incapacidad para detectar el sobreendeudamiento, tanto por la existencia de la reserva bancaria sobre las operaciones activas como por la inexistencia de centrales de riesgo, (iii) la exagerada capacidad de apalancamiento de las entidades (el apalancamiento máximo era de 15 veces, es decir, el patrimonio efectivo podía ser sólo el 6.67% del total de activos ponderados por riesgo, (iv) la baja calidad de la composición del patrimonio neto constituido²⁰, (v) la falta de capital humano en el manejo de créditos, que descansaba en personal que en gran medida no contaba con estudios universitarios, y (v) la débil supervisión bancaria que permitió que las entidades se embarquen en una guerra de cada vez más altas tasas de interés pasivas que luego generaron un mayor problema de selección adversa entre sus nuevos deudores.

¹⁴ Un listado de políticas económicas consideradas por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en la capital de EEUU que se consideraron como el mejor programa económico que los países de América Latina debían aplicar para impulsar el crecimiento y que se originan en el documento de trabajo de Williamson (1990).

¹⁵ Banco Central Hipotecario, Banco Central de Crédito Cooperativo del Perú, Banco Regional Sur Medio y Callao, Banco Popular del Perú y la denominada banca estatal de fomento (Banco Agrario del Perú, Banco Industrial del Perú, Banco Minero del Perú y Banco de la Vivienda del Perú):

¹⁶ Mutual Asincoop, Mutual Ica, Mutual Puerto Pueblo, Mutual Chiclayo, Mutual Perú, Mutual Santa Rosa, Mutual Metropolitana, Mutual del Centro y Mutual Arequipa. En 1993 también se intervino Mutual Panamericana y se disolvieron Mutual Loreto y Mutual Tacna.

¹⁷ Caja de Ahorros de Lima.

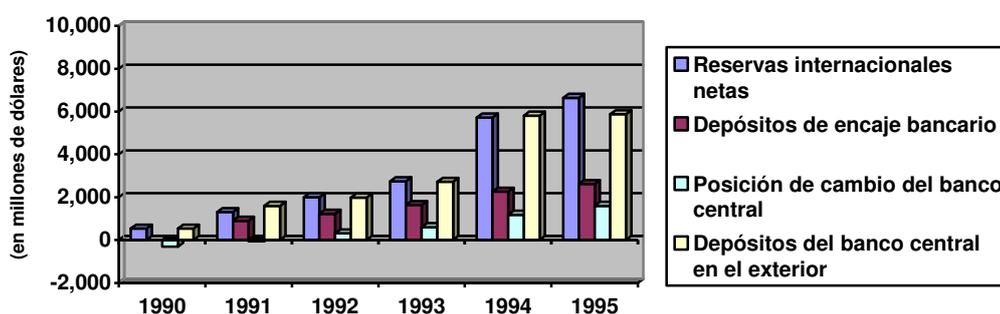
¹⁸ Financiera del Sur (en 1993 le levantaron la intervención).

¹⁹ Peruinvest.

²⁰ Entre 1988 y 1991, casi la mitad del patrimonio neto de todos los bancos comerciales estaba constituido por excedente de revaluación, es decir, revalorizaciones de partidas no monetarias que no constituían capital de calidad suficiente para hacer frente a los riesgos tradicionales de la actividad bancaria.

En 1993, en buena parte a raíz de la crisis bancaria de 1991-1992, empezó a regir una nueva ley orgánica de la supervisión bancaria²¹ y se aprobó una nueva ley de banca²². Esta última redujo una parte de las vulnerabilidades que originaron la crisis anterior: (i) levantó la reserva bancaria sobre las operaciones activas y permitió la creación de centrales de riesgo privadas, y (ii) disminuyó el apalancamiento máximo de las entidades de 15.0 a 12.5 veces, con lo cual el patrimonio efectivo mínimo requerido se incrementó en casi 20% (del 6.67% al 8.00%) respecto del total de activos ponderados por riesgo.

Gráfico 1: Composición de las reservas internacionales netas 1990-1995



Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

Por otro lado, ese mismo año empezó a regir la nueva ley orgánica del banco central, entidad a la que le señalaba como única finalidad, en adelante, la preservación del valor de la moneda. Hasta entonces casi el 90% de la creación de los medios de pago en el Perú por parte del banco central se sustentó en sus operaciones de compra de divisas, algunas de las cuales eran esterilizadas en función a los objetivos para el tipo de cambio relativo, prácticamente el único instrumento de política monetaria²³. No obstante, debido al elevado nivel de dolarización financiera y al régimen de tasas de encajes que se estableció, las reservas de encaje en moneda extranjera constituidas por los bancos privados locales formaban el componente más importante de las reservas internacionales netas, casi todas depositadas en el exterior, en tanto que la posición de cambio del banco central (la parte de las reservas internacionales netas que era propiedad del banco central) recién desde fines de 1992 se había tornado positiva (ver Gráfico 1).

Por consiguiente, el nuevo sistema monetario recién implementado para acabar con la hiperinflación en realidad fue diseñado con una alta adicción a la dolarización financiera

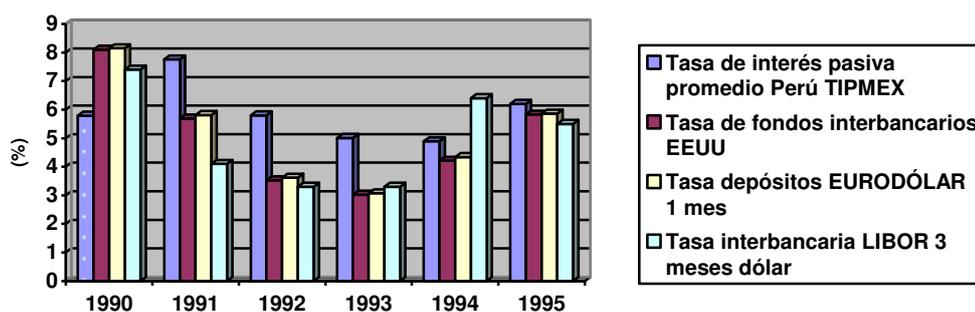
²¹ Decreto Ley N° 25987.

²² Decreto Legislativo N° 770.

²³ La diferencia eran eventuales operaciones de redescuento temporales. Recién en 1994 se inició la colocación de certificados de depósito del propio banco central.

local: a mayor dolarización de los depósitos del público en el sistema bancario, mayores reservas internacionales se reflejaban en la contabilidad nacional. Y el hecho no fue fortuito, puesto que, además, en la ley de banca de 1991²⁴ se estableció un sistema de incentivos que alentó a las entidades a mantener esa situación: los encajes adicionales respecto del encaje mínimo legal tenían que ser remunerados a una tasa que no podía ser menor que la tasa de interés pasiva promedio local (Gráfico 2), que es la tasa de interés promedio pagada por la banca a todos los depósitos en dólares del público, aun cuando el banco central los reinvertía en el exterior a una tasa de interés menor²⁵, un arbitraje que contribuyó después a generar un déficit cuasifiscal, aunque este extremo se moderó parcialmente²⁶ con la aprobación de la nueva ley de banca de 1993 que le facultó al banco central a determinar la tasa de remuneración de los encajes adicionales y también modificó el régimen de encaje mínimo legal diferenciado por uno unificado²⁷.

Gráfico 2: Tasas de interés en dólares 1990-1995



Fuente: Reserva Federal, INEI

Elaboración: Propia

Asimismo, como la ley de banca aprobada en 1993 ratificó como norma fundamental el principio de banca múltiple aprobado en 1991 y aprobó el principio de igualdad de trato a la inversión extranjera respecto de la local, entre 1994 y 1995 se dio un proceso de consolidación de entidades relacionadas a un mismo grupo económico. Al mismo tiempo, por los mayores requerimientos de capital y la expectativa de mayor competencia en la etapa expansiva del ciclo crediticio que se iniciaba, se dieron múltiples cambios en la composición accionaria de los bancos ante el ingreso de capitales extranjeros.

²⁴ Decreto Legislativo N° 637.

²⁵ El nivel de las tasas pasivas locales entre 1992 y 1993 más que duplicó el de las tasas de interés internacionales (LIBOR).

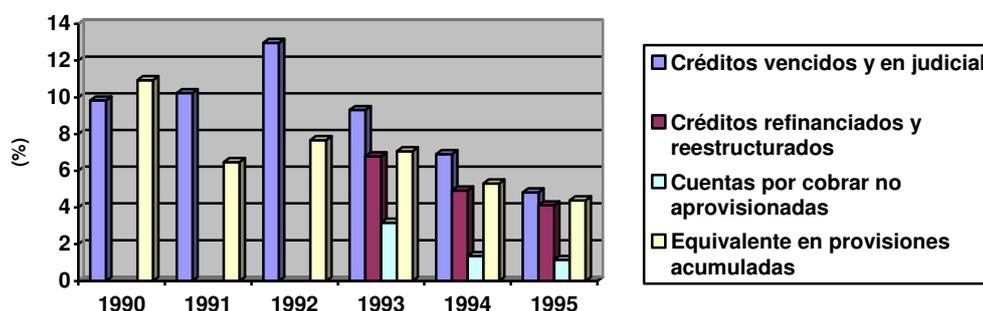
²⁶ En 1993 el Tesoro Público tuvo que incrementar el capital social del banco central en S/ 50.0 millones para compensar parcialmente las pérdidas de ese ejercicio que ascendieron a S/ 126.6 millones.

²⁷ Se estableció una tasa de reservas de encaje mínimo legal de 9% en reemplazo a las tasas de encaje de 6% para los depósitos de ahorros y a plazo y de 15% para los depósitos a la vista.

En esos años además ingresaron bancos especializados en banca de consumo y los bancos existentes empezaron a promover servicios vinculados a la banca personal, un segmento que nunca antes no había sido atendido en el Perú. Además algunas entidades buscaron aumentar su presencia en el financiamiento a pequeñas y medianas empresas debido a que algunas grandes empresas empezaban a acceder directamente a recursos de bancos del exterior que se empezaban a interesar en ingresar al país.

En paralelo, y como consecuencia de la crisis bancaria de 1991-1992, a través de un fideicomiso de COFIDE, en 1993 se había iniciado la ejecución de un programa de reestructuración financiera para apoyar a las empresas con problemas de liquidez y que se pudieran considerar viables en el medio plazo. Con este programa se hizo la transferencia de cartera de créditos de los bancos a cambio de bonos del gobierno por 65 millones de dólares nominales y se refinanciaron deudas por 27 millones a 5 años a tasas inferiores a las de mercado.

Gráfico 3: Créditos en problemas y provisiones de la banca 1990-1995



Fuente: SBS

Elaboración: Propia

A pesar de ello, y según la memoria del propio banco central, entre fines de 1992 y fines de 1993 la proporción de créditos no recuperados en la banca respecto de los créditos totales sólo bajó de un 20.1% a un 18.5%. Estas cifras no diferían mucho de las registradas contablemente al 31/12/1993: los créditos vencidos y en cobranza judicial eran un 9.3%, los créditos refinanciados y reestructurados eran un 6.8% y las cuentas por cobrar equivalían a un 3.2%; sin embargo, el saldo de provisiones acumuladas equivalían a sólo un 7.1% del total de crédito, un déficit de provisiones que equivalía a más del 100% del patrimonio de las entidades de crédito (ver Gráfico 3)²⁸. De ahí que en 1994 resultara impor-

²⁸ Si sólo se considerara la cartera atrasada (créditos vencidos y créditos en cobranza judicial), el patrimonio comprometido por déficit de provisiones pasó de 16.3% en 1991 a 20.7% en 1992 y a 11.4% en 1993. La su-

tante aprobar una disposición específica²⁹ para uniformizar y sincerar los criterios de clasificación y el tratamiento contable de los créditos refinanciados dentro y fuera del programa de reestructuración promovido por el gobierno.

Por un lado, se estableció que, en adelante, con la excepción de las líneas de crédito revolving que se aprobaran en forma colegiada dentro de cada entidad de crédito, modalidad que por aquellos años recién se empezaban a implementar en el sistema, debía considerarse “operación refinanciada” a toda aquella operación de crédito en la que se produjeran una o más de las siguientes acciones: (a) modificación de monto, plazo o intereses respecto de los originalmente pactados, (b) cualquier novación de deuda al mismo deudor por dificultades de pago, (c) cualquier cambio de modalidad no acordado previamente, y (d) cualquier sustitución de deudor por otro vinculado directa o indirectamente. En este sentido, no se considerarían refinanciadas a aquellas operaciones en las pudiera probarse que los cambios en plazo o monto originales no obedecían a dificultades en la capacidad de pago del deudor, considerando para ello su situación general en el sistema.

Por otro lado, según la misma disposición, las deudas de empresas incorporadas a la Ley de Reestructuración Empresarial³⁰ pasaban a ser consideradas como créditos refinanciados “especiales”, con lo cual pasaron a contabilizarse dentro de la cartera vigente como refinanciados, mejorando su registro y divulgación, pero sus provisiones acumuladas debían mantenerse como específicas y sin poder ser reducidas del monto inicial registrado al menos 6 meses. Asimismo, los nuevos financiamientos a estos deudores serían tratados de modo independiente, aunque su comportamiento podía influir en la calificación de las deudas reestructuradas y viceversa.

Aparte, mediante otra disposición específica³¹, se ampliaron las pautas para determinar el grado de realización de las garantías que se constituyeran en respaldos de los créditos (ver Tabla 1). Revisar esto con detalle es importante porque el valor de las garantías servía para determinar la posición neta afecta al requerimiento de provisiones, de modo que había una relación proporcional inversa entre el monto de provisiones acumuladas requere-

pervisión bancaria no publica estadísticas detalladas anteriores a 1993 para los créditos refinanciados ni para las cuentas por cobrar.

²⁹ Circular SBS N° B-1961-94.

³⁰ Decreto Ley N° 26116.

³¹ Circular SBS N° B-1964-94.

ridas y el monto de garantías acordadas con los deudores. Al 31/12/1994, el 9.9% de los créditos directos de la banca comercial contaba con garantías auto liquidables y el 36.4% contaba con garantías de lenta realización (23.1% y 28.4% respectivamente en el caso de los créditos indirectos), es decir, casi un 50% de los créditos no estaba afecto al requerimiento de provisiones.

Tabla 1: Valorización de las garantías elegibles de 1994 a 1997

Tipo de garantía elegible		Valorización
Auto liquidable	Depósitos	100%
	Valores cotizados en bolsa	100%
	Fianzas o avales bancarios	100%
	Cartas de crédito stand by	Hasta 100%
	Seguro de crédito de exportación	Hasta 100%
Lenta realización	Mercadería en prenda con endoso de warrant	Hasta 70%
	Avales convenios internacionales	Hasta 70%
	Conocimiento de embarque o carta porte	Hasta 70%
	Inmueble urbano o rústico en hipoteca	Hasta 50%
	Nave o aeronave en hipoteca	Hasta 50%
	Maquinaria y equipo en prenda	Hasta 50%
	Medios de transporte en prenda	Hasta 40%
	Prenda agrícola, pecuaria o minera	Hasta 30%
	Mercadería en prenda	Hasta 30%
	Documentos en cobranza hasta 360 días	% recuperación 6 meses
Documentos en descuento hasta 360 días		

Fuente: SBS

Elaboración: Propia

Asimismo, dicha regulación exigía la actualización del valor de las garantías, si tenían una antigüedad mayor a 12 meses, pero sólo en casos de refinanciación y en casos de deudores clasificados en Problemas Potenciales que fueran reclasificados en Deficiente o peor. Del mismo modo, se resaltaba que la nueva tasación o valorización debía estar a cargo de un perito tasador inscrito en los registros de la supervisión bancaria, sólo si el caso lo ameritaba. Más aún, si bien la norma requería que las garantías hipotecarias estuvieran inscritas en los Registros Públicos, se contemplaba que de no ser así debía hacerse mención de las razones y el estado en que se encontraba, así como de la existencia o no de seguro. Es decir, había una laxitud importante para no mantener actualizados los valores de las garantías y para determinar qué garantías perfeccionadas, o no, eran reconocidas para reducir los requerimientos regulatorios de provisiones.

Posteriormente, recién en 1995 la supervisión bancaria actualizó y modificó³² las disposiciones sobre evaluación y calificación de créditos que estaban vigentes desde fines de

³² Circular SBS N° B-1972-95.

1992³³. Como en otros países, la norma establecía que todos los créditos debían estar tipificados en (i) créditos comerciales, (ii) créditos de consumo o (iii) créditos hipotecarios para vivienda. En tal sentido, y aunque prácticamente no existían, a los créditos a la microempresa se los consideraba incluidos entre los créditos comerciales, al igual que los créditos con garantía hipotecaria. Se tenía establecido que la evaluación y clasificación de la cartera de créditos debía comprender al 100% de los tres tipos de créditos, los cuáles debían ser clasificados en una de 5 categorías (ver Tabla 2).

Tabla 2: Clasificación de los créditos de 1995 a 1997

Clasificación del crédito	Factores cualitativos	Factores cuantitativos (días de atraso)	
	Créditos comerciales	Créditos de consumo	Créditos para vivienda
Normal	Criterios generales	Hasta 8 días	Hasta 0 días
Problemas potenciales	Criterios generales	Hasta 30 días	Hasta 30 días
Deficiente	Criterios generales	Hasta 60 días	Hasta 120 días
Dudoso	Criterios generales	Hasta 120 días	Hasta 365 días
Pérdida	Criterios generales	Más de 120 días	Más de 365 días

Fuente: SBS

Elaboración: Propia

La clasificación de los créditos de consumo y de los créditos hipotecarios de vivienda se hacía básicamente en función directa a los días de atraso o morosidad, mientras que en la clasificación de los créditos comerciales prevalecía un análisis basado fundamentalmente en criterios cualitativos generales, establecidos por la regulación, con la subsiguiente eventual discrecionalidad de interpretación de cada entidad de crédito, discrecionalidad que se supone era inspeccionada por el supervisor en sus visitas periódicas a cada entidad.

Tabla 3: Provisiones mínimas por tipo de crédito de 1995 a 1997

Clasificación del crédito	% Provisión por incobrabilidad (sin/con garantía)					
	Créditos comercial		Crédito de consumo		Créditos para vivienda	
Normal	0%	0%	0%	n.d.	0%	0%
Problemas potenciales	1%	1%	3%	n.d.	1%	1%
Deficiente	25%	1%	30%	n.d.	25%	1%
Dudoso	50%	1%	60%	n.d.	50%	1%
Pérdida	100%	1%	100%	n.d.	100%	1%

Fuente: SBS

Elaboración: Propia

Asimismo, las tasas de provisión asociadas a cada categoría (Tabla 3) no eran sustancialmente diferentes por cada tipo de crédito involucrado, aunque la definición cuantitativa

³³ Circular SBS N° B-1930-92.

de la clasificación del crédito sí era sustancialmente distinta entre los créditos de consumo (con mayor tolerancia para mantener la clasificación Normal que no estaba afecta a provisiones) y los créditos hipotecarios para vivienda (con mayor tolerancia para evitar ser clasificado en Pérdida).

Igualmente conviene resaltar que, bajo esa norma, sólo los créditos con clasificación diferente de Normal estaban afectos a provisiones: en esos años los créditos clasificados en Problemas Potenciales estaban afectos a provisiones genéricas y los créditos clasificados en Deficiente, Dudoso y Pérdida estaban afectos a provisiones específicas. Esto teóricamente era incorrecto porque suponía que los créditos clasificados en Normal nunca serían susceptibles de un deterioro futuro que ameritara la constitución de provisiones genéricas para incobrabilidad, cuando estos créditos eran la gran mayoría y era la clasificación inicial que tenían todos antes de deteriorarse, y en cambio a los créditos clasificados en Problemas Potenciales sí les correspondía provisiones específicas porque deterioraron su clasificación precisamente al detectárseles algunas dificultades específicas³⁴.

Sin perjuicio de lo indicado, los créditos refinanciados podían ser clasificados en una categoría de menor riesgo que Deficiente excepcionalmente, previa sustentación y verificación que apruebe la supervisión bancaria (silencio positivo si en 20 días no había respuesta). En tanto que los créditos sujetos a la Ley de Reestructuración Empresarial podían ser reclasificados en categorías de mayor riesgo si vencido el plazo considerado razonable, se determinaba que no se había alcanzado una recuperación económica sostenida³⁵.

Por el lado de la política monetaria, hasta mediados de 1995, y como parte del esquema de dependencia de la dolarización local, el saldo de encaje total en dólares estaba conformado por la tasa de encaje implícita existente a octubre de 1993, pero aplicada sobre el saldo base sujeto a encaje a esa fecha³⁶, lo que aseguraba un saldo mínimo para este

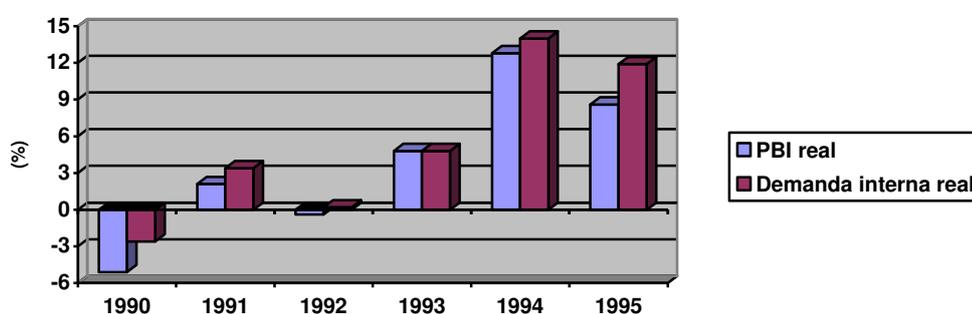
³⁴ En la regulación existía una discrecionalidad para que las entidades constituyeran provisiones genéricas (voluntarias) sustentadas en monto y permanencia, siempre que figuraran en actas del Directorio y fueran comunicadas a la supervisión antes de los siguientes 10 días útiles.

³⁵ Además se estableció que el Directorio podía castigar créditos clasificados en Pérdida cuando haya agotado toda posibilidad de cobro y haya evidencia real y comprobable de su incobrabilidad o cuando el monto no justifique iniciar acción judicial y haya transcurrido 12 meses sin amortización alguna de principal o intereses (6 meses en caso de consumo).

³⁶ La tasa de encaje implícita es aquella que resulta de dividir el encaje exigible alcanzado en ese período entre el total de obligaciones sujetas a encaje durante ese mismo período.

componente en la contabilidad de las reservas internacionales, y por una tasa de encaje marginal de 45% sobre el saldo en exceso. Sin embargo, el encaje adicional, conformado por el encaje implícito más el encaje marginal menos el encaje mínimo legal, era remunerado a la tasa de interés Libor a 3 meses, lo que, aunque en mucho menor medida, seguía siendo una tasa mayor que la tasa de interés Libor nocturna a la que se le remuneraban los depósitos del banco central en el exterior. Esto a su vez implicaba que también seguía siendo rentable para las entidades de crédito mantener una alta dolarización en sus captaciones y colocaciones, cuyos niveles fluctuaban entre 75% y 80% desde 1991.

Gráfico 4: Crecimiento del PBI y de la demanda interna 1990-1995



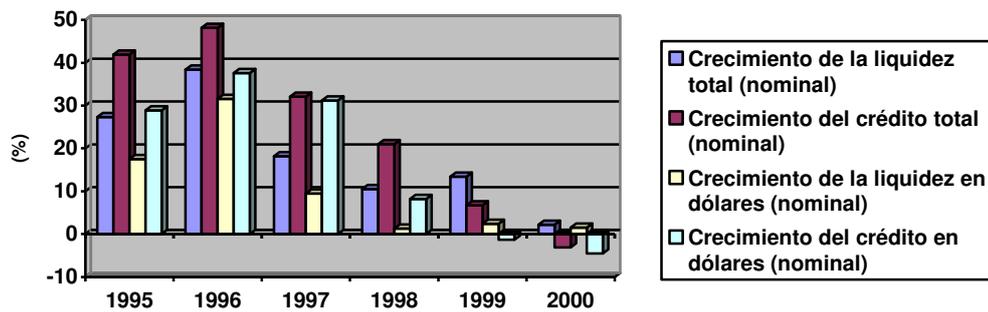
Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

Asimismo, hasta entonces las obligaciones sujetas a encaje sólo incluían los depósitos (a la vista, de ahorros y a plazo) y los valores en circulación (incluidos los certificados bancarios), con excepción de los depósitos del exterior y de los bonos de arrendamiento y letras emitidos a plazos de más de 1.5 años. Sin embargo, en agosto de 1995, a pocas semanas de desencadenada la crisis cambiaria de México, y teniendo la necesidad de desacelerar el desbocado crecimiento de la demanda interna (Gráfico 4) con una política monetaria menos expansiva, el banco central dispuso³⁷: (i) incluir dentro de las obligaciones sujetas a encaje a los depósitos y cualquier otra obligación diferente de créditos (adeudados) provenientes de bancos y financieras del exterior y de organismos financieros internacionales, (ii) reducir el límite de exoneración de encaje para la emisión de bonos subordinados en moneda extranjera de 100% del patrimonio efectivo al 30% del capital y reservas, y (iii) reducir el límite de exoneración de encaje adicional a las emisiones de bonos no subordinados colocados en el exterior a un plazo promedio mayor a 1 año desde el 40% del patrimonio efectivo al 30% del capital y reservas.

³⁷ Circular BCRP N° 030-95-EF/90.

Gráfico 5: Tasa anual de crecimiento de la liquidez y el crédito 1995-2000

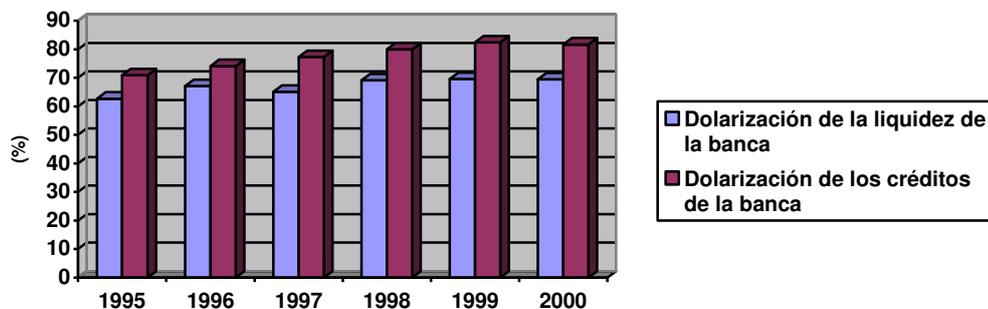


Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

Estas medidas se mantuvieron en 1996 y 1997, sin cambios adicionales significativos en la flexibilidad de la regulación de adeudados del exterior³⁸ y en un contexto de mayor crecimiento del crédito que el de la liquidez (ver Gráfico 5) y de una creciente dolarización relativa de ambas (Gráfico 6). En 1996 la liquidez total real del sistema bancario aumentó 23% (en moneda nacional aumentó en 9% y en moneda extranjera 32%), en tanto que el crédito total aumentó en 32% (19% en moneda nacional y 38% en extranjera). En 1997, la liquidez aumentó en 11% (19% en moneda nacional y 8% en extranjera) y el crédito aumentó en 24% (9% en moneda nacional y 29% en moneda extranjera).

Gráfico 6: Dolarización de la liquidez y el crédito de la banca 1995-2000



Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

Sólo hubo un par de disposiciones que progresivamente afectaron la remuneración que reciben los encajes en moneda extranjera, con la finalidad de intentar desincentivar la dolarización de los depósitos: se redujo la remuneración a los encajes adicionales a una tasa de interés equivalente a libor 3m -1.00% desde el 06/09/96, a libor 3m - 1.125% desde

³⁸ Mediante la Circular BCRP N° 011-96-EF/90 se precisó que no eran sujetos a reservas de encaje los adeudados del exterior, es decir, los créditos recibidos de bancos centrales, gobiernos y organismos gubernamentales del exterior, ni de organismos financieros internacionales y entidades financieras del exterior.

el 01/01/97 y a libor 3m - 1.375% desde el 26/03/97. Sin embargo, también se dispuso³⁹ reducir el encaje mínimo legal de 9% a 7% desde el mismo 26/03/97, lo cual compensó en forma parcial la menor remuneración recibida. Entre tanto, el mayor crecimiento de los créditos en moneda extranjera fue financiado con el mayor uso de adeudados del exterior, lo cual fue observado complacientemente por el banco central⁴⁰.

III. Cambios asociados a la crisis financiera internacional iniciada en 1997

Si bien se había aprobado a mediados de 1997 el nuevo reglamento de clasificación de créditos (ver Tabla 4) y exigencia de provisiones (ver Tabla 5)⁴¹, como consecuencia de la aprobación de la nueva ley de banca de 1996⁴², fue principalmente a partir de 1998 cuando empezó a sentirse los efectos de la nueva regulación, durante el cronograma de adecuación e implementación aprobado y que llegaba hasta 2000.

Tabla 4: Clasificación de los créditos por mora de 1997 a 2002

Clasificación del crédito	Factores cualitativos	Factores cuantitativos (días de atraso)		
	Créditos comerciales	Créditos de consumo	Créditos a Microempresa	Créditos para vivienda
Normal	Criterios generales	Hasta 8 días	Hasta 8 días	Hasta 30 días
Problemas potenciales	Criterios generales	Hasta 30 días	Hasta 30 días	Hasta 90 días
Deficiente	Criterios generales	Hasta 60 días	Hasta 60 días	Hasta 120 días
Dudoso	Criterios generales	Hasta 120 días	Hasta 120 días	Hasta 365 días
Pérdida	Criterios generales	Más de 120 días	Más de 120 días	Más de 365 días

Fuente: SBS

Elaboración: Propia

Según la nueva ley de banca, que enfatizaba el carácter subsidiario de las garantías (artículo 222) y establecía que las provisiones se constituían sin deducir garantías en las posiciones (artículo 133), contrariamente a lo que se venía haciendo hasta entonces, entre el año 1998 y 2000 las entidades de crédito debían constituir mayores saldos de provisiones acumuladas por la misma calidad de cartera de créditos que ya tenían en sus balances. Si bien la necesidad de mayores provisiones era inevitable, en perspectiva el

³⁹ Circular BCRP N° 013-97-EF/90.

⁴⁰ Según su memoria de 1997: "La evolución del crédito durante 1997 (especialmente de moneda extranjera) se vio favorecida por un mayor acceso del sistema financiero nacional a líneas del crédito del exterior en mejores condiciones, evolución que estaría reflejando una reducción del riesgo país luego de la firma del acuerdo Brady. Como reflejo de esto último, los adeudados con el exterior... mostraron un importante crecimiento, tanto de corto plazo (102%), como de la largo plazo (85%)."

⁴¹ Resolución SBS N° 572-97.

⁴² Ley N° 26702.

inicio del requerimiento fue tardío: iniciado casi tres años después de iniciada la parte expansiva del ciclo crediticio que se inició entre los años 1994 y 1995.

Tabla 5: Provisiones mínimas por tipo de crédito de 1997 a 2002

Clasificación del crédito	% Provisión por incobrabilidad (sin/con garantía)					
	Crédito comercial / micro		Crédito de consumo		Créditos para vivienda	
Normal	1%	1%	1%	n.d.	1%	1%
Problemas potenciales	5%	2.5%	5%	n.d.	5%	2.5%
Deficiente	25%	12.5%	30%	n.d.	25%	12.5%
Dudoso	60%	30%	60%	n.d.	60%	30%
Pérdida	100%	60%	100%	n.d.	100%	60%

Fuente: SBS

Elaboración: Propia

En resumen, el cambio regulatorio requería: (i) la constitución de provisiones genéricas por los créditos clasificados en Normal que antes no estaban afectas a la constitución de provisiones, (ii) la diferenciación de los créditos a micro empresas del resto de créditos comerciales, (iii) la consideración de las garantías preferidas dentro del proceso de evaluación y clasificación en lugar de su deducción directa de la posición sujeta a provisiones, (iv) la limitación de la posibilidad de discrepancia a una sola subcategoría respecto de la clasificación de mayor riesgo que represente más del 20% de la posición de cada deudor en el sistema, (v) la retasación de las garantías concedidas con anterioridad con los nuevos criterios establecidos, (vi) la reconstitución de provisiones como si no se tuvieran garantías en el caso de deudores clasificados en Deficiente o peor por más de 24 meses y (vii) el mantenimiento por al menos 2 años de la clasificación de los refinanciados y reestructurados en Deficiente.

Asimismo, en la nueva regulación también se estableció que las hipotecas y prendas con entrega jurídica, incluyendo la prenda global y flotante, debían estar inscritas en los registros públicos correspondiente, a menos que existiera bloqueo registral válido por un plazo máximo de 60 días, caso contrario se las tendrían por no constituidas. Del mismo modo, para mantener permanentemente actualizado el valor de las garantías preferidas, se permitió el uso sistemas de actualización sobre la base de indicadores de realización de mercado, contruidos a partir de información confiable de referencia comercial, económica y estadística por peritos registrados en la supervisión bancaria (REPEV). A su vez, estos valores actualizados debían re-actualizarse cada vez que existiera algún cambio que pudiera tener un impacto significativo en la valuación del bien.

Tabla 6: Valorización de las garantías elegibles de 1997 a 2000

Tipo de garantía elegible		Valorización
Preferidas	Depósitos	100%
	Deuda externa del gobierno o de obligaciones del BCRP	Valuación considerando solidez y cotización de mercado
	Deuda emitida por gobiernos o bancos centrales de países OCDE	
	Deuda no subordinada de bancos y seguros, locales o de primera categoría del exterior, y multilaterales	
	Valores líquidos cotizados en bolsa en el extranjero	
	Valores representativos de capital o deuda calificados en I o II por CONASEV o equivalentes del exterior	
	Joyas o metales preciosos con entrega	Valor de realización obtenido a partir de tasación comercial de perito inscrito
	Productos de fácil realización en prenda con endoso de warrant	
	Conocimiento de embarque o carta porte	
	Inmuebles en hipoteca	
	Maquinaria y equipo en prenda	
	Medios de transporte en prenda	
	Prenda agrícola o minera	
	Prenda global y flotante sobre mercadería	
	Fiducia en garantía de anteriores, excepto agrícola o minera	
Valores de operación de reporte con transferencia de propiedad	Según corresponda	

Fuente: SBS

Elaboración: Propia

Otro de los cambios más importantes fue el de la lista de garantías elegibles (Tabla 6), la cual además se volvió mucho más estricta y eliminó a los documentos en descuento y en cobranza como garantías elegibles cuyas facilidades crediticias se habían vuelto sumamente populares⁴³.

Tabla 7: Estructura por tipo de los créditos de la banca 1995-2000

Tipo de crédito	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Comercial	91.8%	89.7%	87.4%	85.5%	84.9%	85.1%
Consumo	6.6%	7.7%	8.9%	7.7%	6.9%	6.5%
Hipotecario	1.6%	2.6%	3.9%	5.7%	7.1%	7.5%
Micro empresa	-	-	-	1.2%	1.0%	0.9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: SBS

Elaboración: Propia

Para hacerse una idea del impacto de los cambios regulatorios efectuados debe recordarse que entre 1995 y 1997 casi el 90% de la cartera de créditos estaba clasificada como créditos comerciales (Tabla 7) y, por tanto, dicha cartera era objeto de una calificación bajo criterios cualitativos y sus provisiones requeridas, cuando su clasificación era diferente de Normal, dependían fuertemente del peso de las garantías elegibles involucradas.

⁴³ Aún a inicios de 1998 sólo los descuentos superaban el 15% del total de colocaciones netas, pero durante la crisis se evidenció que una buena parte de dichos documentos en realidad correspondían a letras de favor y no a letras en respaldo de operaciones comerciales.

De hecho al cierre de 1996 casi el 50% de todos los créditos directos e indirectos continuaban respaldados por algún tipo de garantía específica elegible para la deducción de la base para el cálculo de provisiones (80% si se añadieran otro tipo de garantías), aunque la dispersión de la proporción de respaldo entre las diferentes entidades era muy amplia.

En perspectiva, si supusiéramos que en 1997 ninguna de las entidades no tenía ningún déficit adicional de provisiones a las ya constituidas, equivalentes a 4.6% del saldo total de créditos, y manteniendo constante la estructura de clasificación de los créditos de ese año, el mero cambio regulatorio de tasas de provisiones equivalía a un incremento en el saldo de provisiones acumuladas equivalente a un 3.3% del saldo total de créditos en caso todos los créditos tuvieran garantías y a un 1.6% en caso ninguno tuviera garantía. Es decir, las provisiones ya constituidas al cierre de 1997 debían ser incrementadas entre un 72% y un 35% respecto del nivel que ya tenían, siempre que nada más cambiara. Esto, a su vez, equivalía a un incremento de entre el 24% y el 11% del patrimonio neto que reportaban mantener las entidades de crédito, según tuvieran una cartera de créditos con o sin garantías en respaldo, y el cual debía ser completado progresivamente en 1998, 1999 y 2000, en función a un cronograma anual. Esto evidentemente reduciría la capacidad para cualquier incremento de capital adicional que permitiera a su vez mantener el ritmo de incremento del saldo de créditos adicionales concedidos.

Tabla 8: Estructura por clasificación de los créditos de la banca 1995-2000

Clasificación de riesgo	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Normal	74.4%	76.0%	78.5%	75.9%	66.0%	67.3%
Problemas potenciales	16.1%	13.9%	11.4%	10.7%	16.7%	13.0%
Deficiente	5.1%	5.6%	5.6%	7.6%	10.2%	10.2%
Dudoso	2.9%	3.0%	3.3%	4.3%	4.8%	5.7%
Pérdida	1.5%	1.5%	1.2%	1.5%	2.3%	3.8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: SBS

Elaboración: Propia

No obstante, contrario a lo previsto, las continuas mejoras de clasificación de cartera que se observaron hasta 1997 no sólo no se mantuvieron y sino que, por el contrario, se revirtieron a partir de 1998 y 1999 (ver Tabla 8). Así, por el deterioro en la estructura de clasificación de créditos entre 1997 y 1999, el incremento de tasas de provisiones obligatorias determinado en realidad equivalía a que el saldo relativo de provisiones existente a fines de 1997 fuera incrementado entre un 104% y un 39% para fines de 1999, según contara todo o no con garantías. Esto a su vez equivalía a un requerimiento de capital de entre el 35% del patrimonio total que mantenían las entidades si todos los créditos contaban con

garantías (una tasa promedio adicional de 4.8% del saldo total de créditos) y el 13% si ninguno contaba con garantías (una tasa promedio adicional de 1.8% del saldo total de créditos). En términos de proporción total del saldo de créditos, esto significaba un incremento en provisiones equivalentes a entre 4.8% y 1.8%.

Es decir, en la medida que la mayoría de créditos tuviera garantías, y las garantías siguieran siendo reconocidas como tales y con unos valores no muy diferentes, los requerimientos de provisiones reales en 1999 podrían haber llegado a ser casi 50% mayores a los previstos. Pero en el caso de los créditos cuyas garantías dejaron de ser reconocidas como elegibles (por ser retiradas de la lista o por ya no cumplir los nuevos requisitos) o cuyo precio fue ajustado a la baja (por cambio de valor en el mercado o por cambio en la calidad de la tasación), el impacto de mayores provisiones relativas podría llegar a equivaler a una tasa promedio adicional de 8.9% del saldo total de créditos, es decir, un incremento de 193% en el saldo relativo de provisiones constituidas (requerimiento equivalente al 65% del patrimonio promedio que a 1997 mantenían las entidades).

Por tanto, independientemente de la situación de liquidez o de la postura de la política monetaria, la implementación de la nueva regulación terminó siendo fuertemente contractiva para la expansión del crédito, a menos que se hubiera considerado el hipotético negado escenario en el que todas las entidades lograran de algún modo continuar incrementando su capitalización sin perturbación después de constituir las mayores provisiones acumuladas requeridas. No obstante, las provisiones acumuladas que en realidad históricamente se tuvieron que constituir, y aún así no fueron suficientes, superaron el 8% y el 10% del saldo de créditos en 1999 y en 2000.

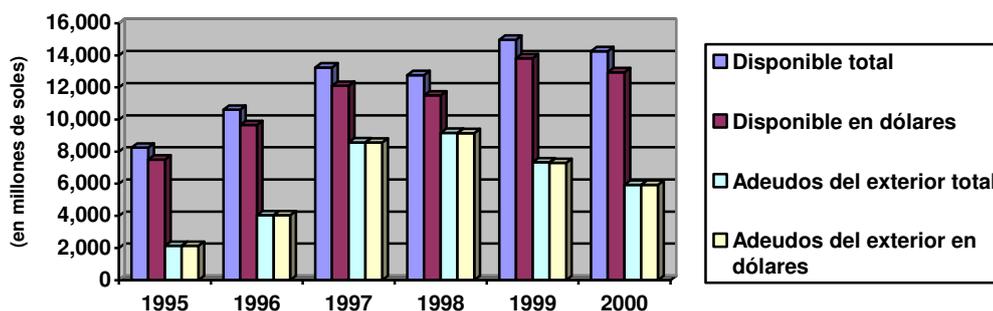
Por otro lado, en cuanto a la suficiencia de información relevante para el seguimiento de la situación de la estabilidad financiera, recién desde inicios de 1998 el banco central solicitó a la banca comercial el envío de estadística mensual del sistema de pagos de operaciones de bajo valor⁴⁴, que hasta entonces se reportaba trimestralmente. Asimismo, también recién desde mediados de 1998, la supervisión bancaria primero y el banco central después, solicitaron a las entidades el inicio de envío de información sobre las líneas de crédito del exterior⁴⁵, ya que hasta entonces sólo se reportaba el saldo de créditos

⁴⁴ Mediante la Circular BCRP N° 003-98-EF/90 se pide que cada entidad que acceda al módulo tres reportes: a) número de cajeros automáticos, número de transacciones y su valor total, en soles y dólares, b) tarjetas para operaciones en efectivo, tarjetas de débito, tarjetas de crédito y otras tarjetas.

⁴⁵ Mediante la Circular BCRP N° 010-98-EF/90 se dispone que las entidades sujetas a encaje remitan el Re-

adeudados por operaciones vigentes del exterior. En cuanto al menor crecimiento relativo la liquidez en dólares respecto de periodos anteriores y respecto del mayor crecimiento relativo de los crédito en dólares (Gráfico 5), desde junio de 1998, pero manteniendo el encaje implícito alcanzado a dicho mes, se redujo la tasa de encaje marginal de 45% a 35% y además se incrementó la remuneración al encaje adicional de Libor - 1.375% a Libor 3m - 1%⁴⁶.

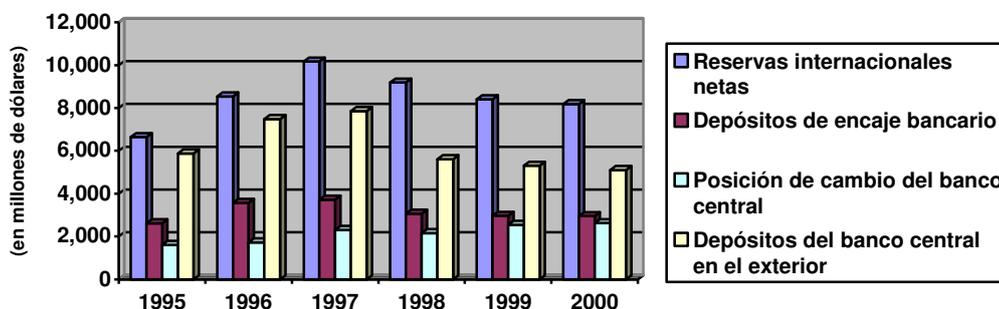
Gráfico 7: Disponible y adeudados del exterior de la banca 1995-2000



Fuente: SBS

Elaboración: Propia

Gráfico 8: Composición de las reservas internacionales netas 1995-2000



Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

Estas medidas, según el banco central, tuvieron como finalidad atenuar el impacto de la desaceleración del influjo de capitales del exterior (Gráfico 7) e incentivar la captación de nuevos depósitos bancarios, los cuales sí estaban afectos a encaje y, por tanto, afectaban las reservas internacionales (Gráfico 8). No obstante, con el cambio de reglas percibidas en los mercados, a partir del estallido de la crisis de Rusia en agosto de 1998, se produjo una contracción temporal de los adeudados del exterior y una salida de capitales

porte 15 – Líneas de Crédito provenientes del Exterior, el cual fuera establecido por la supervisión bancaria mediante el Oficio Circular SBS N° 1720-98 del 06/03//1998.

⁴⁶ Circular BCRP N° 014-98-EF/90.

al exterior, especialmente los de corto plazo. Esto a su vez generó expectativas de mayores depreciaciones del tipo de cambio que contribuyeron a deteriorar mucho más la calidad de los créditos locales otorgados en dólares (Jiménez 2005a).

Ante ello, el banco central en octubre de 1998 redujo la tasa media de encaje a la tasa de encaje implícita de junio menos 1.5%⁴⁷, en noviembre de 1998 redujo la tasa media a la tasa implícita de setiembre menos 3.0%⁴⁸ y en diciembre de 1998 se reduce la tasa media a la tasa implícita de noviembre menos 1.5%⁴⁹, lo que en suma les dio a las entidades una disponibilidad de liquidez en dólares equivalente a casi 6% del total de obligaciones sujetas a encaje a junio de 1998. Asimismo, a partir de diciembre de 1998 se redujo la tasa de encaje marginal de 35% a 20%, buscando favorecer la recuperación del crecimiento del crédito en dólares a través de mayor fondeo con depósitos.

En paralelo, a partir de octubre de 1998, y con penalidades a partir de diciembre, había entrado en vigencia el requerimiento de liquidez del 8% y 20% de activos líquidos sobre las obligaciones de corto plazo en soles y dólares dispuesto por la supervisión bancaria⁵⁰, lo cual, dado los niveles de encaje promedio requeridos aparentemente no debían implicar mayores efectos, especialmente en el caso de dólares.

Sin embargo, como ya en diciembre de 1997 los adeudos del exterior habían pasado a representar en promedio más del 70% del disponible en dólares, y en agosto de 1998 llegaron a rozar casi el 90% (Gráfico 7), la suspensión temporal en la renovación de adeudos del exterior a raíz de la crisis en Rusia en realidad puso en evidencia el fuerte impacto en la liquidez que representaría toda su remesa. Sin perjuicio de ello, para la supervivencia de algunas entidades en particular el requerimiento de liquidez sí terminó resultando contraproducente⁵¹, mientras que para las otras fue el gatillo para que empezaran a reconstituir, partir de 1999, la liquidez estructural de balance que habían mantenido hasta 1996. Evidentemente esto también contribuyó con la desaceleración del crecimiento del

⁴⁷ Circular BCRP N° 020-98-EF/90.

⁴⁸ Circular BCRP N° 024-98-EF/90.

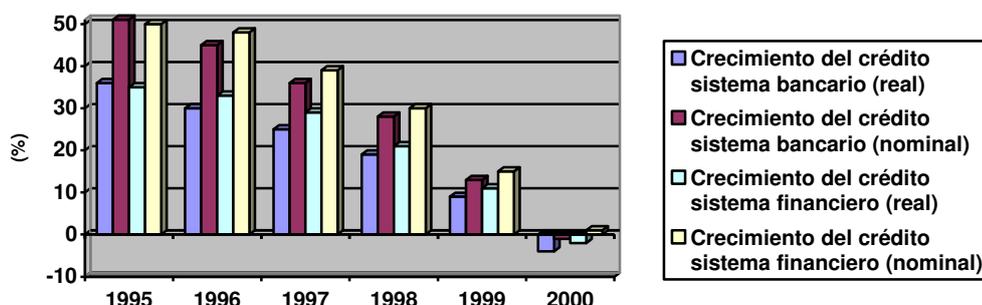
⁴⁹ Circular BCRP N° 028-98-EF/90.

⁵⁰ Mediante la Circular BCRP N° 021-98-EF/90 se dispuso que las entidades sujetas a encaje remitan el Reporte de Tesorería y Posición Diaria de Liquidez (Anexo N° 15-A) y la Posición Mensual de Liquidez (Anexo N° 15-B), los cuales fueron establecidos por la supervisión bancaria mediante Resolución SBS N° 622-98.

⁵¹ En noviembre de 2008 entró en régimen de vigilancia el Banco República (significativa exposición con 3 grupos económicos, uno vinculado, y excesivo financiamiento de corto plazo) y en diciembre de 2008 ocurrió lo mismo con el Banco Latino (proceso de venta fallido y necesidad constante de financiamiento).

crédito en 1999 (Gráfico 9), a pesar de que la mayor parte de adeudos del exterior no se cancelaron⁵² y que el monto total de ellos representaba menos de la tercera parte del total de los créditos otorgados en dólares.

Gráfico 9: Tasa anual de crecimiento del crédito total 1995-2000

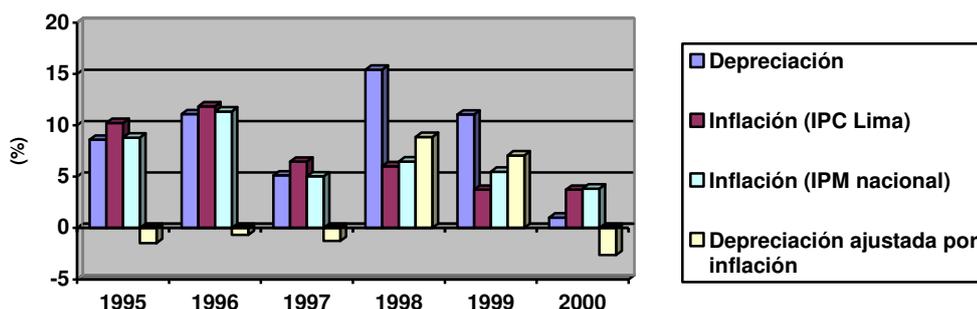


Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

Por otro lado, en diciembre de 1998 también habían entrado en vigencia los límites a la posición global de cambio de -2.5% y +100% del patrimonio efectivo de cada entidad, los cuales no tuvieron efecto alguno para detener o atenuar el ataque contra el tipo de cambio que continuó depreciando el sol. De hecho, luego de haberse depreciado a diciembre de 1998 un 15.4% (Gráfico 10), en marzo de 1999 inclusive se llegó a alcanzar una depreciación interanual de 20.4%.

Gráfico 10: Depreciación del tipo de cambio e inflación 1995-2000



Fuente: BCRP, INEI

Elaboración: Propia

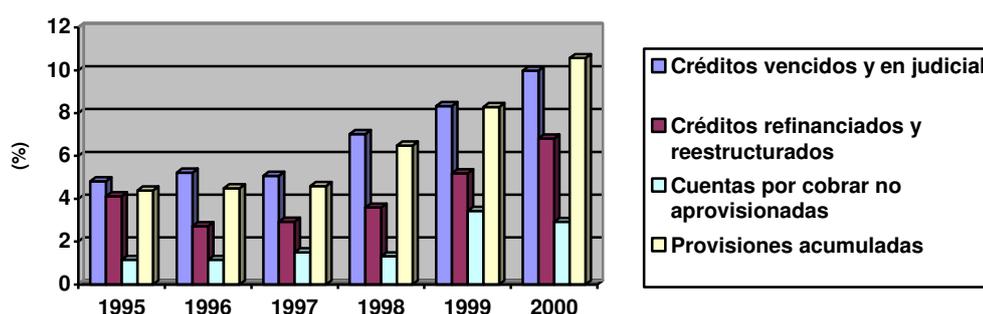
Los límites impuestos eran evidentemente redundantes dada la evolución del desempeño

⁵² Si bien el saldo de adeudos del exterior a diciembre de 1999 representa el 80% del saldo de diciembre de 1998, entre agosto y diciembre de 1998 el saldo ya se había reducido en un 20%. No obstante, entre diciembre de 1998 y febrero de 1999 el saldo de adeudos del exterior se incrementó en 14% lo cual evidencia el reestablecimiento de la disponibilidad de líneas.

histórico de las posiciones de cambio contable y global, que entre 1997 y 1998 fluctuaron en promedio entre +65% y +85% en el primer caso y entre +30% y +55% en el segundo. Es decir, las entidades de crédito no sólo compraban dólares para repagar los adeudos del exterior que no pudieran renovar o para hacer frente a la demanda de sus clientes, sino que también tomaban posiciones especulativas importantes a favor del dólar para tratar de lucrar por cuenta propia.

Ambos eventos, la fuerte subida del costo real de la mayor parte de los créditos (80% de las créditos bancarios estaban pactados en dólares a fines de 1998), reflejada en la depreciación ajustada por inflación (Jiménez 2005), y la fuerte desaceleración del crecimiento del crédito, evidenciaron el insostenible sobreendeudamiento alcanzado por las familias y las empresas en la parte más alta del ciclo crediticio y que se empezó a reflejar en los indicadores de cartera de créditos en problemas de la banca (Gráfico 11)⁵³.

Gráfico 11: Créditos en problemas y provisiones de la banca 1995-2000



Fuente: SBS

Elaboración: Propia

Así, ante el creciente deterioro del escenario que se hubiera esperado para el cumplimiento de las nuevas regulaciones establecidas en 1997, sea por la falta de capacidad o por la falta de voluntad para obtener nuevos aportes de capital de sus accionistas, a mediados de 1999 el supervisor bancario inició gestiones para flexibilizar los requerimientos de constitución de provisiones que dos años antes había impuesto. Y es que el patrimonio de los bancos, que había venido creciendo a tasas nominales superiores al 35% anual hasta mediados de 1997, por encima de la rentabilidad patrimonial anual, entró en una fuerte desaceleración, casi unísona a la del crecimiento del crédito, para crecer sólo

⁵³ A partir de setiembre de 1999 el indicador de créditos atrasados se encuentra subestimado por el efecto del canje temporal de cartera crediticia por bonos del tesoro en el marco de los programas establecidos mediante los Decretos Supremos N° 114-98-EF y N° 099-99-EF. A fines del año 2000 el efecto era de una reducción de unos 250 pb en el indicador de morosidad.

en un 20% en 1998, en un 9% en 1999 y en un -1% en 2000. De este modo, la primera flexibilización importante se produjo cuando se modificó⁵⁴ el reglamento de clasificación y exigencia de provisiones para adecuar el tratamiento de las operaciones refinanciadas y reestructuradas a la nueva ley de reestructuración patrimonial aprobada por el gobierno para “aliviar” el impacto de la crisis⁵⁵.

Según dicha modificación: (i) excepcionalmente los deudores clasificados en Normal o Problemas Potenciales que refinancien podían ser clasificados como mínimo en Problemas Potenciales en lugar de Deficiente, pero también deberían permanecer en dicha categoría al menos 2 años, (ii) toda reprogramación de pagos aprobada dentro de las leyes de reestructuración⁵⁶ debía ser considerada operación reestructurada, y (iii) los deudores reestructurados se clasifican en función a los criterios generales establecidos sin que les aplique una categoría de clasificación mínima ni un tiempo de permanencia mínimo en la misma. No obstante, como también se puede comprobar, estas disposiciones en realidad también tuvieron como objetivo un efecto cosmético importante sobre la calidad de los créditos reportada: se autorizó a disminuir la proporción real de créditos clasificados como Deficiente dejando que los créditos refinanciados pudieran ser clasificados en una categoría de menor riesgo relativo (Problemas Potenciales) y se otorgó prácticamente total discrecionalidad para mejorar la clasificación para los créditos que, ante su imposibilidad de pago y escasa viabilidad, eran reestructurados dentro de un proceso concursal.

Por otro lado, si bien desde fines de 1998 el banco central había resuelto efectuar subastas a un día de fondos del Banco de la Nación con fines de regulación monetaria⁵⁷, aunque sólo para mejorar las condiciones de liquidez de los bancos y financieras (Jiménez 2008), luego en abril de 1999 el banco central resolvió establecer nuevas condiciones más estrictas para obtener liquidez a través del crédito que, con fines de regulación monetaria, concedía para cubrir saldos negativos en cuenta corriente y que también se usaban para cubrir deficiencias de encaje⁵⁸.

Así, aun cuando los créditos para cubrir deficiencias de encaje no requerían de garantías

⁵⁴ Resolución SBS N° 641-99.

⁵⁵ Ley N° 27146 aprobada en 1999 que reemplaza al Decreto Legislativo N° 845 aprobado en 1996.

⁵⁶ Los procesos de reestructuración podían ser de concurso preventivo o proceso simplificado conforme a las leyes de reestructuración aprobadas mediante el Decreto Ley N° 26116 y el Decreto Legislativo N° 845, modificado mediante la Ley N° 27146.

⁵⁷ Circular BCRP N° 029-98-EF/90.

⁵⁸ Circular BCRP N° 013-99-EF/90.

adicionales a la prenda de la propia reserva de encaje constituida, para el caso de créditos para cubrir saldos negativos en cuenta se empezaron a requerir garantías de inversiones en valores líquidos en lugar de los tradicionales redescuentos de créditos (Tabla 9). Para ello se estableció un cronograma de adecuación para la constitución de las nuevas garantías, el cual empezó con el 10% en julio de 1999 y se fue incrementando en 10% cada mes hasta llegar al 100% en abril de 2000. Mientras tanto las diferencias se podían seguir cubriendo, cada vez en menor proporción, con las garantías usadas para redescuento que habían sido aprobadas en 1991.

Tabla 9: Garantías de créditos para cubrir saldos negativos en cuenta

Garantía elegible	Porcentaje de valorización	
	Desde 20/04/99	Desde 30/12/99
CD-BCRP (u.c.=última cotización)	100%	100% / u.c.
Bonos del tesoro (v.d.=valor descontado)	100%	u.c. / v.d.
Depósitos en dólares	95%	95%
Certificados de depósito CP1	80% / u.c.	80% / u.c.
Bonos de arrendamiento financiero AAA o AA		
Letras hipotecarias AAA o AA		
Bonos corporativos de no financieras AAA o AA		
Cartas fianza de entidad B+	95%	95%
Pagarés calificados 100% Normal sin protestos	n.d.	65%

Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

Evidentemente este cambio en la política monetaria también implicaba que las entidades de crédito reduzcan el uso de fondeo utilizado para conceder créditos y más bien lo usen para adquirir valores elegibles como garantías, lo cual se evidenció en el incremento de sus inversiones. Así, no resultó extraño comprobar que sólo entre abril de 1999 y abril de 2000 el total de inversiones netas registrada por la banca se incrementó en 140%. En consecuencia, ese cambio en los requisitos produjo un mayor racionamiento de recursos líquidos para los créditos a la pequeña y mediana empresa, que, además, de pronto se los empezó a percibir como de mayor riesgo relativo, en tanto que la gran empresa tenía la alternativa de emitir valores elegibles para los propios bancos en el mercado.

Ese mismo año, ante el agravamiento de la crisis bancaria local y la imposibilidad de varias entidades de cumplir con el cronograma de constitución de provisiones adicionales, en octubre de 1999 el supervisor bancario emitió una norma que permitió a las entidades de crédito cumplir cosméticamente con el requerimiento antes impuesto, es decir, sin efectuar ningún aporte adicional. En particular la norma⁵⁹ permitió, dentro de ese mismo

⁵⁹ Circular SBS N° B-2061-99.

plazo total, la constitución de las provisiones requeridas con la aplicación de resultados acumulados, reservas facultativas y cualquier otra reserva de libre disposición, inclusive con las reservas constituidas por inversiones y bienes adjudicados que sean enajenados.

Por otro lado, en forma contraproducente, tanto en 1998 como en 1999 el discurso del banco central apuntaló la ejecución de una política monetaria contractiva en soles con la finalidad de continuar reduciendo la inflación, aplicando inclusive topes decrecientes al incremento de la emisión primaria, según se relata en sus propias memorias, pese al proceso recesivo de desapalancamiento crediticio en marcha. De hecho, las acciones del banco central en 1999 se limitaron a revertir los efectos temporales de la restricción de liquidez internacional de fines de 1998 con la reducción de las tasas de interés interbancarias a los niveles previos a la crisis en Rusia, gracias a la aplicación de una política más expansiva en dólares⁶⁰. Así, en 1999 el banco central se limitó a observar el cambio en la disposición de la banca para otorgar créditos sólo a las deudores percibidos como de bajo riesgo crediticio y simultáneamente a amortizar los pasivos externos, pese a las señales de normalización del acceso a líneas del exterior (Velarde y Rodríguez 2001), lo cual empeoró el proceso recesivo de contracción crediticia. Más aún, el banco central elevó⁶¹ la remuneración al encaje adicional en dólares de Libor 3m -1% a Libor 3m - 0.125% con la finalidad de generarle a la banca menores costos (mayores ingresos) por los depósitos captados en dólares.

Cabe resaltar también que, recién a principios de 2000 la supervisión bancaria pidió que se informe mensualmente, en lugar de trimestralmente: (i) la clasificación de los deudores de la banca, y (ii) la clasificación de los deudores de la cartera transferida⁶². Y no fue sino hasta mayo de 2000, casi un mes antes que se cumpliera el plazo máximo para la constitución de las provisiones adicionales establecidas en agosto de 1997, y transcurridos más de 2 años de la crisis, cuando se flexibilizó⁶³ el esquema de provisiones y se estableció

⁶⁰ Según Circular BCRP N° 028-99-EF/90 se estableció a agosto de 1999 como nuevo periodo base para el encaje a partir de octubre, lo que en promedio equivalía a una tasa media 6% menor y una tasa marginal 25% menor que las prevalecientes hasta junio de 1998. Además, mediante Circular BCRP N° 021-99-EF/90, el banco había exonerado del requerimiento de encaje a los bonos, letras hipotecarias y deuda subordinada de plazo igual o mayor a 2 años hasta por un máximo de 75% del capital y reservas.

⁶¹ Circular BCRP N° 025-99-EF/90.

⁶² Créditos transferidos según los Decretos Supremos N° 114-98-EF y N° 099-99-EF, los créditos hipotecarios del Fondo MIVIVIENDA, cartera crediticia transferida en fideicomiso así como por las demás modalidades establecidas por Resolución SBS N° 1114-99.

⁶³ Resolución SBS N° 357-2000.

que: (i) las operaciones cubiertas con garantías preferidas que sean calificadas como de muy rápida realización aprovisionarían la mitad de lo requerido (lo que reducía sus provisiones requeridas en 50%), excepto en el caso de créditos clasificados en Normal, (ii) los créditos en Deficiente ya no incrementarían sus requerimientos de provisión como si no tuvieran garantías luego de 24 meses, (iii) los créditos en Dudoso recién incrementarían sus provisiones en 36 meses en lugar de 24, y (iv) se eliminó la obligación de clasificar en Deficiente, y excepcionalmente en Problemas Potenciales, a todo refinanciado.

Tabla 10: Valorización de las garantías elegibles de 2000 a 2003

	Tipo de garantía elegible	Valorización
Preferidas de muy rápida realización	Depósitos	100%
	Deuda externa del gobierno o de obligaciones del BCR	Cotización de mercado
	Deuda emitidos por gobiernos o bancos centrales de países al menos BBB- y coticen en mecanismo centralizado	
	Valores representativos de capital que formen parte del índice selectivo de la bolsa de Lima	
	Productos transados frecuentemente en mecanismos centralizados en prenda con endoso de warrant	
	Fideicomiso en garantía de bienes anteriores	Según corresponda
Carta de crédito irrevocable sin discrepancias de entidad del exterior de primer nivel	100%	
Preferidas	Deuda no subordinada de bancos y seguros, locales o de primera categoría del exterior, y multilaterales	Valuación considerando solidez y cotización de mercado
	Valores representativos de capital o deuda calificados al menos en 2, CP2 o A por equivalencia SBS	
	Participaciones en fondos mutuos o fondos de inversión calificados al menos en A	
	Valores representativos de capital que formen parte de un índice de bolsa en el exterior	Cotización de mercado
	Valores representativos de deuda clasificados al menos en BBB+ o A2 que coticen en algún mecanismo centralizado	
	Inmueble en hipoteca	Valor de realización obtenido a partir de tasación comercial de perito inscrito
	Productos de fácil realización en prenda con endoso de warrant	
	Conocimiento de embarque o carta porte	
	Joyas o metales preciosos con entrega	
	Maquinaria y equipo en prenda	
	Medios de transporte en prenda	
	Prenda agrícola o minera	
	Prenda global y flotante sobre mercadería	
	Fiducia en garantía de anteriores, excepto agrícola o minera	100%
	Seguro de crédito de exportación	
	Seguro de crédito para PYMES DL 879	
Cartas fianza y avales emitidos por bancos y seguros del país y de primera categoría del exterior	100%	
Valores de operación de reporte con transferencia de propiedad	Según corresponda	

Fuente: SBS

Elaboración: Propia

Como tampoco resultaron suficientes dichas flexibilizaciones, menos de 3 meses des-

pués, en agosto de 2000, la supervisión bancaria introdujo⁶⁴ un esquema cosmético de provisiones variables para reducir aún más los requerimientos de provisiones de los créditos clasificados en Normal y en Problema Potenciales. En el primer caso se redujeron en 25% (de 1.0% a 0.75%) y en el segundo caso se redujeron en 40%, 50% y 25% (de 1.25% a 0.75%, de 2.5% a 1.25% y de 5.0% a 3.75%) según tuviera garantías de muy rápida realización, sólo garantías preferidas o no tuvieran garantías. La posibilidad de acogerse a este esquema, y reutilizar las provisiones acumuladas que se liberaban, se extendió hasta junio de 2001 sólo para las entidades clasificadas en A o B. Las respectivas reducciones se convertían en un componente variable que luego debía ser repuesto, a un ritmo trimestral de 0.1% de los créditos en Normal, cuando el margen financiero neto de provisiones promedio de los últimos 12 meses empezara a superar su promedio más el 75% de su desviación estándar calculado con los últimos 60 meses. De hecho, el objetivo práctico pareció ser que el saldo de provisiones acumuladas no cubriera sólo la cartera atrasada (ver Gráfico 11).

Casi en los mismos días, recién el banco central redujo⁶⁵ el encaje mínimo legal a 6% (lo que disminuyó el encaje no remunerado), disminuyó el encaje exigible en dólares hasta la tasa implícita de julio de 2000 menos 3%, siempre que no fuera menor de 20%, tasa que también se estableció como encaje marginal y determinó que, como mínimo 1%, debía estar en las cuentas del banco central. De esta forma el encaje medio se redujo de 37.1% a 34.1%, mayor disponibilidad de liquidez que, en lugar de ser utilizada para aumentar las colocaciones, en más de 50% fue utilizada para atender el retiro de depósitos en dólares del sector privado. Con la misma idea, del establecimiento de la obligatoriedad de que parte del encaje esté en el banco central (para reducir la volatilidad del saldo en cuenta corriente y las tasas de interés interbancarias), el banco central creó⁶⁶ los depósitos nocturnos (overnight) en soles, aunque los remuneró con una tasa similar a la que recibió por sus depósitos en dólares en el exterior, igual que a los depósitos nocturnos en dólares.

Asimismo, con la finalidad de desarrollar programas de refinanciación que faciliten la recuperación de las empresas, mediante Decreto de Urgencia N° 059-2000 se autorizó la creación del Programa de Rescate Financiero Agropecuario (RFA) y el Programa de Fortalecimiento Patrimonial de Empresas (FOPE). Para ello, el Ministerio de Economía y Fi-

⁶⁴ Resolución SBS N° 537-2000 y Resolución SBS N° 563-2000.

⁶⁵ Circular BCRP N° 028-2000-EF/90.

⁶⁶ Circular BCRP N° 029-2000-EF/90.

nanzas autorizó⁶⁷ la emisión de bonos del Tesoro Público por un monto de US\$ 500 millones, del cual se destinaría US\$ 100 millones al primer programa y US\$ 400 millones al segundo programa y estableció los requisitos, términos y condiciones de cada programa⁶⁸. Este esquema de refinanciación comprendería la participación conjunta de bancos, accionistas de empresas y el Estado.

A raíz de ello, en setiembre de 2000 el supervisor bancario aprobó una norma⁶⁹ complementaria para regular la participación de las entidades en empresas que tuvieran créditos refinanciados o reestructurados y a las cuales podrían concedérseles créditos de campaña o capital de trabajo con tasas de provisión correspondientes a créditos clasificados en Normal. Además se estableció que, a la firma del contrato de reestructuración, el deudor clasificado en Dudoso o Pérdida podrían ser reclasificados como Deficiente. Así, una vez más las provisiones liberadas podrían ser usadas para cubrir nuevos requerimientos del deudor, cubrir pérdidas por castigos, por conversión a subordinados o por la refinanciación de las deducciones, la capitalización de acreencias o la reasignación de provisiones.

También se aprobó la posibilidad de mejorar la clasificación de los créditos refinanciados y reestructurados acogidos al RFA o FOPE cada que los deudores paguen puntualmente dos trimestres. Pero también se aprobó que se pueda dar un trato similar a los deudores no acogidos comerciales o microempresas que cumplan con: (i) incluir al menos el 75% de sus deudas en el sistema, (ii) adelanten el 20% en efectivo al momento de la refinanciación, (iii) firmen un contrato de restricción de la distribución de dividendos, desarrollo de nuevas inversiones, reducciones de capital y contratación de obligaciones con afiliadas. Todas estas regulaciones terminaron afectando cosméticamente los indicadores de calidad crediticia en función a su clasificación (Tabla 8), lo que a su vez impactó en menores requerimientos de provisiones.

Asimismo en noviembre, el banco central cambió⁷⁰ de base y estableció como encaje implícito el mes de octubre y por esos días también autorizó⁷¹ de modo excepcional los contratos de arrendamiento financiero como garantía para los créditos de regulación monetaria, los cuales valoró al 75% o al 70% según estén en la misma u otra moneda. Los deu-

⁶⁷ Decreto Supremo N° 087-2000-EF.

⁶⁸ Decreto Supremo N° 088-2000-EF y Decreto Supremo N° 089-2000-EF.

⁶⁹ Resolución SBS N° 663-2000.

⁷⁰ Circular BCRP N° 038-2000-EF/90.

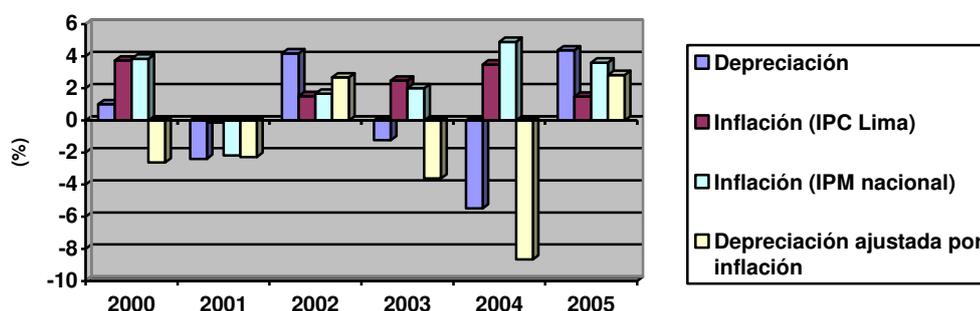
⁷¹ Circular BCRP N° 040-2000-EF/90.

dores de dichos créditos además debían tener clasificación 100% normal, no tener protestos y no estar relacionados a la entidad que solicitara la facilidad.

IV. Contexto y principales cambios regulatorios producidos entre 2000 y 2007

Luego de haber acabado definitivamente con el proceso hiperinflacionario en el Perú (Gráfico 12), y en buena medida gracias a la fuerte y larga recesión producida a raíz de la crisis bancaria de 1998-1999, desde enero de 2002 la política monetaria del banco central se empezó a conducir bajo el esquema de metas explícitas de inflación en lugar de las metas de agregados monetarios que se siguió hasta 2001. De hecho, desde fines de 2001 tuvo que empezar a flexibilizar más agresivamente la posición de política monetaria para reducir las persistentes presiones deflacionarias que ya se habían iniciado a mediados de 2001 (inflación negativa) fruto de un crecimiento negativo de la demanda real interna (Gráfico 13).

Gráfico 12: Evolución de las tasas de inflación 2000-2005



Fuente: BCRP, INEI

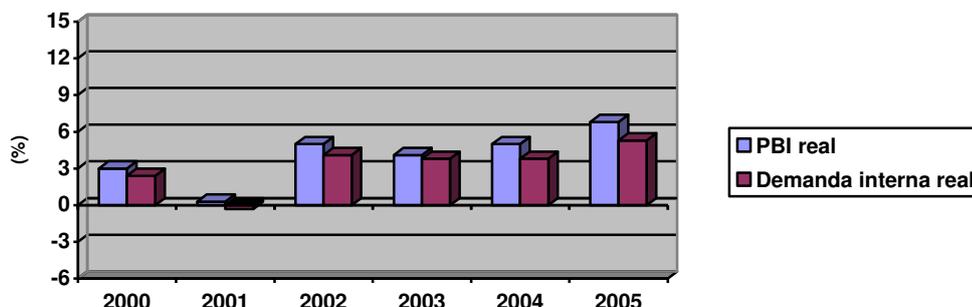
Elaboración: Propia

A pesar de este cambio de esquema, que sustituyó las metas de agregados monetarios por metas de inflación, el banco central continuó interviniendo en el mercado cambiario, donde también mantuvo metas implícitas intermitentes bajo el discurso de evitar una excesiva volatilidad⁷². Para ello, además de las operaciones de ventanilla activas, de repos directas y créditos de regulación monetaria, y pasivas, de depósitos nocturnos, que determinan el corredor de referencia, entre los instrumentos monetarios de las operaciones

⁷² De hecho, en la Memoria 2003 el propio banco central así lo reconoció señalando: "Cabe precisar que el Banco Central mantiene la posibilidad de desvíos temporales en la meta de tasa de interés interbancaria para enfrentar coyunturas de presiones al alza significativas en el tipo de cambio nominal (como en setiembre de 2002). Esta 'cláusula de escape' en el manejo monetario se efectúa para prevenir potenciales efectos adversos sobre los balances de las empresas y familias (denominado 'efecto hoja de balance') en una economía con dolarización financiera".

de mercado se hallaban las compraventas de dólares, junto a la emisión de los certificados de depósito (CD) y los recientemente creados certificados de depósito reajustables al tipo de cambio (CDR) con sus respectivos repos⁷³.

Gráfico 13: Crecimiento del PBI y de la demanda interna 2000-2005

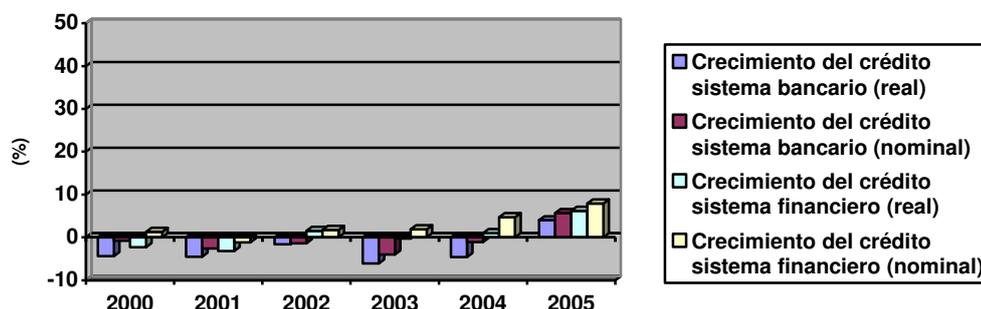


Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

Con todo, recién en 2002 el crédito en todo el sistema financiero creció tímidamente en menos de +2%, explicado en más del 70% por las instituciones microfinancieras, en tanto que el crédito en todo el sistema bancario siguió decreciendo por cuarto año consecutivo. Si bien los bancos habían incrementado sus colocaciones de consumo (más del 30% por Banco de la Nación) y sus colocaciones hipotecarias crecieron en casi 13%, ese crecimiento no era suficiente como para revertir la persistente caída de los créditos comerciales que se agudizaría en 2003 y 2004 (Gráfico 14) debido a su menor participación en el total de créditos (ver Tabla 11).

Gráfico 14: Tasa anual de crecimiento del crédito total 2000-2005



Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

En ese contexto de contracción crediticia, en 2003 se aprobó un nuevo reglamento de

⁷³ A principios de 2002 recién se empezaron a colocar en el mercado doméstico Bonos del Tesoro en soles a dos y tres años.

clasificación de deudores y exigencia de provisiones⁷⁴, el cual en el fondo no sólo revalidó sino que amplió varias de las múltiples flexibilizaciones aprobadas por el supervisor bancario desde el año 2000. En particular, sutilmente se relajaron algunos de los criterios cualitativos conservadores establecidos en 1997 para la calificación de créditos comerciales y que, por consiguiente, tenían impacto directo o indirecto en la constitución de provisiones por incobrabilidad.

Tabla 11: Estructura por tipo de los créditos de la banca 2000-2005

Tipo de crédito	Año					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Comercial	85.1%	79.2%	77.6%	72.6%	68.1%	65.8%
Consumo	6.5%	8.6%	9.4%	11.6%	13.4%	14.4%
Hipotecario	7.5%	9.6%	10.7%	12.8%	14.2%	14.8%
Micro empresa	0.9%	2.5%	2.3%	2.9%	4.3%	5.0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: SBS

Elaboración: Propia

Por ejemplo, en el caso de créditos clasificados en Normal se dejó de hacer referencia a que el análisis de flujo de fondos demuestre que el deudor era capaz de atender holgadamente todos sus compromisos financieros y que el pago puntual sucedía cuando el cliente las cancelaba sin recurrir a nueva financiación directa o indirecta de la misma empresa. En el caso de Problemas Potenciales se dejó de hacer referencia a que el análisis del flujo de fondos del deudor debía demostrar que podía atender la totalidad de sus compromisos financieros, aunque existieran situaciones que, de no ser controladas o corregidas oportunamente, podrían comprometer su capacidad futura de pago. Y tanto en el caso de Problemas Potenciales como de Deficiente, Dudoso y Pérdida se retiraron los criterios adicionales de clasificación referidos a los sistemas de información económico-financiera y su utilización, a la calidad de dirección técnica y sistemas de control interno, a la competitividad y al desempeño del sector en el que se desenvuelve el deudor.

Los otros cambios adicionales introducidos con el cambio nombre de la nueva regulación pueden resumirse de la siguiente manera: (i) se incrementó en 50% el monto máximo equivalente en dólares nominales para reconsiderar un crédito comercial como un crédito a microempresa y se dejó de hacer referencia a su total de activos, (ii) se eximió del alineamiento de clasificación a las deudas con montos menores de S/. 20, (iii) se incluyó como criterio general de evaluación adicional al descalce de monedas y de tasas de interés, sin fijar referencias prudenciales específicas, (iv) se redujo en un 50% adicional las

⁷⁴ Resolución SBS N° 808-2003.

provisiones de los créditos respaldados por garantías preferidas que fueran calificadas como autoliquidables respecto de la ya era calificadas como de muy rápida realización, (v) se igualó las tasas de provisiones requeridas a los créditos de Consumo clasificados en Deficiente con el de los demás tipos de crédito (pasó de 30% a 25%), (vi) se introdujo la posibilidad de sustitución de un mejor riesgo de contraparte en caso de fianzas, avales y seguros de crédito emitidos por otra entidad del sistema, lo cual también permitió reducir el requerimiento de provisiones, (vii) se introdujo la posibilidad de usar calificaciones basadas en modelos internos para deudores corporativos clasificados en Normal y que sean emisores del mercado de valores⁷⁵, lo que les permitiría reducir la tasa de provisiones hasta la mitad, (viii) se permitió el aprovisionamiento como Normal de las operaciones de comercio exterior, en adición al de las operaciones de campaña agrícola y de capital de trabajo de corto plazo, asociadas a deudores refinanciados o reestructurados aprobados desde el 2000, y (ix) se introdujo la posibilidad de registrar como vigentes a las refinanciaciones y reestructuraciones que cumplan determinadas condiciones mínimas. Este último cambio, sutilmente introducido, a la larga ha sido sumamente importante para efectos de comparación de la calidad de información financiera de los años siguientes que se supone un supervisor debiera divulgar en el mercado acerca de sus supervisados con la información publicada en años anteriores.

Tabla 12: Estructura por clasificación de los créditos de la banca 2000-2005

Clasificación de riesgo	Año					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Normal	67.3%	69.1%	72.1%	77.2%	82.6%	86.7%
Problemas potenciales	13.0%	11.8%	11.5%	9.9%	7.7%	6.9%
Deficiente	10.2%	8.3%	5.9%	5.1%	3.9%	2.6%
Dudoso	5.7%	5.5%	6.1%	4.7%	3.4%	2.3%
Pérdida	3.8%	5.2%	4.5%	3.2%	2.4%	1.6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: SBS

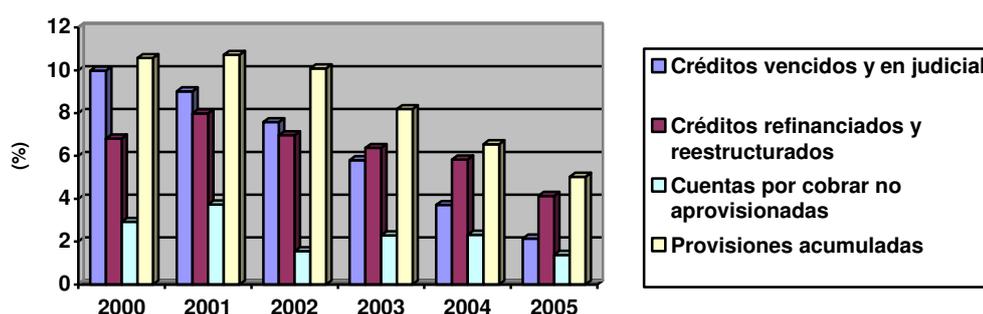
Elaboración: Propia

Como se mostró antes, la calificación de créditos por riesgo relativo cada cierto tiempo sufrió de fuertes cambios estructurales (ver Tablas 8 y 12) como parte de los cambios de requerimientos por provisiones, lo que hacía difícil construir a partir de ellas unas series

⁷⁵ Para ello deberían (a) mantener una clasificación Normal durante los últimos treinta y seis (36) meses de manera permanente; y, (b) haber emitido instrumentos de deuda corporativa que sean calificados por alguna empresa clasificadora de riesgo en categoría AAA, AA o A para instrumentos de largo plazo o en categoría CP-1 o CP-2 para instrumentos de corto plazo y haber mantenido dicha clasificación durante los últimos doce (12) meses de manera consecutiva.

de variables realmente comparables consigo mismas⁷⁶. Por ejemplo, los créditos con clasificación Normal o Problemas Potenciales registrados después de 1999 en promedio ya eran de peor calidad que los tenían esas mismas clasificaciones hasta antes de 1998 ya que entre estos últimos no habían créditos que provinieran de la cancelación de créditos impagos. Del mismo modo era fácil intuir que después de 1998 no hubo un mayor deterioro de estos indicadores oficiales por clasificación de riesgo gracias a los progresivos cambios en la regulación y no de una menor velocidad de deterioro real en la calidad de los créditos. Sin embargo, desde 1993, cuando se diferencian los créditos refinanciados de los créditos vigentes, y aún hasta 2004, la situación contable de los créditos (ver Gráficos 11 y 15) es una mejor variable para observar la real evolución de los créditos en problemas de las entidades respecto de cuando se utiliza la clasificación de crédito (Deficiente, Dudoso y Pérdida) para estimar el impacto de diferentes variables en la calidad crediticia⁷⁷.

Gráfico 15: Créditos en problemas y provisiones de la banca 2000-2005



Fuente: SBS

Elaboración: Propia

Por ello, en 2003 se establecieron ciertas condiciones para que los créditos refinanciados y reestructurados luego de cierto tiempo puedan ser registrados cosméticamente como vigentes, de modo que no podían ser identificados por el mercado⁷⁸. Las cinco condicio-

⁷⁶ Según el FMI (2001), los datos estadísticos de buena calidad deben de tener necesariamente 5 características: (a) Exhaustivas, tanto en términos de instituciones como de flujos y saldos incluidos; (b) Sólidas, que se basen en conceptos y clasificaciones bien definidas; (c) Útiles, calculando agregados pertinentes desde el punto de vista analítico; (d) Coherentes, a lo largo del tiempo; y (e) Comparables, a escala internacional entre países.

⁷⁷ En particular, se sobreestima el efecto de la recuperación (se subestima el efecto de la deterioro), tanto en magnitud como en velocidad. Por ello, en Jiménez (2005a) se utilizó la situación de los créditos, en vez de su clasificación, para estimar el impacto de los choques cambiarios sobre la calidad crediticia de la cartera.

⁷⁸ A este proceso de reclasificación contable permitido por la regulación de 2003 entre las áreas encargadas de su ejecución se le conoció informalmente con el nombre de "vigenteo" de cuentas.

nes establecidas eran: (i) Que los deudores de los créditos estén clasificados como Normal o Problemas Potenciales, como consecuencia de la evaluación por capacidad de pago; (ii) Que el crédito original no hubiera sufrido cambios en las condiciones contractuales, que obedezcan a dificultades en la capacidad de pago, por más de una vez; (iii) Que el deudor hubiera pagado por lo menos el veinte por ciento (20 %) del capital de la deuda refinanciada o reestructurada; (iv) Que el deudor hubiera demostrado capacidad de pago con respecto al nuevo cronograma del crédito mediante el pago puntual de las cuotas durante los dos (2) últimos trimestres (para este efecto se consideraría como pago puntual el cumplimiento de la obligación en la fecha establecida en el contrato); y, (v) Que las entidades mantuvieran un registro permanente en cuentas de control de las operaciones refinanciadas y reestructuradas que hayan sido reclasificadas en la categoría de vigentes.

Finalmente, a partir de ese año también se estableció que los arrendamientos financieros debían recibir para ello el mismo tratamiento contable que el de los créditos, computándose por dichas operaciones únicamente el saldo de principal de dichos contratos, y no el principal más los intereses por devengar como se venía haciendo. Al respecto también es importante mencionar que ese año se aprobaron⁷⁹ modificaciones al manual de contabilidad que había sido aprobado cinco años antes⁸⁰. Estas modificaciones no serían tan importantes si no fuera por la aprobación de algunas precisiones que no habían venido siendo capturadas por la contabilidad y, por tanto, reflejados en los indicadores de las entidades hasta entonces. Por ejemplo, recién desde 2003 se obliga a separar los créditos refinanciados y reestructurados hechos bajo la modalidad de retroarrendamiento financiero, que antes sólo eran registrables como arrendamiento financiero dentro de los créditos vigentes, como si fueran créditos nuevos. Asimismo, recién en esta oportunidad se actualizaron los reportes de créditos por saldo y tipo de garantía, por flujo y tipo de crédito, por clasificación de deudores y provisiones, entre otros, los que se mantenían sin cambios desde su aprobación en 1992⁸¹. Entre dichas modificaciones también se precisó que a los créditos objeto de sustitución de contraparte, garantías autoliquidables, transferencia o fideicomiso no le eran aplicables las reducciones de provisiones por régimen cíclico ni por modelos internos, lo que no tuvo mayor impacto ya que casi ninguna entidad empleó este régimen.

⁷⁹ Resolución SBS N° 1343-2003.

⁸⁰ Resolución SBS N° 895-98.

⁸¹ Carta Circular SBS N° B-021-92 del 27/03/1992 y N° Carta Circular SBS B-105-92 del 31/12/1992 (citadas en la Resolución SBS N° 1343-2003).

Por otra parte, en 2004 el banco central estableció⁸² que en adelante el incremento de los créditos del exterior se incluirían dentro de las obligaciones sujetas a encaje, de tal modo que se homogenizó el trato de las obligaciones domésticas y externas en moneda extranjera, pues, ambas dolarizaciones representan similares riesgos para la economía que debían ser interiorizados. Luego, a partir de noviembre, se estableció⁸³ el cambio de base al mes de setiembre para la tasa de encaje implícita y el incremento en el encaje marginal de 20% a 30% con la finalidad de reforzar la capacidad de respuesta en futuras situaciones transitorias de iliquidez en dólares. Asimismo, se redujo⁸⁴ la remuneración al encaje adicional de Libor-0.25% a Libor-0.125%, medida que formó parte de las iniciativas tomadas para que los agentes económicos interioricen los riesgos asociados, las mismas que generaron no pocas protestas mediáticas por parte de las entidades bancarias.

A principios de 2005, el primer año en el que el crédito total de la banca se expande (Gráfico 14), y el cuarto año en el que los requerimientos de provisión obligatoria acumulada se redujeron significativamente (Gráfico 15)⁸⁵, la supervisión bancaria aprobó⁸⁶ por primera vez un reglamento para la administración del riesgo crediticio derivado del riesgo cambiario. Dicha norma obligó a que cada entidad, a su mejor entender y por su propia cuenta y riesgo: (i) adopte un sistema de control para las colocaciones en moneda extranjera que identifique, mida, controle y reporte adecuadamente sus niveles de exposición, (ii) establezca procedimientos internos explícitos para calificar, conceder y vigilar los créditos en moneda extranjera, y (iii) se apliquen unas mínimas provisiones específicas por este concepto sólo a las posiciones cuyo riesgo crediticio derivado del riesgo cambiario cada entidad declare no haber identificado y no cumpla determinadas características que la exoneren de dicho requerimiento.

Así, para cumplir con tales requerimientos, cada una de las entidades debía establecer, en forma totalmente discrecional, sus propios criterios para: (i) calificar y conceder un crédito en moneda extranjera, (ii) efectuar un choque cambiario de 20% sobre su capacidad de pago y (iii) tomar las acciones correctivas que consideraran pertinentes sobre la calificación crediticia y las condiciones de concesión para los deudores que se afecten de

⁸² Circular BCRP N° 005-2004-EF/90.

⁸³ Circular BCRP N° 019-2004-EF/90.

⁸⁴ Circular BCRP N° 017-2004-EF/90.

⁸⁵ Entre diciembre de 2002 y diciembre de 2005 la proporción que representaba el saldo de provisiones acumuladas respecto del total de colocaciones se redujo de 10.1% a 5.0%. Esto equivalió a reducir en un 43% el saldo total de las provisiones acumuladas y constituidas en 2002.

⁸⁶ Resolución SBS N° 041-2005.

modo sustancial, a criterio de cada entidad. Peor aún, la provisión adicional obligatoria que se creó por este concepto sólo aplicaba a las operaciones cuyo riesgo cambiario la entidad declare no haber identificado y cuya clasificación fuera Normal (Tabla 12). Asimismo, la pequeña tasa de provisión era más reducida o incluso eliminada en función a las garantías involucradas (0.0% por posiciones con garantías autoliquidables o Mivivienda, 0.25% si tenía garantías de muy rápida realización, 0.50% si tenía garantías preferidas y 1.00% para el resto) aplicables a partir de julio de 2006.

Adicionalmente, se pidió⁸⁷ aprobar un Plan de Adecuación, y se precisó que: (a) la reclasificación por exposición a riesgo cambiario sólo era aplicable a los deudores de créditos comerciales, pero no a los créditos hipotecarios, de consumo o a microempresas, y (b) la reclasificación procedía cuando la capacidad de pago se afectara de modo sustancial definido como aquel en el cual un estrés cambiario hiciera que el deudor no supera los estándares de admisión para cada categoría de cliente que cada entidad hubiera definido en sus políticas. Es decir, esto relajaba fuertemente la definición conservadora de exposición de un deudor a riesgo cambiario: sólo si con un choque cambiario dejara de ser sujeto de crédito para cada banco, según sus políticas internas respectivas.

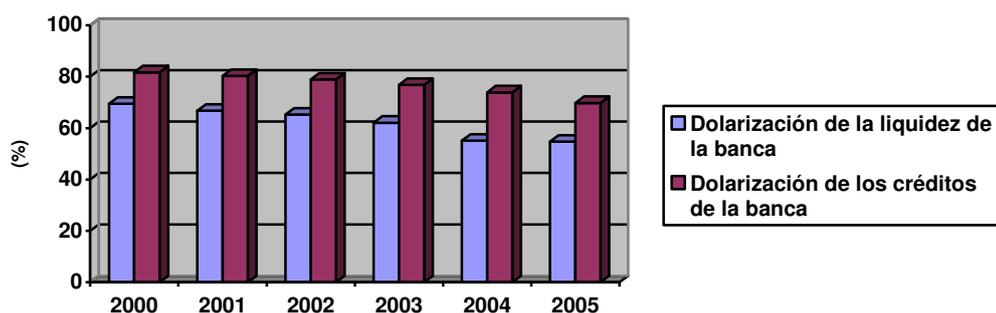
Para hacerse una mejor idea de cuál fue la magnitud del efecto de esta regulación, sin contar con información publicada por la supervisión bancaria, debe tomarse en cuenta que a fines de 2005, en buena parte gracias a las flexibilizaciones introducidas por el supervisor, el saldo de las provisiones constituidas representaban el 5.0% del total de los créditos concedidos (después de haber alcanzado un pico de 11% en 2001) y la dolarización crediticia había retrocedido al 70% (después de estar en más de 80% antes de 2001). Por tanto, si se toma en cuenta la tasa de provisión promedio ponderada por los créditos en función al tipo de garantía constituida y la proporción de créditos clasificados en Normal, se podrá estimar que el requerimiento adicional de provisiones no llegaba ni al 0.29% del total de créditos, en el caso que las entidades que no identificaran la exposición al riesgo cambiario de sus deudores⁸⁸. El incentivo entonces era muy claro: a mu-

⁸⁷ Circular N° B-2145-2005.

⁸⁸ Sin embargo, de acuerdo con la estimaciones efectuadas en Jiménez (2005a), para mantener intacta la solvencia de las entidades de crédito frente un choque cambiario de 20% neto de inflación, el saldo de provisiones para el saldo total de créditos en moneda extranjera debió equivaler a un 8.4% en el periodo 1994-2004 y a un 11.1% para el periodo de estrés 1997-2001. En cambio si, para ser más consistentes con los nuevos estándares internacionales de contabilidad e información financiera (NIC/NIIF), se optara sólo por un mayor requerimiento de capital, esto implicaría que si un crédito en moneda nacional tuviera una ponderación de 100% para efectos de cálculo de los activos ponderados por riesgo, un crédito en moneda extranjera que no

chas entidades de crédito les salía menos costoso constituir las provisiones previstas por defecto en vez de proceder a identificar la exposición a riesgo cambiario de todos y cada uno de sus clientes⁸⁹, en tanto que otras entidades directamente podían evitar su constitución si establecían cualquier criterio simplista en sus políticas que permita declarar identificados a sus deudores, ya que la simple declaración de haberlo hecho, ya sea como expuestos o no expuesto, les permitía evitar el cumplimiento de las provisiones.

Gráfico 16: Dolarización de la liquidez y el crédito de la banca 2000-2005



Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

En tal sentido conviene tener en cuenta que esta norma no alteró de modo alguno la tendencia a la reducción de la dolarización de la liquidez y de los créditos que se venía observando desde 2001 (Gráfico 16), básicamente porque el dólar, en forma cada vez más sostenida, perdía valor en términos nominales y reales, lo que se evidencia con mayor facilidad en la más rápida desdolarización de la liquidez. En cambio, la desdolarización de los créditos es más lenta porque las entidades de crédito son más renuentes a perder el negocio que representa el cobro del peaje cambiario que implica prestar en dólares y lograr que los deudores primero vendan los dólares que obtienen como préstamo, para utilizar los fondos obtenidos, y luego compren los dólares cuando deben repagarlos⁹⁰.

Por otra parte, en 2005 por segunda vez se redujo la tasa de remuneración a los fondos

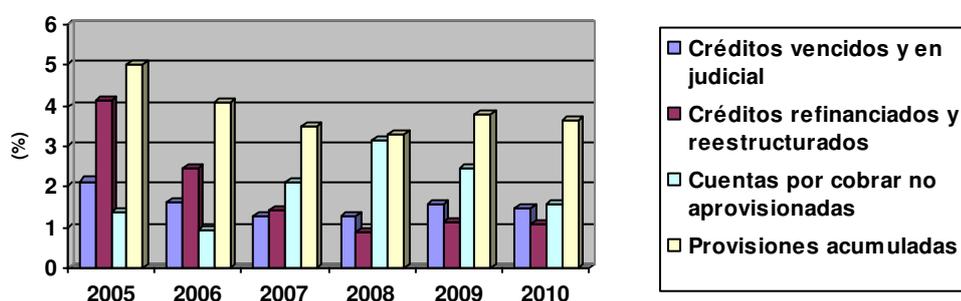
fuera identificado como no expuesto debería tener un ponderación de 202%. Según Cayazzo et al. (2006), Uruguay había aprobado a mediados de 2005 una ponderación de 125% para los créditos en moneda extranjera que entraba en vigencia a mediados de 2006.

⁸⁹ Al cierre de 2005 las entidades bancarias tenían un total de más de 2.2 millones de deudores y sólo son susceptibles de cambio de clasificación por exposición a riesgo cambiario los deudores comerciales que ascendían a 52,125.

⁹⁰ Conservadoramente, se estimó que los ingresos por "peaje cambiario" representaron aproximadamente el 37.5% de las utilidades de los bancos peruanos en 2005 (Jiménez, 2005b).

de reservas de encaje adicionales en dólares: desde enero se estableció⁹¹ que sería de Libor 3m – 0.75% y desde mayo se fija⁹² en 2.25%, la misma que luego sería modificada mensualmente en el programa monetario mensual. Asimismo, debido a la detección de elusiones por parte de algunas entidades, en 2006 el banco central precisó⁹³ que los recursos provenientes de sucursales del exterior, para efectos de encaje, tenían el mismo tratamiento que el de las entidades del exterior y que cualquier recurso diferente de depósito debería ser considerado como crédito.

Gráfico 17: Créditos en problemas y provisiones de la banca 2005-2010



Fuente: SBS

Elaboración: Propia

Además, en noviembre de 2006 el supervisor bancario introdujo⁹⁴ una serie de modificaciones al reglamento de evaluación, clasificación y exigencia de provisiones que en el caso de los créditos minoristas redujeron aún más la exigencia relativa de provisiones acumuladas (ver Gráfico 17): (i) la clasificación de un deudor no podría ser más de una categoría mejor que la peor asignada por cualquier entidad que tenga 20% o más de sus acreencias sin considerar los créditos con un saldo menor de S/. 100 en lugar de los S/. 20 anteriores, (ii) se precisó que la clasificación debía tener en cuenta a los créditos castigados, los que fueran mantenidos en entidades en liquidación y las que hubieran sido transferidas mediante fideicomiso con recurso o similar, (iii) el alineamiento en créditos micro empresa, consumo e hipotecario sólo se produciría cuando la clasificación de mayor riesgo con más del 20% en el sistema fuera Dudoso o Perdida y siempre que la información no tuviera más de 5 años de antigüedad desde el primer día de atraso, y (iv) los créditos de consumo que contaran con convenio de descuento por planilla podrían efectuar provisiones como si tuvieran garantías autoliquidables si cumplían determinadas

⁹¹ Circular BCRP N° 002-2005-EF/90.

⁹² Circular BCRP N° 008-2005-EF/90.

⁹³ Circular N° 012-2006-BCRP.

⁹⁴ Resolución SBS N° 1494-2006.

condiciones específicas⁹⁵.

Adicionalmente, la norma precisó que el plazo para considerar la totalidad del crédito como vencido era después de transcurrido quince (15) días calendarios de la fecha de vencimiento de pago pactado para créditos comerciales y de treinta (30) días calendarios para créditos a microempresas. En los casos de créditos de consumo, hipotecarios para vivienda y operaciones de arrendamiento financiero se siguió un tratamiento escalonado para la consideración de crédito vencido: después de los treinta (30) días calendario de no haber pagado a la fecha pactada, se considerará vencida sólo la porción no pagada; mientras que después de los noventa (90) días calendario de vencido, se considerará la totalidad de la deuda insoluta.

Finalmente, poco antes de estallar la crisis en 2007, recién el banco central solicitó⁹⁶ mejorar la calidad de la información cambiaria reportada que recibía desde 2001: (a) Reporte 1: Operaciones cambiarias negociadas o pactadas en el día, (b) Reporte 2: Operaciones cambiarias vencidas y ejercidas en el día, (c) Reporte 3: Operaciones cambiarias modificadas, anuladas o canceladas anticipadamente y omitidas, debiendo incluirse el número de la operación involucrada, así como la información relevante para cada caso, (d) Reporte 4: Posición de cambio contable y global, (e) Reporte 5: Diferenciales de tasas para las operaciones forward de monedas, y (f) Reporte 6: Opciones de divisas vigentes, incluyendo la información actualizada de los deltas y de los montos de cobertura de las opciones.

V. Cambios asociados a la crisis financiera internacional iniciada en 2007

Durante 2007 el discurso del banco central estuvo centrado en controlar las presiones inflacionarias derivadas del fuerte crecimiento de la demanda y de los choques de oferta; sin embargo, a los pocos meses de estallada la crisis hipotecaria en EEUU, empezó a implementar una política monetaria sombra expansiva en dólares.

Por ejemplo, a partir de fines de setiembre de 2007 el banco central dispuso⁹⁷ eliminar el

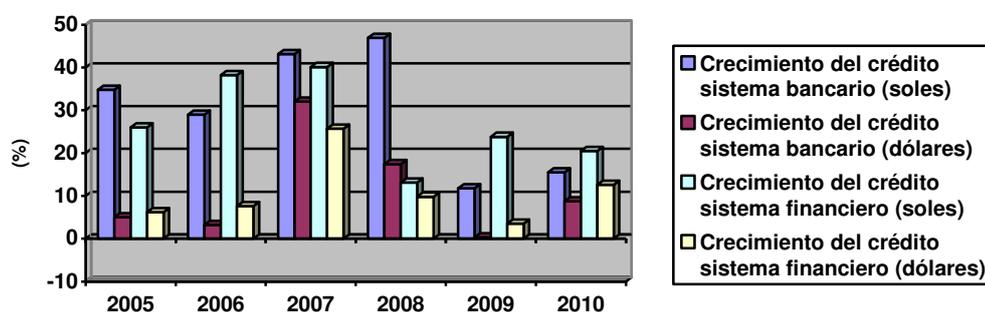
⁹⁵ Básicamente que se realice el pago puntual, el empleador esté clasificado como Normal los últimos 3 meses, se tenga preferencia de pago frente a otros acreedores o tenga garantía del empleador, el crédito no represente más del 30% del ingreso mensual.

⁹⁶ Circular N° 010-2007-BCRP.

⁹⁷ Circular N° 020-2007-BCRP.

límite de exoneración de encaje aplicable a los valores y deuda subordinada sujetos a régimen especial hasta por el 75% del capital y reservas si tenían plazo promedio igual o mayor de 2 años (sin opción de rescate) y dispuso incluir entre las obligaciones no sujetas a encaje a los créditos de plazo promedio igual o mayor a 2 años recibidos de entidades financieras del exterior distintas a bancos centrales, gobiernos, organismos financieros internacionales, entidades financieras internacionales y entidades gubernamentales del exterior (multa de 0.5% anual si se prepaga).

Gráfico 18: Tasa anual de crecimiento del crédito por moneda 2005-2010



Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

Asimismo se modificó el alcance de las normas de encaje, con referencia a las instituciones sujetas al régimen de encaje (si se transfieren los derechos sobre obligaciones no sujetas a encaje) y se estableció precisiones respecto a la definición de entidades del exterior cuyos recursos prestados a las entidades locales están exonerados de encaje: organismo financiero internacional (multilateral creado por 2 o más estados), entidad financiera internacional (cuando participa el estado o el banco central con más del 50%), entidad gubernamental (financiamiento del desarrollo y comercio exterior).

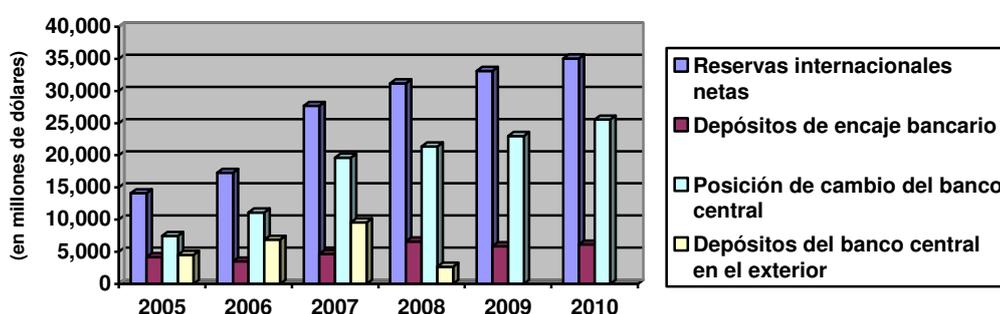
Esto ocasionó un explosivo crecimiento del crédito en dólares, el que desde 2005 había venido creciendo a un ritmo anual mucho menor al equivalente a los S/. 300 millones. Sin embargo, a raíz de dichas medidas el crédito en dólares pasa a más que duplicar su ritmo de crecimiento anual. Entre 2007 y 2008 creció a ritmos que rondaban el equivalente a los S/. 600 millones y luego entre fines de 2008 y principios de 2009 incluso alcanzan un ritmo equivalente a S/. 900 millones anuales, aunque se frena por completo hacia fines de 2009 (Gráfico 18).

Y es que en 2008, a raíz de la profundización del ataque especulativo internacional contra el dólar y el influjo local de capitales de corto plazo que presionaba la revalorización del

sol, el banco central dispuso⁹⁸ incluir entre las obligaciones sujetas a encaje a los créditos del exterior de corto plazo recibidos de bancos centrales, gobiernos, organismos financieros internacionales, entidades financieras internacionales y entidades gubernamentales del exterior. Asimismo, modificó las bases (y sus tasas implícitas de encaje) a partir de las cuales se calculará el encaje marginal (se cambió a diciembre de 2007) y el exceso siguió con una tasa del 30%. En el caso de créditos del exterior, para determinar el encaje marginal exigible, además se añadió el monto promedio de operaciones de menos de 365 días exoneradas a diciembre. Adicionalmente, se modificó los diversos anexos correspondientes al envío de la información electrónica, así como el anexo correspondiente al detalle de las nuevas emisiones o créditos sujetos a régimen especial.

Luego, ante la insuficiencia de dichas medidas, el banco central progresivamente va cambiando fuertemente su política monetaria. Primero dispone⁹⁹ además incrementar la tasa de encaje mínimo legal a 7% (ex 6%), incrementar la tasa de encaje marginal a 40% (ex 30%), incrementa el requerimiento mínimo de encaje en cuenta corriente a 2% (ex 1%), incluir a las operaciones de reporte, pactos de recompra y a todas las operaciones con sucursales del exterior entre las obligaciones sujetas a encaje, y establecer la remuneración del encaje adicional en Libor 1m – 0.875%. Además, en forma excepcional, señala que se evaluarían las solicitudes que por escrito podrán presentar las Entidades Sujetas a Encaje, a fin de determinar si procede exonerar del encaje a las obligaciones u operaciones con sucursales del exterior que, por su naturaleza, no correspondan estar sujetas a encaje (Gráfico 19).

Gráfico 19: Composición de las reservas internacionales netas 2005-2010



Fuente: BCRP

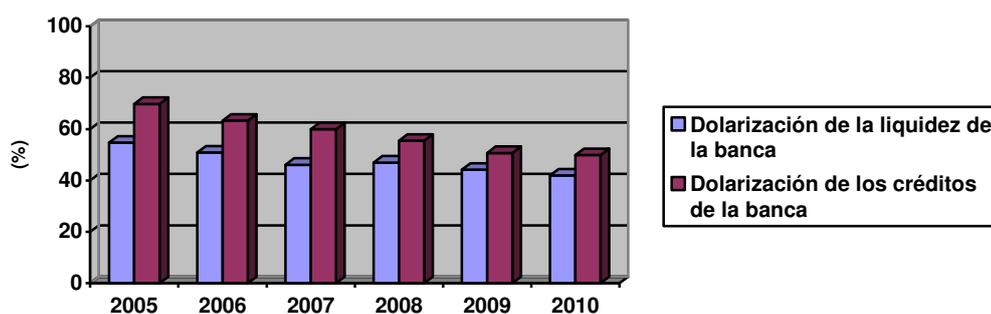
Elaboración: Propia

⁹⁸ Circular N° 004-2008-BCRP.

⁹⁹ Circular N° 010-2008-BCRP.

Y después, en menos de 2 meses, dispone¹⁰⁰ incrementar la tasa de encaje mínimo legal de 7% a 8%, manteniéndose la tasa de encaje marginal en 40% y se modifica la base para las obligaciones por créditos del exterior al mes de diciembre. Luego en menos de un mes se vuelve a incrementar¹⁰¹ la tasa de encaje mínimo legal de 8% a 8.5%, se aumenta la tasa de encaje marginal de 40% a 45% y se modifican las bases al mes de abril de 2008 para el cálculo del encaje marginal, incluyendo la correspondiente a obligaciones por créditos del exterior y se cambia el plazo de presentación de la información sobre la situación de encaje de 15 a 10 días hábiles. Y tres meses después, se vuelve a incrementar¹⁰² la tasa de encaje mínimo legal de 8.5% a 9%, se establece una tasa de encaje de 9% para los créditos procedentes de fuentes del exterior con plazo igual o mayor a 2 años hasta un límite de una vez el patrimonio efectivo y se incrementa el encaje marginal de 45% a 49%.

Gráfico 20: Dolarización de la liquidez y el crédito de la banca 2005-2010



Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

Finalmente, a raíz de la profundización de la crisis en setiembre de 2008, se empezó nuevamente a flexibilizar¹⁰³ la entrada de capitales del exterior: se exonera de encaje a las obligaciones del exterior con plazos promedio de entre 2 y 7 años hasta por un límite de 2 veces el patrimonio efectivo, entre moneda nacional o extranjera. Al mes siguiente, y sólo para los adeudados en moneda extranjera, el banco central vuelve a flexibilizar¹⁰⁴ el ingreso de capitales del exterior exonerándolos del encaje, se reduce la tasa de encaje marginal de 49% a 35% y se actualiza el periodo base para el cálculo del encaje a se-

¹⁰⁰ Circular N° 015-2008-BCRP.

¹⁰¹ Circular N° 021-2008-BCRP.

¹⁰² Circular N° 031-2008-BCRP.

¹⁰³ Circular N° 038-2008-BCRP.

¹⁰⁴ Circular N° 043-2008-BCRP.

tiembre. Al mes subsiguiente se reduce¹⁰⁵ a un máximo de 35% el total de encaje de adeudados del exterior. Y en diciembre se reduce¹⁰⁶ la tasa de encaje mínimo legal a 7.5% y se reduce la tasa de encaje marginal a 30%. El efecto de todos estos cambios no afectan de modo muy significativo la tendencia en la dolarización de la liquidez y el crédito bancarios (Gráfico 20).

Por otro lado, en setiembre de 2006 se había aprobado¹⁰⁷ un reglamento para la administración del riesgo de sobreendeudamiento de deudores minoristas, el cual establecía el requerimiento de provisiones por líneas de crédito revolventes no utilizadas de tipo micro empresa y consumo que deberían ser constituidas a partir del 30 de junio de 2007, vigencia que luego postergó su aplicación¹⁰⁸ hasta enero del 2008. Sin embargo, meses después se aprobaría un nuevo reglamento¹⁰⁹ con una serie de redefiniciones y flexibilizaciones discrecionales, el mismo que entró en vigencia el 31 de diciembre de 2008.

En particular, se delegó en el directorio de cada entidad toda la responsabilidad de adoptar un sistema de administración del riesgo de sobreendeudamiento que incluya la delimitación clara de funciones entre las áreas de riesgos y negocios, la implantación de un sistema de incentivos que no generen conflictos de interés y, en caso de modificación de políticas de crédito internas o incursión en nuevas actividades, se haga una evaluación previa del riesgo de crédito involucrado. Adicionalmente se precisaron una serie de criterios generales que debieran ser tomados en cuenta, pero sin establecer ningún parámetro específico en particular. Es decir, la aplicación de toda la normativa quedó a discrecionalidad y mejor entender de cada entidad. De hecho, se estableció que las entidades que no cumplan con dicho reglamento deberán constituir una provisión de 1% sobre el saldo utilizado y calcular una exposición equivalente a riesgo crediticio por las líneas no utilizadas (20% del saldo) sobre las que se calcularían las provisiones de crédito regulares adicionales. Sin embargo, todas estas provisiones eran exigibles si, como producto de la supervisión efectuada, in situ o extra situ, así lo considera pertinente el órgano supervisor.

El año 2008 también fue un año de transición para la adecuación del marco normativo local a los requerimientos establecidos por Basilea II. No obstante, todos esos progresivos

¹⁰⁵ Circular N° 051-2008-BCRP.

¹⁰⁶ Circular N° 055-2008-BCRP.

¹⁰⁷ Resolución SBS N° 1237-2006.

¹⁰⁸ Resolución SBS N° 930-2007.

¹⁰⁹ Resolución SBS N° 6941-2008.

cambios no significaron ningún incremento cuantitativo de importancia para los requerimientos de capital ni de provisiones por concepto de riesgo de crédito, aunque por riesgo de mercado y por riesgo de operación se necesitaría un incremento de capital menor, de apenas casi 16% respecto del requerido por riesgo de crédito. Por el contrario, se aprobó¹¹⁰ el reglamento de la gestión integral de riesgos cuyos lineamientos tomaron extractos parciales del Marco Integrado para la Gestión del Riesgo Corporativo publicado por COSO¹¹¹, y se modificó la ley de bancos de tal forma que la regulación de los requerimientos de capital se establecerían a discrecionalidad de la supervisión bancaria entre 2009 y 2010 luego de la consulta pública de los reglamentos respectivos.

Asimismo, se aprobó¹¹² un nuevo reglamento de clasificación de créditos y constitución de provisiones que entraría en vigencia en 2010, pero que apenas introdujo modificaciones al que estaba vigente desde 2003, pese a que una implementación conservadora de Basilea II requería de mayores cambios sustanciales. De hecho, la modificación más importante en realidad estuvo referida a la introducción de una nueva regla procíclica de acumulación de provisiones en función a la evolución del PBI y no de la evolución del ciclo crediticio (Tabla 13). No obstante, en lugar de incrementar y afinar los niveles de clasificación de riesgo en función a pérdidas esperadas y a su sensibilidad al riesgo (mayor granularidad), lo que hizo el supervisor bancario fue simplemente desdoblar las mismas categorías de riesgo en función al tamaño de las empresas (corporativo, grande, mediano, pequeño y micro) y de la modalidad de los créditos de consumo (revolvente o no revolvente).

Tabla 13: Tasas de provisión desde 2008

Tipos de crédito	Tasa de provisión sin componente cíclico	Tasa de provisión con componente cíclico	Tasa de provisión con componente cíclico y autoliq.
Comerciales	0.70%	1.15%	1.00%
Microempresa	1.00%	1.50%	1.00%
Consumo	1.00%	2.00%	1.00%
Hipotecarios para vivienda	0.70%	1.10%	1.00%

Fuente: SBS

Elaboración: Propia

En 2009, el banco central continuó flexibilizando su política monetaria. Primero dispuso¹¹³

¹¹⁰ Resolución SBS N° 037-2008.

¹¹¹ El Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) es una fundación privada patrocinada por asociaciones de contadores, auditores y financistas de EEUU.

¹¹² Resolución SBS N° 11356-2008.

¹¹³ Circular N° 003-2009-BCRP.

una nueva reducción de sus tasas de encaje mínimo legal de 7.5% a 6.5% y redujo el requerimiento en cuenta corriente de 2.0% a 1.5%. Luego dispuso¹¹⁴ otra reducción de sus tasas de encaje mínimo legal de 6.5% a 6.0% y redujo el requerimiento en cuenta corriente de 1.5% a 1.0%. Pero en el caso de las entidades de crédito no bancarias, cuyo acceso a los instrumentos monetarios del banco central sigue restringido, no fue sino hasta agosto de 2009, a dos años de iniciada la crisis en EEUU y a un año de agravada la crisis de liquidez internacional en dólares, cuando el banco central exoneró¹¹⁵ de encaje a los recursos con plazo promedio de 2 años o más recibidos de fondos del exterior especializados en microfinanzas y sólo hasta una vez su patrimonio efectivo.

De este modo, en promedio y en forma contraria a la actuación mostrada en la crisis anterior, entre setiembre de 2008 y marzo de 2009, el banco central implementó una política monetaria agresiva que buscó impedir el deterioro de las condiciones crediticias en los mercados de crédito. Las herramientas usadas se mantuvieron dirigidas sólo a las entidades bancarias que son las únicas que tienen acceso a las operaciones de reporte y con certificados del banco central (86% del total de facilidades concedidas equivalentes a 9.6% del PBI), mientras que la menor parte se implementó con instrumentos que sí afectaban a todas las entidades de crédito (el 12% restante de las facilidades de liquidez provino de la reducción de encajes y un 2% de las permutas temporales de dólares), según se detalla en Jiménez (2008).

Por otro lado, además de entrar en vigencia el reglamento de requerimiento de capital por riesgo de operación¹¹⁶ y por riesgo de mercado¹¹⁷, se postergó la entrada en vigencia del nuevo reglamento de clasificación de créditos y constitución de provisiones para el 1 de julio de 2010 y se le añadieron precisiones diferentes¹¹⁸, entre ellas que las refinanciaciones o reestructuraciones que se aprueben mantendrán su clasificación de riesgo original, excepto en el caso de créditos en Normal que empeorarán a Problemas Potenciales. Esa misma fecha se aprobó¹¹⁹ el reglamento de requerimiento de capital por riesgo de crédito, aunque con un plazo de adecuación hasta el 20 de junio de 2010.

¹¹⁴ Circular N° 007-2009-BCRP.

¹¹⁵ Circular N° 020-2009-BCRP.

¹¹⁶ Resolución SBS N° 2115-2009.

¹¹⁷ Resolución SBS N° 6328-2009.

¹¹⁸ Resolución SBS N° 14353-2009.

¹¹⁹ Resolución SBS N° 14354-2009.

Asimismo, debe señalarse que en setiembre de 2009 la supervisión bancaria desactivó¹²⁰ la regla procíclica de acumulación de provisiones (Tabla 13) debido a la caída en la variación interanual promedio del PBI a junio de 2009 con respecto de junio de 2008 en más de 4%, lo cual implicaba que en adelante la constitución de provisiones sobre los créditos en Normal se haría a una tasa bastante menor que cuando la regla fue activada¹²¹ a fines de 2008 y, además, con la posibilidad de reciclar el exceso de provisiones constituido mediante la reasignación de provisiones obligatorias.

La activación de esta regla permitió que se reacumulara parte del saldo de provisiones que se había venido liberando desde 2008, pero no se llegó a acumular unas provisiones similares a las que se tenían en 2006, cuando las provisiones acumuladas llegaron a representar el 4% del total de colocaciones.

5. Conclusiones

¿Por qué el choque externo de la crisis financiera internacional iniciada en Tailandia en 1997 y agravada por Rusia en 1998 desencadenó finalmente una crisis bancaria en el Perú entre 1998-1999 y por qué la crisis financiera internacional iniciada en el mercado hipotecario de EEUU en 2007 y agravada con la quiebra de Lehman Brother en 2008 no lo hizo? La explicación localmente más socorrida ha solido sido ser que el Perú redujo muchas de las vulnerabilidades que tenía hasta entonces gracias a sus reformas y excelentes políticas económicas implementadas. No obstante, además de omitir pronunciarse sobre ciertos cambios exógenos fundamentales que se produjeron en la estructura de precios relativos externos, sobre los cuales las políticas económicas internas no tienen control alguno, esta explicación asumía implícitamente que la regulación monetaria y la regulación y supervisión bancarias en el Perú no sólo también habrían reducido drásticamente sus vulnerabilidades, sino que ya habrían tenido inclusive un desempeño superior al de los países desarrollados donde se propagó la crisis. En el extremo, con un razonamiento análogo, tendríamos que deducir que no sólo el Perú sino absolutamente todos los países de América Latina estarían en circunstancia similares, pues, después de todo, esta última crisis financiera internacional no generó en ninguno de estos países ni un solo episodio sistémico de crisis bancaria.

¹²⁰ Circular SBS N° B-2181-2009.

¹²¹ Resolución SBS N° 11356-2008.

Por ello, en este documento resultó relevante concentrarse principalmente en el análisis de las normas que regularon la evaluación y calificación de créditos en general, incluyendo el papel que jugaron las normas que regularon la elegibilidad y valorización de garantías. Después de todo, en función a la calificación de los créditos se hicieron los requerimientos de provisiones para enfrentar la eventual incobrabilidad, lo cual restringió o expandió la capacidad de la banca para conceder créditos, y en función a la valorización de las garantías también se expandió o contrajo el universo discrecional de sujetos de crédito que no son atendidos sin garantías. Por otro lado, también convino concentrarse en la flexibilidad y variación de las normas que, regulando la disponibilidad y moneda de acceso a capitales del exterior, afectaron la capacidad sistémica de las entidades bancarias para conceder créditos que no podían ser financiados con la evolución vegetativa del ahorro interno y terminaron afectando la moneda y demás condiciones en las que se los otorgó. No obstante, dada la propia naturaleza de la política monetaria, de la cual dependen las condiciones de acceso a los créditos del exterior, se requirió también revisar la situación de la coyuntura que se pretendía promover o controlar con las políticas implementadas. En este sentido, no debe olvidarse que el efecto de la regulación sobre los capitales del exterior, uno de los principales vehículos de transmisión de los choques externos, es casi siempre asimétrico: cuando la política monetaria decide permitir su acceso, sólo puede tratar de incentivar su entrada, pero casi nunca puede evitar su salida. Por ello sólo si se desincentiva su entrada, se evita con certeza su salida (Mishkin 2004).

Así, habiendo analizado en detalle los más importantes cambios regulatorios producidos en el Perú en los últimos 20 años, resulta mucho más sencillo concluir que:

- a) A raíz de la crisis bancaria de 1991-1992, la regulación bancaria que prevaleció entre 1993 y 1997 fue relativamente más estricta para la determinación y revelación de la calidad de cartera de las entidades de crédito, la cual obligaba a evaluar al 100% de operaciones de cada entidad y, salvo excepciones justificadas caso por caso, a clasificar en Deficiente a toda operación que haya tenido que ser refinanciada, lo cual también quedaba reflejado en su situación contable al registrársela como Refinanciada y no como Vigente, y que en el caso de los reestructurados debía ser empeorada si no se cumplían los objetivos previstos de recuperación económica sostenida. Otros cambios favorables que se introdujeron fueron la creación de las centrales de riesgo para empezar a evaluar el endeudamiento sistémico y la reducción del apalancamiento máximo de 15 veces a 12.5 veces.

- b) En cambio, la regulación prevaleciente hasta 1997 para la determinación de provisiones para incobrables fue más bien muy laxa, teniendo en cuenta que los requerimientos de provisiones junto a los requerimientos de capital son los pilares principales en los que se sustenta la solvencia de las entidades de crédito. A pesar del incremento en la exigencia relativa de capital luego de la crisis bancaria de 1991-1992, no se obligaba a constituir provisiones para la cartera clasificada en Normal ni para la porción de créditos que estuviera cubierta por garantía en función a su valorización regulatoria. Esto además presentaba como debilidad que las tasaciones se podían desactualizar con facilidad mientras el crédito respaldado no tuviera clasificación peor que Problemas Potenciales, que la constitución de garantías podía no estar perfeccionada en los Registros Públicos y que la regulación aceptaba como elegibles a los documentos comerciales por cobrar sin ningún mecanismo de control y de valorización independiente.
- c) La calidad de información provista por las entidades de crédito hasta 1997 continuó siendo relativamente muy pobre, especialmente para evitar el sobreendeudamiento, pese a la eliminación del secreto bancario sobre los créditos desde 1993, que permitió la posterior creación de centrales de riesgo, y sobre todo por no usar aún estándares contables conservadores alineados con las mejores prácticas internacionales como sí ya lo empezaban a hacer las empresas no financieras más grandes.
- d) Hasta 1997 las herramientas de política monetaria era mínimas y adictas a una elevada dolarización, básicamente mediante la compra de dólares en el mercado que no siempre era esterilizada y el manejo del encaje de los depósitos en los bancos privados, evitando trasladarles algún costo por la mayor dolarización inducida, aún cuando se generaran pérdidas para el banco central. De hecho, el encaje, más que ser usado como herramienta de política monetaria, era usado como instrumento para incrementar las reservas internacionales contablemente registradas, a pesar de que la mayor parte de ellas no era posición de cambio del banco central sino reservas internacionales netas propiedad de los privados locales.
- e) Más aún, hasta 1997 el banco central alentó el mayor endeudamiento externo de las entidades de crédito con el uso de capitales del exterior, los cuales no estaban afectos a ningún tipo de encaje, en un contexto en el cual el crecimiento de la demanda interna superaba cada vez más al de la producción. Sólo a partir de 1995

se incluyó dentro de las obligaciones sujetas a encaje a los depósitos y a cualquier otra obligación del exterior que no fuera créditos adeudados y redujo los límites de exoneraciones existentes para bonos subordinados en moneda extranjera y para bonos no subordinados a más de 1 año emitidos en el exterior. No obstante, ello no impidió que el crecimiento del crédito siguiera superando al de la liquidez y que el nivel de dolarización de ambos también se siguiera incrementando, ante la observación complaciente del banco central.

- f) A partir de mediados de 1997, apenas luego de estallada la crisis de Tailandia, la laxitud en el requerimiento de provisiones acumuladas da un giro enorme cuando se aprueba que, entre 1998 y mediados de 2000, debían incrementarse fuertemente las mismas: las tasas de los créditos clasificados en Normal pasaron de 0% a 1% y las de CPP de 1% y 3% a 5%, las garantías preferidas dejan de reducir a 0% la base para aprovisionar la parte cubierta en créditos, se incrementan las provisiones por obligarse a alinear la clasificación de deudores con la peor clasificación que tenga 20% de la posición en el sistema, se vuelve más estricta la lista de garantías elegibles, las cuales también se deben retasar con criterios más conservadores, con mayor frecuencia y sus requisitos para considerarlas constituidas se endurecen. Además, se establece que los refinanciados y reestructurados debían mantener durante al menos 2 años la clasificación en Deficiente y que todo deudor que se mantuviera en Deficiente o peor por más de 2 años pasaba a aprovisionar como si no tuviera garantías (casi duplicando las provisiones requeridas).
- g) Recién desde mayo de 1998, casi un año después de estallada la crisis de Tailandia en 1997, el banco central solicita y recibe información sobre las líneas aprobadas de crédito del exterior recibidas, en tanto que desde inicios de 1998 recién había aumentado la frecuencia a mensual, en lugar de trimestral, sobre información del sistema de pagos de bajo valor. Con esta información recién en junio empieza a reducir el encaje marginal para incentivar la captación de depósitos y sólo en octubre, dos meses después que se produjera la salida de capitales por el estallido de la crisis de Rusia, reduce moderadamente la tasa media de encaje en dólares y recién desde diciembre reduce significativamente el encaje marginal de 35% a 20% para promover el fondeo con depósitos. Esto implica que el banco central había alentado la dolarización de los créditos y del disponible de las entidades a través de mayores adeudos del exterior, pero recién cuando estos últimos se interrumpen temporalmente recurre a la dolarización de depósitos que se su-

pone había venido siendo relativamente desincentivada (y por alguna extraña razón se asumía que estaba desbancarizada). Ese doble discurso se explica por la dependencia de la contabilidad de las reservas internacionales a la dolarización del disponible que el banco central captaba con las reservas de encaje que las entidades de crédito constituían en forma obligatoria y también voluntaria, pero cuya fragilidad cosmética se viene abajo cuando los capitales del exterior, que llegaron a representar el 90% del disponible en dólares, en forma imprevisible empezaron a salir del país.

- h) En paralelo, a partir de 1998 la supervisión bancaria implementa unos nuevos requerimientos mínimos de liquidez y establece unos límites a la posición de cambio global de las entidades, los cuales se suponía serían de cumplimiento redundante dada la estructura de balance de las entidades. No obstante, en el primer caso, ante la posibilidad de no renovarse los adeudados del exterior, los nuevos requerimientos complicaron la situación de varias entidades, algunas de las cuales inclusive empezaron a quebrar o ser intervenidas, y, en el segundo caso, las medidas continúan permitiendo la especulación sobre el tipo de cambio, en parte de las mismas entidades de crédito que compran dólares para reponer la liquidez que perderían por las remesas de dólares al exterior, y que terminan aumentando el deterioro de la cartera crediticia (casi 80% dolarizada) y por consiguiente empeorando su clasificación, lo que a su vez aumentó el requerimiento de provisiones asociadas a las mismas entidades de crédito.
- i) En abril de 1999, luego del estallido de la crisis en Brasil a principios de año y con el consiguiente deterioro de la liquidez a nivel internacional, el banco central aprueba el endurecimiento progresivo entre julio de 1999 y abril de 2000 de los requisitos para acceder al crédito de regulación monetaria que concede sólo a los bancos y financieras para cubrir los saldos negativos en cuenta corriente. En adelante requeriría como garantías valores líquidos (clasificación no menor de AA y CP1) o cartas fianza (al menos B+) en lugar de los redescuentos de cartera que se usaban desde 1991. Esto implica que las entidades de crédito debían distraer recursos líquidos en plena crisis para conformar una reserva secundaria de liquidez que no poseían y que colaboró como elemento contractivo especialmente sobre el crédito minorista.
- j) A mediados de 1999, después de dos años de estallada la crisis en Asia y de ocu-

ruido el Fenómeno del Niño que impactó fuertemente sobre el sector rural, se inició un proceso de relajación cosmética de la clasificación de cartera que permitió cumplir a las entidades de crédito la constitución de provisiones y a la supervisión bancaria no declarar su incumplimiento para luego tener que intervenirlas y exigirles aportes de capital. Primero se permite “excepcionalmente” no empeorar la clasificación mínima a Deficiente sino a CPP, donde debería permanecer al menos dos años todo deudor refinanciado y se estableció que a los deudores reestructurados no les aplicaba una clasificación mínima como antes (Deficiente) ni un tiempo de permanencia mínimo en ella. Luego, desde octubre de 1999 el supervisor bancario permitió la constitución de provisiones con diferentes fuentes patrimoniales como los resultados acumulados, las reservas facultativas u otras, en lugar de con la generación de resultados o aportes de capital. Igual, ante la insuficiencia de dichas medidas extraordinarias para cumplir cosméticamente los requerimientos, a partir de mayo de 2000 se reduce a la mitad el requerimiento de provisiones de la cartera cubierta con garantías preferidas de muy rápida realización, se elimina la obligación de elevarle la clasificación a CPP o a Deficiente a todo refinanciado y se elimina la obligación de aprovisionar como si no tuvieran garantías a los Deficiente clasificados así por más de 2 años y ello sólo aplica a los clasificados en Dudoso o Pérdida luego de 3 años. Y como tampoco resultaron suficientes dichas medidas para cumplir con los objetivos propuestos, en agosto de 2000 se redujeron aún más los requerimientos de provisiones: en -25% a los clasificados en Normal y en -50%, -25% o -10% a los CPP según tuvieran garantías preferidas, otras o ninguna. A esa reducción se la denominó componente variable de las provisiones y se dio plazo hasta junio de 2001. Además en setiembre de 2000 se flexibilizó aún más la clasificación de créditos a refinanciados y reestructurados.

- k) Las relajaciones permitidas en diversas normas para cumplir los requerimientos de provisiones luego de la crisis bancaria de 1998-1999 se consolidaron cuando en 2003 la supervisión bancaria aprobó un nuevo reglamento de clasificación de deudores y constitución de provisiones que, sin ningún otro cambio sustancial, introdujo adicionales relajaciones tanto para la clasificación como para la constitución de provisiones e inclusive para disfrazar el registro contable de los créditos en situación de refinanciados. Estas modificaciones impactaron negativamente en la calidad de información que se divulga puesto que hicieron que las estadísticas sobre calidad de cartera fueran cada vez menos comparables en el tiempo y sobrestimaran más rápidamente cualquier mejora marginal y procíclica en la situa-

ción de cartera de las entidades, lo cual encubrió y justificó también el menor requerimiento relativo de provisiones en los años siguientes. Por ejemplo, después menos de un año un crédito refinanciado que sólo ha amortizado el 20% del principal podía estar al mismo tiempo clasificado en Normal y registrado como Vigente de la misma forma que un crédito nuevo a un deudor sano, sin que haya información pública que permita su diferenciación.

- l) Sólo recién hasta 2005, y por la mediación de organismos internacionales, se aprobó una reglamentación complementaria por riesgo crediticio derivado del riesgo cambiario para los créditos en moneda extranjera. Sin embargo, su impacto en la clasificación de cartera fue mínimo y sujeto a la completa discrecionalidad metodológica de cada entidad de crédito, sin un estándar básico de referencia, y su impacto sobre los requerimientos de provisiones también resultaron ínfimos para un universo de deudores restringido, cuando no eran totalmente evitables. Como referencia, si ninguna entidad de crédito hubiera hecho nada para evitar dichas provisiones, su constitución total por única vez en 2005 no habría superado el 0.3% del saldo total de créditos (equivalente a haberle asignado una ponderación de 103% cuando en realidad se requeriría una ponderación de 202% para resistir un estrés cambiario similar al de la crisis anterior). No obstante, las entidades de crédito han venido reduciendo sus provisiones acumuladas respecto del total de crédito a un ritmo de 1.9% en 2003, en 1.7% en 2004 y en 1.5% en 2005, la mayor parte gracias a las relajaciones regulatorias aprobadas.
- m) En 2006 y los años siguientes se siguieron introduciendo modificaciones para reducir la constitución de provisiones, evitar la obligación de empeorar la clasificación de deudores e incrementar el divorcio entre la situación de los créditos y su registro contable. Por ejemplo, se eliminó la obligación de alinear la clasificación de los créditos minoristas en Deficiente o mejores y de los que tengan un saldo menor a S/. 100, se redujeron las provisiones de los créditos de consumo por convenio como si fueran respaldados con autoliquidables. Asimismo se empezaron a masificar los traslados de colocaciones deterioradas a cuentas por cobrar, lo cual permitió reducir cosméticamente los ratios de cartera refinanciada y reestructurada que no pudieran haber sido recategorizados como Vigentes o de la cartera atrasada que no hubiera reunido las condiciones para poder ser castigada, así como también permitió la reducción de los ratios de cartera clasificada en Deficiente o peor y aumentó los ratios de cobertura de provisiones, pese a que el sal-

do de provisiones empezó a crecer a un menor ritmo que el de las colocaciones.

- n) Desde de 2007 y 2008, la regulación crediticia no ha cambiado significativamente, pero, a diferencia de la crisis anterior, la política monetaria se volvió súper expansiva, sobre todo en dólares. Esto hizo retroceder el proceso de desdolarización que se venía observando, pero al mismo tiempo ayudó a reducir las eventuales presiones depreciatorias que sólo temporalmente se produjeron también en algunos países de la región. Sin embargo, a diferencia de la crisis anterior, el dólar se fue depreciando de manera sostenida frente a casi todas las monedas, lo cual, también al revés de lo sucedido antes, terminó mejorando la capacidad de pago de todos los deudores que mantuvieron créditos en dólares del sistema (efecto del acelerador cambiario sobre el ciclo crediticio).
- o) En consecuencia la crisis internacional iniciada en 2007 fue enfrentada por las entidades de crédito en un escenario en el cual los indicadores sistemáticamente habían venido subestimando la magnitud de la cartera de crédito en problemas y, por consiguiente, con cada vez menores requerimientos de provisiones. A ello se le ha unido un favorable manejo de la política monetaria para proveer liquidez y contener cualquier eventual depreciación sostenida, la misma que también ha sido evitada por la mayoría de países en un contexto en el cual, contrariamente a lo sucedido en la crisis iniciada en 1997, el dólar se vino depreciando sostenidamente frente a casi todas las monedas de economías emergentes y además se mantuvo un contexto de desempeño favorable para los precios relativos externos de las materias primas y productos básicos, totalmente ajeno a cualquier regulación o acción de política monetaria.

En consecuencia, la respuesta al por qué no se generó una crisis bancaria en el Perú en 2008-2009 no se halla en el desempeño de la regulación bancaria y monetaria, al menos no completamente, ya que en la crisis anterior el Perú (al igual que muchos otros países en desarrollo a los que se les contagió la crisis) fue víctima de la indisposición generalizada de los inversionistas, quienes prefirieron repatriar sus capitales a los países desarrollados, mientras que luego, en la crisis más reciente, en el Perú (como en otros países en desarrollo donde tampoco se contagió la crisis) ocurrió precisamente lo inverso. Ese cambio de comportamiento agregado, que requiere de una análisis adicional, se sustentaría en que, en ambos casos, los capitales buscaron huir de los epicentros de las crisis: países donde abruptamente se acabaron algunas de las condiciones clave de riesgo mo-

ral que sostenían la percepción de quién sería el responsable de la situación en caso que las inversiones de estos capitales produjeran un sobreendeudamiento insostenible. De ahí que en la última crisis financiera internacional los capitales se refugiaron en las regiones cuyas perspectivas se mantenían iguales o mejores, en términos relativos, aunque sólo sea por una perspectiva favorable sobre la base de la estructura de precios relativos de sus exportaciones netas, ajena a cualquier decisión de política económica local.

Por otro lado, para facilitar la organización de una agenda de mejoras aplicables a la regulación y supervisión monetaria y financiera en el Perú, partiendo de una interpretación libre de las recomendaciones relevantes más importantes que, a partir del caso de los EEUU, ha efectuado recientemente el denominado Grupo de los 30¹²², se tienen las siguientes recomendaciones:

a) Separación entre regulación y supervisión financiera

En general un adecuado cumplimiento de ambos roles, sin conflictos de interés, requiere que la regulación financiera no sea establecida por la misma entidad que luego efectúa la supervisión de dicha regulación, excepto en el caso de la regulación micro prudencial. La esencia de la regulación micro prudencial financiera es la de garantizar la solvencia y liquidez individual de las entidades evitando prácticas imprudentes, excesiva exposición a riesgos y procurando que exista un respaldo adecuado para los depositantes y demás usuarios de dichas entidades. Por tanto, como en el Perú la supervisión micro prudencial tampoco está a cargo del banco central, debiera establecerse que éste tenga un papel significativo en el órgano rector de dicha regulación prudencial y un papel formal en la revisión de los cambios propuestos a las principales políticas financieras, en especial a las referidas al nivel de capital, liquidez y márgenes de cobertura.

En cambio, el órgano rector de la regulación financiera en general debiera estar en el seno del ministerio de economía y finanzas que es la entidad que al final de cuentas debiera aprobar o no los presupuestos que sean necesarios para llevar a cabo una supervisión efectuada y para asumir excepcionalmente los costos de cualquier fallo en la regulación o supervisión bancaria.

¹²² Volcker y otros (2009).

b) Cobertura de la supervisión financiera

Actualmente en el Perú existe más de una institución financiera sistémicamente importante que no enfrenta un único supervisor como internacionalmente cada vez se recomienda más. Un ejemplo de ello lo representa el manejo de fondos mutuos con cada vez mayores facilidades transaccionales como si fueran depósitos, pero sin mayores requerimientos de capital o liquidez a sus administradores ni de cobertura de ningún fondo de seguro. Esto hace que un mismo conglomerado financiero maneje entidades que al reportar a supervisores distintos enfrentan reglas diferentes que pueden ser objeto de regulación, como en el caso de la valorización de las inversiones a precios de mercado. Otro ejemplo con algunas empresas emisoras de tarjetas de crédito que no están obligadas a estar bajo la supervisión de ninguna autoridad, ya que no captan depósitos del público para su financiamiento.

Y al mismo tiempo ningún conglomerado está afecto a ninguna regulación de la concentración de la competencia que limite el uso de su poder de mercado cuando se producen absorciones de competidores que, por el contrario, son aplaudidas por el supervisor micro prudencial. De hecho con la regulación bancaria actual son las entidades grandes las que menos restricciones regulatorias enfrentan para realizar todo tipo de actividades incluyendo las de mayor riesgo relativo, las mismas que son restringidas a otras instituciones de menor tamaño y que, por tanto, compiten en desventaja.

c) Supervisión independiente

En el Perú es importante reafirmar explícitamente la necesidad de aislamiento de las autoridades regulatorias de todo tipo de presión política y de mercado. En un extremo, el actual abundante financiamiento directo proporcionado a la supervisión bancaria por parte de aportes directos de los propios supervisados introduce una perversa alineación de intereses desde el punto de vista macro prudencial y que en más de una oportunidad ha entrado en conflicto con los objetivos del banco central respecto de la estabilidad financiera.

En el otro extremo, la vulnerabilidad al ciclo político afecta a las supervisiones de otros sectores cuyos principales funcionarios no pocas veces son capturados por sus supervisados debido a la insuficiente y volátil cantidad de recursos presupuestarios

del Estado para retribuir meritocráticamente su desempeño y para mantener una atractiva línea de carrera sostenible.

d) Papel del banco central

Actualmente en el Perú el papel del banco central en la promoción y mantenimiento de la estabilidad financiera no tiene una trayectoria particularmente larga ni se refleja tan enfáticamente en su mandato. Por dicha razón el banco central inclusive en la última crisis se ha limitado a intervenir activamente bosquejando instrumentos monetarios extraordinarios dirigidos sólo a las entidades de crédito bancarias más no al resto de entidades de crédito no bancarias, los que tampoco cuentan con un acceso al prestamista de última instancia en igualdad de condiciones respecto de los bancos (Jiménez 2008). Sin embargo, el banco central sí ha empezado a dar facilidades monetarias a los fondos mutuos cuya mayoría es administrada por filiales de las entidades bancarias y cuyo acceso se supone debiera estar restringido sólo a situaciones de crisis.

En consecuencia, el banco central debiera perfeccionar el papel que le toca como prestamista de última instancia para todas las entidades de crédito sin discriminación alguna y formalizar su papel como regulador macro prudencial diseñando herramientas que le permitan tener un mayor control de las fuertes expansiones, que normalmente preceden a las crisis crediticias, y no dejar dicha responsabilidad sólo en manos y discrecionalidad de la supervisión bancaria cuyos objetivos son distintos (Brunermeier et al. 2009). En particular, el banco central también debe tener un papel activo en la supervisión de los conglomerados financieros más grandes y sistémicamente importantes para la criticidad de los sistemas de pagos y compensación, así como en el seguimiento de expansiones históricas en los precios de los principales activos que son objeto de materia de garantía crediticia y su nivel de disponibilidad para uso de cobertura.

e) Regulación del capital

El negocio bancario es inherentemente cíclico en todos los países y el Perú no es la excepción. No obstante, debido a la alta dolarización prevaleciente en el país, la prociclicidad no sólo se da respecto del desempeño de la actividad económica sino sobre todo respecto de la evolución del tipo de cambio ajustado por inflación que es el factor

que más fuertemente influye sobre la riqueza neta de los deudores locales y sobre la capacidad de pago percibida por las entidades de crédito en tiempos de especial turbulencia financiera interna y externa. Por consiguiente, los requerimientos de capital deben reforzarse para que las entidades internalicen los costos privados y sociales de hacer frente a ese factor de prociclicidad de tal forma que en los tiempos buenos el requerimiento relativo de capital acumule un colchón suficiente como para compensar la reducción cíclica de las provisiones tradicionales y pueda enfrentar holgadamente un escenario de estrés de reversión del ciclo que lleve rápidamente a tiempos malos. La actual regla de provisiones implementada (inadecuadamente llamadas procíclicas) ha demostrado una pobre eficacia para reponer provisiones sin considerar este factor de riesgo crítico, en tanto subsista la alta dolarización financiera en el Perú.

Más aún, en la implementación de Basilea II en el Perú el supervisor bancario ha ido más allá de las claras discrecionalidades permitidas, por ejemplo en el caso del uso de clasificaciones en escala local como si fueran en escala internacional, los requerimientos de capital para posiciones con contrapartes locales en moneda extranjera iguales a las de las posiciones en moneda nacional, la definición de categorías de riesgo en función al tamaño de las empresas impidiendo un menor requerimiento de capital relativo que las operaciones típicamente minoristas, entre otros. Esto es importante porque reducen la transparencia del apetito de riesgo de las entidades, así como las estimaciones de asignación de capital económico y valoración del riesgo.

f) Regulación de la liquidez

La reciente crisis financiera internacional ha demostrado que la solidez de las entidades de crédito en general depende no sólo del suficiente capital para mantener su solvencia sino de la liquidez estructural con la que cuenta, ya que la liquidez puede no estar siempre disponible para todos en tiempos de crisis. Con una mayor transparencia en la divulgación de información, la disciplina de mercado debe ayudar a moderar la tentación por expandir el balance de las entidades para licuar los costos fijos de la regulación, tratar de reducir los costos de fondeo con el uso exclusivo de fondos de corto plazo y el incremento del apalancamiento respecto del capital de primera calidad encubriéndolo con la captación de otro tipo de fondos híbridos que no estarán disponibles en tiempos de crisis ni disponibles para hacer frente a la pérdidas sin que la entidad sea liquidada.

Por ello la regulación debe asegurar que haya un nivel básico de fondeo diversificado y un tope máximo de descalce de largo plazo en la gestión de pasivos, así como de un colchón de activos líquidos no comprometidos que formen parte de una sólida reserva secundaria de liquidez, algo que en el Perú no está requerido específicamente sino que más bien se ha dejado a la discrecionalidad de cada entidad y como nota de pie de página para el sustento de reportes regulatorios periódicos y que no son de uso en la gestión de las entidades.

6. Bibliografía

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (BCRP)

- 1992 *Memoria 1991*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 1993 *Memoria 1992*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 1994 *Memoria 1993*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 1995 *Memoria 1994*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 1995 *Circular BCRP N° 030-95-EF/90*. Lima, 31 de agosto.
- 1996 *Memoria 1995*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 1996 *Circular BCRP N° 011-96-EF/90*. Lima, 28 de marzo.
- 1997 *Memoria 1996*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 1997 *Circular BCRP N° 013-97-EF/90*. Lima, 26 de marzo.
- 1998 *Memoria 1997*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 1998 *Circular BCRP N° 003-98-EF/90*. Lima, 16 de enero.
- 1998 *Circular BCRP N° 010-98-EF/90*. Lima, 4 de mayo.
- 1998 *Circular BCRP N° 014-98-EF/90*. Lima, 30 de junio.
- 1998 *Circular BCRP N° 020-98-EF/90*. Lima, 7 de setiembre.
- 1998 *Circular BCRP N° 021-98-EF/90*. Lima, 17 de setiembre.
- 1998 *Circular BCRP N° 024-98-EF/90*. Lima, 23 de octubre.
- 1998 *Circular BCRP N° 028-98-EF/90*. Lima, 4 de diciembre.
- 1998 *Circular BCRP N° 029-98-EF/90*. Lima, 23 de diciembre.
- 1999 *Memoria 1998*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 1999 *Circular BCRP N° 013-99-EF/90*. Lima, 20 de abril.
- 1999 *Circular BCRP N° 021-99-EF/90*. Lima, 5 de julio.
- 1999 *Circular BCRP N° 025-99-EF/90*. Lima, 20 de setiembre.
- 1999 *Circular BCRP N° 028-99-EF/90*. Lima, 11 de octubre.
- 2000 *Memoria 1999*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 2000 *Circular BCRP N° 028-2000-EF/90*. Lima, 18 de agosto.

- 2000 *Circular BCRP N° 029-2000-EF/90*. Lima, 1 de setiembre.
- 2000 *Circular BCRP N° 038-2000-EF/90*. Lima, 24 de noviembre.
- 2000 *Circular BCRP N° 040-2000-EF/90*. Lima, 29 de noviembre.
- 2001 *Memoria 2000*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 2002 *Memoria 2001*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 2003 *Memoria 2002*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 2004 *Memoria 2003*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 2004 *Circular BCRP N° 005-2004-EF/90*. Lima, 22 de marzo.
- 2004 *Circular BCRP N° 017-2004-EF/90*. Lima, 29 de setiembre.
- 2004 *Circular BCRP N° 019-2004-EF/90*. Lima, 27 de octubre.
- 2005 *Memoria 2004*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 2005 *Circular BCRP N° 002-2005-EF/90*. Lima, 28 de febrero.
- 2005 *Circular N° 008-2005-BCRP*. Lima, 27 de mayo.
- 2006 *Memoria 2005*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 2006 *Circular N° 012-2006-BCRP*. Lima, 29 de marzo.
- 2007 *Memoria 2006*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 2007 *Circular N° 010-2007-BCRP*. Lima, 31 de mayo.
- 2007 *Circular N° 020-2007-BCRP*. Lima, 28 de setiembre.
- 2008 *Memoria 2007*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 2008 *Circular N° 004-2008-BCRP*. Lima, 4 de enero.
- 2008 *Circular N° 010-2008-BCRP*. Lima, 1 de febrero.
- 2008 *Circular N° 015-2008-BCRP*. Lima, 25 de marzo.
- 2008 *Circular N° 021-2008-BCRP*. Lima, 28 de abril.
- 2008 *Circular N° 031-2008-BCRP*. Lima, 25 de julio.
- 2008 *Circular N° 038-2008-BCRP*. Lima, 26 de setiembre.
- 2008 *Circular N° 043-2008-BCRP*. Lima, 20 de octubre.
- 2008 *Circular N° 051-2008-BCRP*. Lima, 28 de noviembre.
- 2008 *Circular N° 055-2008-BCRP*. Lima, 30 de diciembre.
- 2009 *Memoria 2008*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 2009 *Circular N° 003-2009-BCRP*. Lima, 30 de enero.
- 2009 *Circular N° 007-2009-BCRP*. Lima, 20 de marzo.
- 2009 *Circular N° 020-2009-BCRP*. Lima, 31 de agosto.
- 2010 *Memoria 2009*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES (BPI)

- 1988 *Convergencia internacional de medidas y estándares de capital*. Basilea: Comité

de Supervisión Bancaria de Basilea.

- 2004 *Convergencia internacional de medidas y estándares de capital: un marco revisado*. Basilea: Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.
- 2006 *Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz*. Basilea: Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.
- 2009 *El buen gobierno en los bancos centrales*. Basilea: Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

BRUNNERMEIER, Markus et al.

- 2009 "The fundamental principles of financial regulation". *Geneva Reports on the World Economy 11*. Génova: International Center for Monetary and Banking Studies (ICMB) y Centre for Economic Policy Reserch (CEPR).

CAYAZZO, Jorge et al.

- 2006 "Hacia una supervisión eficaz de los sistemas bancarios parcialmente dolarizados" En: *Dolarización financiera: La agenda de política*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú y Fondo Monetario Internacional.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL (CERES)

- 1998 "La crisis financiera mundial: Rusia y nuestros vecinos". *Revista Enfoques*. Montevideo, N° 4, octubre.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 1996 *Ley N° 26702*. Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. Lima, 6 de diciembre.
- 1999 *Ley N° 27146*. Ley de Fortalecimiento del Sistema de Reestructuración Patrimonial. Lima, 23 de junio.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

- 2001 *Guía de Compilación de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

GARCÍA SANTOS, María

- 2007 "Análisis del impacto de la regulación financiera". *Información Comercial Española, Revista de Economía* N° 836, mayo-junio 2007. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España.

GIL, Gonzalo y Julio SEGURA

2007 “La supervisión financiera: situación actual y temas para debate”. *Revista Estabilidad Financiera* N° 12. Madrid: Banco de España.

GONZÁLEZ CID, Manuel

2008 “La crisis de liquidez de 2007: Hacia un nuevo modelo de industria financiera”. *Revista Estabilidad Financiera* N° 15. Madrid: Banco de España.

JIMÉNEZ SOTELO, Renzo

2005a *Ciclo financiero y acelerador cambiario en una economía con alta dolarización financiera*, texto mimeografiado, Corporación Financiera de Desarrollo, Lima.

2005b “Las utilidades de los bancos y el tipo de cambio”. *El Comercio* [Lima]. 28 de agosto. E3.

2008 *Acceso de la banca de desarrollo a la banca central: El caso de COFIDE y las tasas de interés en el Perú*, texto mimeografiado, Corporación Financiera de Desarrollo, Lima.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

1998 *Decreto Supremo N° 114-98-EF*. Lima, 6 de diciembre.

1999 *Decreto Supremo N° 099-99-EF*. Lima, 18 de junio.

2000 *Decreto Supremo N° 087-2000-EF*. Lima, 16 de agosto.

2000 *Decreto Supremo N° 088-2000-EF*. Lima, 16 de agosto.

2000 *Decreto Supremo N° 089-2000-EF*. Lima, 16 de agosto.

MISHKIN, Frederic

2004 *The economics of money, banking and financial markets*. Séptima edición. Boston: Pearson.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

1991 *Decreto Legislativo N° 637*. Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros. Lima, 25 de abril.

1992 *Decreto Ley N° 25987*. Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. Lima, 21 de diciembre.

1992 *Decreto Ley N° 26116*. Ley de Reestructuración Empresarial. Lima, 28 de diciembre.

- 1993 *Decreto Legislativo N° 770*. Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros. Lima, 28 de octubre.
- 1996 *Decreto Legislativo N° 845*. Ley de Reestructuración Patrimonial. Lima, 20 de setiembre.

ROLDÁN ALEGRE, José

- 2008 “El papel del modelo ‘originar para distribuir’ en la crisis financiera de 2007”. *Revista Estabilidad Financiera* N° 15. Madrid: Banco de España.

SUPERINTENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP

- 1992 *Resolución SBS N° 1930-92*. Evaluación y clasificación de créditos. Lima, 29 de diciembre.
- 1994 *Resolución SBS N° 1961-94*. Operaciones refinanciadas. Lima, 25 de mayo.
- 1994 *Resolución SBS N° 1964-94*. Valuación de garantías. Lima, 12 de setiembre.
- 1995 *Resolución SBS N° 1972-95*. Evaluación y clasificación de la cartera de créditos. Lima, 28 de abril.
- 1997 *Resolución SBS N° 572-97*. Reglamento para la evaluación y clasificación del deudor y exigencia de provisiones. Lima, 20 de agosto.
- 1998 *Memoria anual 1997*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- 1998 *Resolución SBS N° 622-98*. Normas para la gestión de tesorería. Lima, 30 de junio.
- 1998 *Resolución SBS N° 895-98*. Manual de contabilidad para las empresas del sistema financiero. Lima, 1 de setiembre.
- 1999 *Memoria anual 1998*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- 1999 *Circular SBS N° B-2061-99*. Establecen disposiciones relativas a la aplicación de resultados acumulados y reservas de libre disposición para la constitución de provisiones. Lima, 30 de octubre.
- 1999 *Resolución SBS N° 641-99*. Modifican el tratamiento de las operaciones refinanciadas y reestructuradas. Lima, 14 de julio.
- 1999 *Resolución SBS N° 1114-99*. Reglamento de Transferencia y Adquisición de Cartera Crediticia. Lima, 20 de diciembre.
- 2000 *Memoria anual 1999*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- 2000 *Resolución SBS N° 357-2000*. Modifican reglamento aprobado mediante Resolución S.B.S N° 572-97. Lima, 26 de mayo.
- 2000 *Resolución SBS N° 537-2000*. Régimen general de provisiones procíclicas. Lima, 10 de agosto.

- 2000 *Resolución SBS N° 563-2000*. Normas complementarias al régimen general de provisiones procíclicas. Lima, 18 de agosto.
- 2000 *Resolución SBS N° 663-2000*. Normas especiales para la participación de las empresas del sistema financiero en los programas de rescate financiero agropecuario y fortalecimiento patrimonial de empresas. Lima, 27 de setiembre.
- 2001 *Memoria anual 2000*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- 2002 *Memoria anual 2001*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- 2003 *Memoria anual 2002*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- 2003 *Resolución SBS N° 808-2003*. Reglamento para la evaluación y clasificación del deudor y la exigencia de provisiones. Lima, 28 de mayo.
- 2003 *Resolución SBS N° 1343-2003*. Modifican manual de contabilidad, provisiones genéricas basado en metodologías internas y el régimen general de provisiones procíclicas. Lima, 24 de setiembre.
- 2004 *Memoria anual 2003*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- 2005 *Memoria anual 2004*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- 2005 *Resolución SBS N° 041-2005*. Reglamento para la administración del riesgo cambiario crediticio. Lima, 14 de enero.
- 2005 *Circular SBS N° B-2145-2005*. Disposiciones complementarias sobre la administración del riesgo cambiario crediticio. Lima, 26 de mayo.
- 2006 *Memoria anual 2005*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- 2006 *Resolución SBS N° 1237-2006*. Reglamento para la administración del riesgo de sobreendeudamiento de los deudores minoristas. Lima, 22 de setiembre.
- 2006 *Resolución SBS N° 1494-2006*. Modifican el reglamento para la evaluación y clasificación del deudor y la exigencia de provisiones. Lima, 10 de noviembre.
- 2007 *Memoria anual 2006*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- 2007 *Resolución SBS N° 930-2007*. Amplían plazo de adecuación al reglamento para la administración del riesgo de sobreendeudamiento de los deudores minoristas. Lima, 16 de julio.
- 2008 *Memoria anual 2007*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- 2008 *Resolución SBS N° 37-2008*. Reglamento para la gestión integral de riesgos. Lima, 10 de enero.
- 2008 *Resolución SBS N° 6941-2008*. Reglamento para la administración del riesgo de sobre endeudamiento de deudores minoristas. Lima, 25 de agosto.
- 2008 *Resolución SBS N° 11356-2008*. Nuevo reglamento para la evaluación y clasificación del deudor y la exigencia de provisiones. Lima, 19 de noviembre.
- 2009 *Memoria anual 2008*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

- 2009 *Resolución SBS N° 2115-2009*. Reglamento para el requerimiento de patrimonio efectivo por riesgo operacional. Lima, 2 de abril.
- 2009 *Resolución SBS N° 6328-2009*. Reglamento para el requerimiento de patrimonio efectivo por riesgo de mercado. Lima, 18 de junio.
- 2009 *Circular SBS N° B-2181-2009*. Desactivación de la regla procíclica. Lima, 10 de setiembre.
- 2009 *Resolución SBS N° 14353-2009*. Precisan, modifican y extienden plazo de entrada en vigencia del nuevo reglamento para la evaluación y clasificación del deudor y la exigencia de provisiones. Lima, 30 de octubre.
- 2009 *Resolución SBS N° 14354-2009*. Reglamento para el requerimiento de patrimonio efectivo por riesgo de crédito. Lima, 30 de octubre.
- 2010 *Memoria anual 2009*. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

VELARDE, Julio y Martha RODRÍGUEZ

- 2001 “Efectos de la crisis financiera internacional en la economía peruana 1997-1998: Lecciones e implicancias de política económica”. *Documento de Trabajo* 36. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

VOLCKER, Paul et al. (Working Group on Financial Stability)

- 2009 *Financial reform: A framework for financial stability*. Washington, DC: Group of Thirty, Consultative Group on International Economic and Monetary Affairs, Inc.

WILLIAMSON, John

- 1990 “What Washington means by policy reform”. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Peterson Institute for International Economics.