

**Trabajo de investigación:**

# **RESOLUCIÓN DE LAS CRISIS BANCARIAS EN EL URUGUAY DESDE 1965 HASTA EL PRESENTE**

## **INFORME FINAL**



MAXIMILIANO PRESA\* - SABRINA SINISCALCHI✦ - HENRY WILLEBALD\*

MONTEVIDEO, NOVIEMBRE DE 2025

\*IECON-DE-FCEA-UDELAR

✦FAFCEA



# Contenido

<b>Contenido</b>	<b>3</b>
<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>Sección 1: Procedimientos de resolución bancaria</b>	<b>5</b>
1. Breve repaso histórico de la evolución de la red de seguridad financiera y los procesos de resolución bancaria	7
2. Concepto y Activación del Proceso de Resolución Bancaria	11
2.1. Principios que guían a los marcos regulatorios y los procesos de resolución bancaria en la actualidad	12
2.2. Procedimientos de Resolución Bancaria Actuales	14
2.3. ¿Qué procedimiento es el más adecuado?	16
<b>Sección 2: Las crisis bancarias en el Uruguay y su resolución</b>	<b>19</b>
1. Crisis de 1965	20
2. Crisis de 1971	27
3. Crisis de 1982	31
4. Los años noventa	38
5. Crisis de 2002	41
<b>Sección 3: Caracterización y costo de resolución de las crisis bancarias en Uruguay</b>	<b>47</b>
1. Costos de las intervenciones en cada episodio de crisis	49
2. Estimación de Soluciones Alternativas: Seguro de Depósitos (contrafactual)	56
2.1. Datos y supuestos	56
2.2. Resultados	60
<b>Sección 4: Conclusiones</b>	<b>64</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>67</b>
<b>Apéndices</b>	<b>72</b>
Apéndice 1: Atributos clave para regímenes efectivos de resolución de instituciones financieras (FSB, 2024)	72
Apéndice 2: Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems (IADI, 2014)	75
Apéndice 3: Tablas complementarias	77
Apéndice 4: Fuentes y metodología	84
4.1. Crisis de 1965	84
4.2. Crisis de 1971	88
4.3. Crisis de 1982	92
4.4. Crisis de 2002	95

## Introducción

Las crisis bancarias han sido un fenómeno recurrente en la historia financiera global, marcadas por su impacto en la estabilidad económica y social de los países. Uruguay no ha sido ajeno a esta dinámica, enfrentando episodios de crisis bancarias significativas durante los últimos 60 años, incluyendo los eventos de 1965, 1971, 1982 y 2002. Cada uno de estos episodios no solo reflejó las vulnerabilidades inherentes del sistema financiero local, sino también reveló la necesidad de establecer mecanismos efectivos para gestionar estas crisis, desde la regulación prudencial hasta la implementación de redes de seguridad financiera.

El objetivo general de esta investigación fue evaluar las respuestas jurídicas y económicas de Uruguay ante las crisis bancarias en el periodo mencionado, analizando su alineación con las prácticas y teorías vigentes actualmente o más ampliamente aceptadas. Los objetivos específicos incluyen estudiar las características de las crisis bancarias durante este período, analizar los cambios en las políticas económicas y la jurisprudencia en respuesta a estas crisis, y evaluar la efectividad de dichas respuestas en términos de estabilidad financiera y su impacto económico.

Así, el presente informe recoge el análisis de las crisis bancarias históricas de Uruguay desde una perspectiva integral, centrándose en los procedimientos adoptados para su resolución y los cambios normativos que resultaron de estas experiencias. Además, realiza un ejercicio contrafactual para estimar el impacto que podría haber tenido un seguro de depósitos similar al vigente en Uruguay en la resolución de dichas crisis. Este análisis se sustenta en datos históricos y metodologías adaptadas a partir de la literatura especializada.

El informe se estructura en cuatro secciones. En la primera, se presentan los principales **conceptos y antecedentes internacionales** en materia de seguridad financiera, resolución bancaria y seguros de depósitos, resaltando su evolución y los estándares internacionales vigentes. Posteriormente, se realiza un **repaso histórico** donde se analizan los eventos más destacados de las crisis bancarias en Uruguay, destacando sus causas, el contexto económico y las medidas adoptadas para enfrentarlas. En la sección siguiente, con el propósito de dimensionar la cobertura histórica del instrumento se realiza la **estimación del Seguro de Depósitos** para las crisis de 1965, 1971, 1982 y 2002 utilizando las estructuras de depósitos disponibles y extrapolando los criterios aplicados actualmente (se trata de un ejercicio contrafactual). Finalmente, en el último apartado se realiza un **análisis comparativo** donde

se contrastan las soluciones efectivamente adoptadas con posibles alternativas, identificando los costos, beneficios y efectos sistémicos derivados de cada enfoque.

## Sección 1: Procedimientos de resolución bancaria

La última gran crisis financiera iniciada en 2008 tuvo importantes consecuencias en lo económico, social y político, siendo las economías avanzadas las más afectadas. En un contexto marcado por una nueva ola de globalización, las conexiones entre los sistemas financieros de estas economías precipitaron con rapidez la quiebra de grandes entidades y sacudieron las bases del sector financiero a nivel mundial. La Economía como disciplina y práctica no permaneció ajena a la crisis. Además de los profundos movimientos en la teoría económica respecto al estudio de las causas de las crisis financieras y cómo evitarlas (ver una síntesis en Stein, 2021), los últimos 15 años han presenciado una importante revisión sobre las características que deben marcar a las redes de seguridad financiera y los procesos de asistencia y resolución bancaria.

Un caso reciente que ha reavivado el debate sobre la estabilidad bancaria y la efectividad de las redes de seguridad financiera ha sido el colapso de Silicon Valley Bank (SVB) en 2023. Este episodio expuso varios riesgos emergentes que desafían los marcos regulatorios tradicionales y mostró la necesidad de adaptarse a un entorno financiero cada vez más complejo.

Uno de los principales problemas identificados fue la alta concentración de depósitos, ya que gran parte de los fondos en SVB provenían de empresas tecnológicas y startups, lo que incrementó su vulnerabilidad ante salidas masivas de recursos financieros en momentos de incertidumbre. Esta concentración amplificó los riesgos sistémicos, subrayando la importancia de diversificar las bases de depósitos y fortalecer los controles prudenciales.

Otro factor crítico fue la volatilidad facilitada por la tecnología. Las herramientas digitales permitieron retiros masivos y coordinados en un periodo muy corto, lo que dificultó una respuesta efectiva por parte del banco y de las autoridades regulatorias. Este fenómeno destaca la necesidad de mecanismos más ágiles para monitorear y gestionar crisis de liquidez en tiempo real. Además, las prácticas de valuación de activos de largo plazo se colocaron bajo escrutinio, ya que SVB mantenía una gran proporción de bonos a largo plazo cuyo valor se depreció significativamente ante el aumento de las tasas de interés. Esto evidenció la necesidad de mejorar los modelos de gestión de riesgo que consideren escenarios extremos y cambios en las condiciones del mercado.

Por último, el manejo de la crisis planteó dilemas relacionados con el riesgo moral y la cobertura de todos los depósitos, incluidos aquellos que excedían los límites tradicionales de seguro. Si bien esta decisión evitó un colapso sistémico mayor, también generó preocupaciones sobre los incentivos para que los depositantes y bancos gestionen mejor sus riesgos. En este sentido, el caso de SVB refuerza la necesidad de diseñar redes de seguridad financiera que equilibren la protección de los ahorristas con la promoción de la disciplina de mercado, así como de desarrollar estrategias regulatorias que puedan adaptarse rápidamente a las particularidades de cada crisis.

Esta sección presenta una introducción conceptual para enmarcar el estudio de los procesos de resolución bancaria desde la década de 1960 en Uruguay. La premisa clave es que, una vez que los problemas de liquidez e insolvencia de una o varias entidades financieras se expanden más allá de un conjunto de límites aceptables establecidos por la política macroprudencial, se activa un conjunto de procedimientos liderados por la autoridad monetaria y/o supervisora del sector bancario de cada país o bloque regional (como es el caso de la Unión Europea, UE) para sanear o liquidar la situación de insolvencia, lo cual representa un costo potencial para los depositantes, los accionistas de las entidades financieras y los contribuyentes.

En el siguiente apartado haremos un breve repaso histórico del surgimiento y evolución de los estándares internacionales en materia de seguridad financiera, resolución bancaria y seguro de depósitos, para luego analizar los estándares actuales en términos de su eficiencia. Luego de mostrar los *trade-offs* que existen en los procesos de resolución de entidades financieras, presentamos los atributos clave para un régimen de resolución eficiente sugeridos por el Financial Stability Board (FSB), y los principios para un sistema de seguros de depósitos eficiente indicados por la International Association of Deposit Insurers (IADI). La idea principal detrás de estos principios es que las resoluciones deben ser a tiempo y transparentes, recargando sus costos sobre los accionistas de las entidades en la mayor medida posible, antes que sobre los depositantes y los contribuyentes.

## 1. Breve repaso histórico de la evolución de la red de seguridad financiera y los procesos de resolución bancaria

En la mayoría de los países, los bancos juegan un rol fundamental en el sistema financiero y la economía. Actúan como intermediarios entre ahorristas y prestatarios, asumen riesgos, son uno de los canales de la política monetaria a través de la creación secundaria de dinero y

facilitan el funcionamiento del sistema de pagos. Sin embargo, la configuración de sus portafolios los hace vulnerables a problemas de iliquidez e insolvencia, además de exponerlos al riesgo de contagio sistémico. En casos de quiebra, pueden producirse efectos en cadena, como corridas bancarias y pánico financiero, lo que podría desestabilizar a todo el sistema económico y transformar un problema acotado en una crisis sistémica (Diamond y Dybvig, 1983, 1986; Gorton, 2018).

La política macroprudencial, la red de seguridad financiera y los procesos de resolución bancaria se han desarrollado a lo largo del siglo XX para dar un marco coherente y efectivo a la prevención de las crisis bancarias sistémicas y, en caso de ocurrencia, minimizar sus efectos nocivos sobre el sector financiero y sobre la economía y sociedad en su conjunto. Las características de la intermediación financiera hacen que este sector merezca un conjunto de normativas, buenas prácticas y procedimientos distintos a los de las sociedades comerciales comunes. En particular, el desarrollo de los regímenes de resolución bancaria ha obedecido al hecho de que una quiebra bancaria no puede manejarse bajo las normas de una quiebra comercial cualquiera, puesto que el sector bancario es muy complejo, con muchas especificidades y porque hay que actuar con rapidez, *timing* que es imposible de cumplir con los procedimientos judiciales habituales. Esto, junto al hecho de que las relaciones entre entidades financieras están basadas en el crédito y la creación de dinero, hace que la quiebra de una institución relativamente pequeña, pero con profundos vínculos con otras, pueda desestabilizar al sistema en su conjunto y a la economía real a través de los canales del crédito y la cantidad de dinero (Gleeson y Gwynn, 2016).

Desde finales de los años ochenta, los Acuerdos de Basilea han jugado un papel crucial en la regulación y supervisión bancaria a nivel internacional, por lo que su evolución constituye un eje estructurador que podemos utilizar para trazar el origen de los avances más recientes en los procesos de resolución bancaria. Antes del Acuerdo de Basilea I, la regulación bancaria internacional se presentaba bastante fragmentada, bajo un enfoque principalmente nacional. En paralelo, repasamos la evolución internacional de los seguros de depósitos, poniendo énfasis en el sistema norteamericano de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), el cual se establece como paradigma mundial.

Un antecedente clave en materia de regulación bancaria es la Federal Reserve Act de 1913 que impuso requisitos mínimos de capital a los bancos que aspiraban a ser miembros de la

Reserva Federal en Estados Unidos. Este acto legislativo fue uno de los primeros intentos de establecer una regulación bancaria formal y estructurada (Sotelsek y Pavón, 2012).

La Glass-Steagall Act de 1933, también conocida como la Banking Act de 1933 en Estados Unidos, fue diseñada para restaurar la estabilidad financiera del país durante la Gran Depresión (Sotelsek y Pavón, 2012). Estableció la separación entre la banca comercial y la banca de inversión, además de crear un seguro de depósitos, lo cual tuvo un impacto significativo en la estructura del sistema bancario norteamericano. Dicho seguro de depósitos se estableció a nivel federal y se instituyó a través de la FDIC (Calomiris y Jaremski, 2016).

El establecimiento de un método por el cual la FDIC efectivizó el seguro de depósitos constituyó la primera institucionalización de una autoridad de resolución bancaria; de hecho, hasta el presente, el estatuto de resolución bancaria de Estados Unidos está contenido dentro de la Federal Deposit Insurance Act (Gleeson y Guynn, 2016). Sin embargo, mientras este procedimiento fue adecuado para los casos de entidades pequeñas y medianas, no resultó adecuado para las grandes organizaciones financieras en problemas en la crisis de 2008, lo que obligó a varios cambios comentados más adelante.

Fuera de Estados Unidos, la quiebra de Bankhaus Herstatt en 1974 en Alemania marcó un punto crítico, resaltando la necesidad de una mayor cooperación internacional en la regulación bancaria. La insolvencia de Bankhaus Herstatt mostró, ya como se había constatado en el siglo XIX, cómo los problemas bancarios podían tener efectos adversos más allá de las fronteras nacionales. Lo mismo sucedió en Italia en 1982 con el caso del Banco Ambrosiano que también subrayó la necesidad de una supervisión bancaria más robusta y coordinada a nivel internacional (Sotelsek y Pavón, 2012). Además, es a partir de los años sesenta cuando se empieza a expandir el modelo de seguro de depósitos, primero de forma lenta hasta los años ochenta, y luego de forma sostenida y global como respuesta a las crisis financieras de esa década y la siguiente (Anginer y Demirgüç-Kunt, 2018; Calomiris y Jaremski, 2016).

Mientras tanto, durante los años sesenta y setenta, muchos países de América Latina, incluyendo Uruguay, enfrentaron crisis bancarias debido a la alta inflación, la inestabilidad económica, la represión financiera y la propia falta de regulación adecuada que permitió que los bancos hubieran tomado conductas inapropiadas (Díaz-Alejandro, 1985; Frenkel, 2003; Ocampo, 2014). En este contexto, la reestructuración y rehabilitación de bancos se centraba

en medidas administrativas y financieras para estabilizar las entidades financieras problemáticas. En Uruguay, como se verá luego, la reestructuración involucró la inyección de capital estatal y cambios en la gestión de los bancos, buscando restaurar la solvencia y confianza en el sistema bancario.

A nivel global, estos eventos y las legislaciones adoptadas a partir de ellos, resaltaron las vulnerabilidades de los sistemas bancarios y la necesidad de una regulación más cohesiva y coordinada. La respuesta a estas necesidades llevó a la creación del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en 1974, el cual buscaba mejorar la colaboración entre las autoridades de supervisión bancaria y establecer estándares internacionales para la regulación de capital bancario. Estos antecedentes sentaron las bases para el desarrollo del Acuerdo de Basilea I, que se implementó en 1988, estableciendo un marco para la capitalización mínima basada en el riesgo de crédito de los bancos internacionales de los países del G-10.<sup>1</sup>

Así, Basilea I estableció estándares mínimos de capital para los bancos internacionales con el objetivo de fortalecer la estabilidad del sistema bancario global. Uruguay comenzó a adoptar estos estándares en los años noventa, lo que fue crucial para mejorar la capacidad de los bancos para absorber pérdidas y reducir la probabilidad de insolvencia (Basel Committee on Banking Supervision, 1988).

A partir de las crisis financieras de finales de los noventa y principios de los dos mil, en varias economías emergentes, la implementación de Basilea II en 2004 mejoró la regulación al introducir tres pilares: requisitos mínimos de capital, supervisión regulatoria y disciplina de mercado. Los requisitos de capital ajustados en función del riesgo fomentaron una gestión más prudente de la incertidumbre, mientras que la supervisión regulatoria permitió una intervención temprana, antes que los problemas se agravaran. Además, la mayor transparencia y disciplina de mercado buscó incentivar a los bancos a gestionar mejor sus riesgos (Basel Committee on Banking Supervision, 2004).

La crisis financiera de 2008 (Global Financial Crisis, GFC) y las nuevas modalidades bajo las cuales se expandieron los riesgos de la actividad financiera, por ejemplo, el *shadow banking* o las *mortgage backed securities*, expuso las deficiencias de los marcos tradicionales de regulación y supervisión. En respuesta, se implementaron reformas significativas para

---

<sup>1</sup> Los Estados miembros del G-10 son: Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

fortalecer las redes de seguridad financiera y prevenir futuras crisis. Entre ellas se cuenta la adopción de estándares internacionales como Basilea III, que fortalece la regulación, supervisión y gestión de riesgos de los bancos. Este acuerdo aumentó los requisitos de capital y liquidez, y estableció nuevos colchones (*buffers*), como los de conservación y contracíclico, para mejorar la capacidad de los bancos para absorber pérdidas. Basilea III también introdujo un ratio de apalancamiento para limitar el endeudamiento excesivo y estableció requisitos de liquidez, como el Ratio de Cobertura de Liquidez (LCR) y el Ratio de Financiamiento Estable Neto (NSFR), para garantizar que los bancos tuvieran suficientes activos líquidos en tiempos de estrés (Basel Committee on Banking Supervision, 2010). Además, establecieron fondos de resolución y mecanismos de recapitalización interna para evitar rescates estatales, que son costosos para los contribuyentes y dañinos para la disciplina de mercado (FSB, 2024).

La GFC también impulsó importantes cambios en los procesos de resolución bancaria y otras formas de intervención ante problemas potencialmente sistémicos. Un problema al que se enfrentaron las autoridades ante las primeras quiebras de grandes entidades en 2008 fue la magnitud de los rescates involucrados: otorgar los *bail-outs* (rescates) necesarios para reducir el riesgo sistémico asociado a organizaciones bancarias “*too-big-to-fail*” puede conducir posteriormente a problemas de riesgo moral, mientras que puede poner rápidamente en problemas a las finanzas públicas (Dell’Ariccia et al., 2018). Recientemente, una cuestión que ha ganado presencia en la discusión es la del diseño de planes de resolubilidad. Esto es, planes estratégicos elaborados por las propias entidades financieras para diseñar la forma en la que se manejarán en caso de enfrentar dificultades financieras severas o una posible quiebra. Se trata de asegurar que las entidades financieras sean capaces de recuperarse de crisis sin necesidad de rescates públicos, minimizando, de ese modo, el costo para los contribuyentes y manteniendo la confianza en el sistema financiero (SRB, 2016; FROB, 2023).

Esto implicó cambiar a un esquema en donde el rescate a cargo del gobierno sea la excepción más que la regla, apelando en primer lugar a la capitalización de las entidades en problemas por parte de sus accionistas (*bail-in*) y protegiendo a los contribuyentes de los costos de los rescates (Dell’Ariccia et al., 2018). Este enfoque ha sido formalizado en varias jurisdicciones a través de marcos legales como la Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria (BRRD) en la Unión Europea (FSB, 2015), que estableció un Mecanismo Único de Resolución Bancaria (SRM) con el fin de unificar los criterios pertenecientes a la Unión Bancaria de la Unión Europea

(Carrascosa, 2019). En el caso estadounidense, la crisis implicó un cambio de la normativa para incluir en el proceso de liquidación a las entidades financieras más grandes, que no quedaban incluidas en el proceso instalado por la Glass-Steagall Act de 1933. La Dodd-Frank Act de 2010 revirtió esta situación incluyendo a las *bank holding companies* que, hasta el momento, eran liquidadas siguiendo el Código de Bancarrota (esto es con la reglamentación propia de las sociedades comunes). El cambio implicó que estas compañías y otras grandes entidades bancarias debieran atenerse a una supervisión y a procesos de resolución similares a los del resto de las entidades financieras, con el fin de reducir el riesgo sistémico asociado a las mismas (Gleeson y Guynn, 2016).

Por lo tanto, en la actualidad, los gobiernos nacionales en conjunto con varias instituciones internacionales han desarrollado redes de seguridad financiera que incluyen regulaciones y procedimientos diseñados para prevenir o manejar las quiebras bancarias y mitigar los riesgos sistémicos. Estas redes buscan no solo proteger a los depositantes, sino también garantizar la estabilidad del sistema financiero, minimizando los costos fiscales asociados a crisis bancarias. Los componentes y regulaciones estándar de la red de seguridad financiera han evolucionado significativamente en las últimas décadas en respuesta a los desafíos planteados por la globalización, la creciente complejidad del sistema financiero y las experiencias de crisis recientes, particularmente y como fuera mencionada, la crisis del 2008 (FSB, 2024). Desde una perspectiva internacional, la globalización de los mercados financieros demanda una mayor coordinación entre jurisdicciones para manejar la resolución y evitar disrupciones sistémicas: el FSB subraya la necesidad de acuerdos específicos de cooperación y armonización de estándares regulatorios internacionales para facilitar resoluciones ordenadas (FSB 2024).

## 2. Concepto y Activación del Proceso de Resolución Bancaria

Según la literatura y los estándares actuales, el proceso de resolución bancaria se refiere al conjunto de medidas diseñadas para gestionar la quiebra de una entidad financiera, minimizando el impacto en el sistema financiero y la economía en su conjunto (Dewatripoint y Freixas, 2011; FSB, 2024). Según el FSB, la resolución bancaria se activa cuando una entidad no es viable o está a punto de no serlo, y no existen perspectivas razonables de recuperación mediante medidas privadas o de mercado, como la reestructuración, la recapitalización interna o la venta (FSB, 2024) El principal objetivo de la resolución es garantizar la continuidad de funciones críticas (por ejemplo, pagos y servicios financieros esenciales), evitar el uso de

recursos públicos (rescate) y mantener la estabilidad financiera. Este proceso incluye herramientas como la transferencia de activos a bancos puente, la recapitalización mediante *bail-in*, y la liquidación parcial o total (FSB, 2024).

## 2.1. Principios que guían a los marcos regulatorios y los procesos de resolución bancaria en la actualidad

La disciplina de mercado es un componente esencial en el marco regulatorio. Se refiere a la capacidad de los participantes del mercado para monitorear el comportamiento de las entidades financieras y reaccionar ante incrementos en el riesgo. El Pilar 3 de Basilea refuerza esta disciplina mediante requisitos de divulgación de información relacionados con el riesgo y el capital de los bancos. Estas prácticas promueven la transparencia, permiten la comparación entre entidades y mejoran la capacidad del mercado para penalizar comportamientos arriesgados (Santos, 2001).

En este sentido, las redes de seguridad financiera incluyen una combinación de elementos preventivos, destinados a minimizar los riesgos y la probabilidad de quiebras bancarias, y de elementos protectores, diseñados para mitigar los efectos de las crisis cuando éstas ocurren. Estos elementos tienen presentes los *trade-offs* que se presentan ante la regulación, supervisión, intervención y resolución de las instituciones financieras, respecto a la existencia de riesgo moral y al potencial costo social de las crisis bancarias (Dell’Ariccia et al., 2018).

Entre los elementos preventivos, uno de los principales es la **regulación y supervisión prudencial**, que busca controlar los riesgos asumidos por las entidades financieras y promover la transparencia en la información contable. Requieren que los bancos mantengan niveles mínimos de capital que les permitan absorber pérdidas y asegurar su solvencia. Adicionalmente, los sistemas de supervisión técnica autónoma garantizan que solo operen bancos que cumplan con criterios de solidez (Santos, 2001).

Otro elemento preventivo son las **políticas de autorización y revocación**, las cuales aseguran que solo bancos solventes y adecuadamente gestionados puedan operar. Además, facilitan la retirada o liquidación ordenada de entidades problemáticas para proteger la estabilidad del sistema.

Entre los elementos protectores, encontramos distintas herramientas y una de ellas refiere, precisamente, a la propia **resolución bancaria**. El *bail-in*, por ejemplo, es una herramienta central en los marcos regulatorios modernos. Esta estrategia permite recapitalizar

internamente los bancos en dificultades, asignando pérdidas a accionistas y acreedores no asegurados, reduciendo así los costos fiscales asociados a rescates públicos (Dewatripoint y Freixas, 2011). Por otra parte, la existencia de un **prestamista de última instancia**, que generalmente son los bancos centrales, asegura la provisión inmediata de liquidez a bancos solventes en momentos de tensión. Sin embargo, se recomienda que las tasas aplicadas sean lo suficientemente altas para evitar que esta medida se convierta en un mecanismo de financiamiento habitual (Dewatripoint y Freixas, 2011; FSB, 2024) y así mitigar problemas de riesgo moral.

El riesgo moral, problema inherente a los seguros de depósitos y otras herramientas de protección, incentiva a los bancos y depositantes a asumir riesgos excesivos al reducir las consecuencias de decisiones financieras imprudentes. Para minimizar este efecto, el Comité de Basilea recomienda limitar la cobertura de los seguros a pequeños ahorristas y aplicar primas basadas en el riesgo de los bancos (Santos, 2001). Esto también está exacerbado por la existencia de entidades "*too big to fail*", ya que esos rescates crean expectativas de apoyo estatal en el futuro. Alternativas como la emisión de deuda subordinada y la contribución de bancos del sistema a los costos de salvataje, buscan contrarrestar este efecto, incentivando una mayor vigilancia entre los actores del sistema financiero (Licandro, 2007).

Por último, la existencia de los **seguros de depósitos** es una de las herramientas fundamentales para mantener la red de seguridad financiera, ya que protege a los pequeños ahorristas contra pérdidas en caso de quiebra de una entidad financiera. Al mismo tiempo, su carácter disuasivo protege al sistema financiero de la ocurrencia de corridas bancarias, ya que, en presencia de un seguro de depósitos correctamente diseñado, los agentes pierden sus incentivos para retirar los fondos masivamente (Diamond y Dybvig, 1986; Anginer y Demirgüç-Kunt, 2018). En la Unión Europea, la Directiva 2014/49/UE establece fondos ex ante equivalentes al 0,8% de los depósitos cubiertos para 2024, asegurando una financiación adecuada y preventiva (Cariboni et al., 2016).

## 2.2. Procedimientos de Resolución Bancaria Actuales

La literatura sobre resolución bancaria internacional establece medidas para gestionar crisis bancarias de forma ordenada, minimizando el impacto sobre el sistema financiero y los costos asumidos por los contribuyentes (Cariboni et al., 2016). La Bank Recovery and Resolution Directive de la Unión Europea y el FSB coinciden en que un proceso de resolución efectivo debe

garantizar la continuidad de funciones críticas, asignar pérdidas a los acreedores y accionistas según la jerarquía de reclamos, y evitar la dependencia de fondos públicos. A su vez, como indican White y Yorulmazer (2014), los métodos de resolución “privados” son preferibles dado que minimizan los costos asociados con las quiebras bancarias y su resolución. Cada procedimiento tiene ventajas y desventajas según las características del banco afectado y la naturaleza de la crisis. En el Cuadro 1 se sintetizan los métodos de resolución según los autores citados, y luego se explican los principales procedimientos que pueden llevarse adelante<sup>2</sup>.

La **recapitalización interna**, o ***bail-in***, se considera una de las herramientas más efectivas para limitar los costos fiscales. Este procedimiento transfiere pérdidas directamente a los accionistas y acreedores no asegurados, preservando la solvencia de la entidad y garantizando la continuidad de sus funciones críticas. La principal ventaja del *bail-in* radica en su capacidad para restringir el uso de fondos públicos, promoviendo, al mismo tiempo, una disciplina de mercado más estricta.

Formalmente, elude la declaración de bancarrota de la entidad y logra reducir su monto de pasivos a la vez que aumenta su patrimonio (Dewatripoint y Freixas, 2011). No obstante, su implementación puede generar incertidumbre en los mercados financieros, especialmente si los inversores perciben riesgos elevados de reestructuración. Además, requiere un marco regulatorio sólido que permita identificar con precisión los activos y pasivos sujetos al proceso, el cual constituye un desafío técnico significativo en situaciones de crisis.

El uso de un **banco puente**, es decir, una nueva entidad que asume parte de los activos y pasivos del banco en resolución, ofrece una solución temporal que asegura la continuidad de las operaciones esenciales mientras se produce la reestructura o venta de la entidad afectada. Este mecanismo permite una transición ordenada y ofrece flexibilidad para evaluar alternativas estratégicas. Sin embargo, mantener un banco puente implica costos operativos significativos y depende de la existencia de capacidades institucionales y regulatorias avanzadas. En contextos donde estas capacidades son limitadas, los costos y riesgos asociados pueden incrementarse.

---

<sup>2</sup> Hasta el momento, no hemos encontrado una tipología comúnmente aceptada de los distintos tipos de intervenciones, aunque las que hemos consultado son todas similares entre sí.

### Cuadro 1: Métodos de Resolución Bancaria

Método	Descripción
Fusiones y adquisiciones ( <i>mergers and acquisitions</i> )	Un banco sano adquiere a un banco en problemas: no implica intervención pública, la solución es “privada”.
Compra y asunción ( <i>purchase and assumption</i> )	La entidad pasa a manos de un síndico ( <i>enters receivership</i> ), su permiso es finalizado, y la totalidad o parte de sus activos y pasivos son transferidos a otra entidad (puede ser otro banco privado, o una organización pública). Puede implicar la asistencia de la autoridad a través de fondos públicos, proveyendo garantías u opciones de recompra ( <i>puts</i> ).
Banco puente ( <i>bridge bank</i> )	Las operaciones de intermediación financiera se mantienen a través de una nueva entidad, el resto de los activos se liquida, y como punto final se realiza una operación de compra y asunción.
Separación banco bueno - banco malo ( <i>good bank - bad bank</i> )	La parte buena consiste en los activos que no han entrado en moratoria, mientras que la mala incorpora activos que van a ser reestructurados o liquidados.
Liquidación y devolución de depósitos ( <i>liquidation and deposit payoff</i> )	La institución financiera se cierra y sus activos quedan en manos del síndico; con su valor de liquidación se paga a los acreedores, además del uso del seguro de depósitos
Recapitalizaciones ( <i>recapitalizations</i> )	El banco se mantiene abierto con asistencia pública, lo cual a su vez puede hacerse de varias formas: reestructuras, <i>bail-ins</i> (recapitalización por parte de accionistas y acreedores), nacionalizaciones, estatizaciones, o inyecciones de capital

Fuente: elaboración propia en base a White y Yorulmazer (2014).

La **venta** de la entidad afectada es una opción viable cuando existen compradores interesados en adquirir total o parcialmente los activos. Este procedimiento puede facilitar una resolución rápida, minimizando interrupciones en las operaciones del banco. No obstante, en escenarios de crisis financiera, las valoraciones de mercado suelen ser bajas, lo que podría resultar en una pérdida significativa de valor para los acreedores y en una recuperación limitada para el fondo de seguro de depósitos.

La **liquidación ordenada**, aunque menos compleja desde el punto de vista jurídico, puede ser costosa en términos económicos y sistémicos. Este procedimiento implica la venta de activos y el pago a los acreedores según la jerarquía de reclamos, priorizando la protección de los depositantes asegurados. Si bien esta opción puede ser adecuada para organizaciones pequeñas, su aplicación en bancos sistémicos puede tener efectos de contagio significativos en el mercado financiero. Además, en comparación con otros procedimientos, la liquidación tiende a destruir valor, lo que puede repercutir negativamente en la solvencia de los agentes vinculados.

En este punto vale aclarar que en cada evento de turbulencia financiera puede darse varios de los tipos de intervenciones en simultáneo o en un orden secuencial. Este aspecto es central para entender el análisis de las intervenciones y resoluciones para el caso uruguayo que propone este trabajo, ya que las mismas normalmente se han realizado de forma *ad hoc*. Esto implica que las intervenciones se presenten de forma más desordenada y difusa, aspecto hasta cierto punto comprensible en el pasado, dada la falta de un marco integral para el diseño de los procedimientos como el disponible actualmente.

### 2.3. ¿Qué procedimiento es el más adecuado?

El marco regulatorio internacional enfatiza que la elección del procedimiento debe considerar el tamaño, la complejidad y la importancia sistémica del banco afectado, así como las capacidades institucionales disponibles. La BRRD establece requisitos obligatorios para todos los bancos, como la preparación de planes de resolución y recuperación, que faciliten la toma de decisiones informada en casos de crisis, así como requisitos sobre la acumulación de capital y otros recursos que pueden ser utilizados en una resolución, las formas de coordinación y colaboración con las autoridades y mecanismos de intervención temprana. Asimismo, el FSB subraya la importancia de marcos de resolución predecibles y transparentes que prioricen la estabilidad financiera y la asignación justa de pérdidas. En el Apéndice 1 se presenta un resumen de los Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions (FSB, 2024), que reúne los elementos centrales que dicha organización considera necesarios para un régimen de resolución efectivo y que guían el accionar de los liquidadores, como es el caso de la Corporación de Protección al Ahorro Bancario (COPAB) en Uruguay.

No hay consenso en la literatura sobre cuál es el procedimiento más eficiente. Sin embargo, el *bail-in* es frecuentemente mencionado como menos costoso para los contribuyentes porque transfiere los costos a los acreedores. Cariboni et al. (2016) sugieren que los procedimientos que distribuyen las pérdidas entre los participantes del mercado, en lugar de los contribuyentes, tienden a ser más sostenibles en el largo plazo.

Existen modelos teóricos en donde las estrategias vinculadas a los *bail-in* representan un menor costo para la resolución o reestructura de las instituciones en problemas. En particular, según Landier y Ueda (Claessens et al., 2014), medidas como la inyección de capital en forma de acciones comunes o preferentes, compras de activos y nacionalizaciones temporales pueden evaluarse dentro de un marco teórico coherente. Mediante modelos que buscan

reestructuraciones que minimicen la probabilidad de incumplimiento del banco, encuentran que en teoría es posible reestructurar bancos en problemas sin apelar al dinero de los contribuyentes (es decir, fondos públicos) siempre y cuando puedan renegociarse las condiciones de la deuda de los bancos. Si esto no es posible, se debe apelar a alguna de las opciones anteriormente reseñadas, que en cualquier caso deben tener en cuenta los problemas de riesgo moral y asimetrías de información, actuando tanto en los activos como en los pasivos de las entidades involucradas. De forma similar, Dell’Ariccia et al. (2018) destacan la importancia de los derrames sobre el resto del sistema financiero que pueden llegar a tener los *bail-ins*: mientras estos derrames sean limitados y/o puedan contenerse con otras medidas, el costo social de este tipo de medidas es menor al de los *bail-outs*, haciéndolas preferibles a estos últimos.

Asimismo, los seguros de depósitos que incluyen fondos de garantía, pautados ex-ante y con aportes de todas las entidades en función de su prima de riesgo, son medidas efectivas ya que protegen a los depositantes contra pérdidas en caso de quiebra de su banco, evitando corridas bancarias y manteniendo la confianza en el sistema financiero. En Europa, la Directiva 2014/49/UE indica una cobertura estándar de 100.000 euros por depositante. Dicha directiva también establece que los aportes de las entidades financieras al fondo de garantía deben ajustarse al nivel de riesgo de cada banco, incentivando una gestión prudente del mismo (Cariboni et al., 2016).

De acuerdo con Santos (2001) el seguro de depósitos puede ser más costoso que no asegurar si no está bien diseñado, ya que puede incentivar el riesgo moral. El principal costo para la sociedad ocurre cuando el fondo de garantía no es suficiente, lo que obliga a recurrir a financiamiento público. Sin embargo, la experiencia demuestra que la ausencia de seguros suele provocar costos mucho mayores debido a la inestabilidad financiera resultante de las crisis bancarias no controladas. Asimismo, un seguro bien diseñado podrá evitar quiebras y/o crisis ante shocks externos e internos adversos sobre la confianza de los agentes, que de otra forma se podrían materializar rápidamente en una corrida bancaria.

El Apéndice 2 resume los Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems (IADI, 2014) cuya revisión más reciente es de Noviembre de 2014 y fue redactada por la IADI en colaboración con el Basel Committee on Banking Supervision. Estos principios sirven para guiar la creación y el funcionamiento de los seguros de depósitos, y se constituyen como criterios para evaluar la eficiencia de los sistemas de seguros de depósitos. Se destaca la

necesidad de evaluar estos sistemas en relación con otras herramientas de la red de seguridad financiera, que junto al entorno operativo (condiciones macroeconómicas, estructura del sistema financiero, regulación, supervisión y resolución, marco judicial) influyen el funcionamiento de estos sistemas, aunque sean factores por fuera del alcance de la autoridad del asegurador.

## Sección 2: Las crisis bancarias en el Uruguay y su resolución

La normativa nacional en Uruguay para la resolución de situaciones críticas de entidades financieras tiene raíces que se remontan a fines de la década de 1930, cuando la Ley N° 9756 del 15 de enero de 1938 –conocida como la “Ley de Bancos”– estableció el primer sistema de liquidación administrativa, otorgando al Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) la responsabilidad de gestionar la liquidación de bancos (Olivera García, 1989). Este sistema fue evolucionando con enmiendas sucesivas durante toda la década de 1940. La regulación que surgía de ese marco legal era bastante laxa, y habilitaba al gobierno a verificar la legalidad de las operaciones bancarias, pero sin tener la autoridad para ejercer un control efectivo (Vaz, 1998). Los organismos responsables de la supervisión bancaria eran la Inspección de Hacienda (División Bancos), dependiente del Poder Ejecutivo y que tenía la mayor autoridad, y el Departamento de Emisión del BROU, quien supervisaba la operativa diaria del sistema y colaboraba en la liquidación de bancos (Díaz y Moreira, 2015).<sup>3</sup>

No existían entonces mecanismos que permitieran la existencia de un prestamista de última instancia propiamente dicho ni un seguro para los depósitos (Vaz, 1998). Sin embargo, la ley de 1938 constituyó un sistema triple de garantía financiera, que estableció un capital mínimo y fondo de reserva para el funcionamiento de las entidades bancarias; se estableció un tope a la cantidad de depósitos que estas organizaciones podían captar en función de su capital realizado y fondo de reserva; y se dispusieron encajes mínimos de reservas líquidas (Díaz y Moreira, 2015).

La legislación permitía la operación de tres tipos de entidades financieras: los bancos tradicionales, las cajas populares y las casas bancarias (Vaz, 1998; Díaz y Moreira, 2014). Los bancos podían invertir directamente en otras empresas financieras o no financieras, lo que creó un sistema de banca versátil. Las cajas populares eran pequeñas organizaciones radicadas en el interior del país que tenían la limitación de no poder abrir sucursales. Por otro lado, las casas bancarias no podían emitir cheques ni aceptar depósitos del público. Los bancos extranjeros podían establecer sucursales en Uruguay siempre que sus países de origen permitieran a los bancos uruguayos hacer lo mismo. Además, no había restricciones

---

<sup>3</sup> Nótese el rol tan peculiar del BROU que, en su papel de regulador, atendía la actividad de aquellas entidades con las cuales competía en el mercado financiero.

significativas para la creación de subsidiarias de bancos extranjeros o para bancos con capital extranjero.

Desde principios de los cincuenta, el oro y otros metales preciosos eran considerados equivalentes a dinero y su tráfico no estaba regulado. Los depósitos en dólares también fueron permitidos, como parte de una estrategia para convertir a Montevideo en un centro financiero regional, aprovechando los conflictos políticos en la región. El principal cambio en esta regulación se dio como respuesta a la crisis de 1965, la cual fue el punto cúlmine de una sucesión de quiebras de entidades de diferente peso en el sistema que comenzaron en 1962. En este marco, en febrero de 1964, se le otorgó al Departamento de Emisión del BROU el poder de intervenir bancos en dificultades (Vaz, 1998).

## 1. Crisis de 1965

La crisis bancaria de 1965 en Uruguay tuvo sus raíces en la década de 1950, cuando el uso excesivo de las operaciones de redescuento<sup>4</sup> (Apéndice 2, Tabla 1), la rigidez en los controles de las tasas de interés,<sup>5</sup> y la inflación significativa resultaron en tasas de interés negativas en términos reales, incentivando la fuga de capitales y debilitando la estabilidad financiera de los bancos. Asimismo, la Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959 permitió ingresar a los bancos privados al comercio de divisas, primero a través de la liberalización del comercio exterior y, luego, a través de la liberalización (aunque con idas y vueltas) del mercado de divisas. Esto contribuyó a amplificar los mecanismos especulativos de la época (entre ellos la fuga de divisas), en un contexto de mayor incertidumbre sobre el valor de la moneda, también contribuyendo a acentuar la fragilidad del sistema bancario (Díaz y Moreira, 2015).

A principios de la década de 1960, los bancos uruguayos intentaron competir no en precios, ya que la legislación existente impedía actuar estratégicamente sobre las tasas de interés,

---

<sup>4</sup> Según la ley aprobada en noviembre de 1950, el Departamento de Emisión del BROU no podía negar a los bancos privados la opción de redescuento de sus papeles comerciales, siempre y cuando cumplieran con ciertos requisitos legales. La segunda mitad de la década de 1950 fue un período de auge para los redescuentos, conocido también como la era de los "novillos de papel", debido a que el mismo ganado se vendía repetidamente, generando cada operación un documento que se descontaba en el BROU. Durante muchos años, el Departamento de Emisión determinaba la tasa aplicada a estos redescuentos (Díaz y Moreira, 2015). Más tarde, cuando la inflación aumentó, también estableció la tasa de interés que los bancos podían cobrar a sus clientes. Sin embargo, esta última regulación rara vez se aplicó estrictamente. Como resultado, el subsidio implícito en el redescuento era fundamentalmente aprovechado por los bancos y sus principales clientes.

<sup>5</sup> Las tasas de interés para los depósitos fueron establecidas por ley a finales de los años 30, siendo del 0,25% para los depósitos a la vista, 4% para las cuentas de ahorro y 5% para los depósitos a plazo. Sin embargo, estos límites se superaron a principios de los años 60, con tasas de mercado que alcanzaron el 8% en 1959/60, 10% en 1961/62, 12% en 1963 y 11% en 1964 (Vaz 1998, 58).

sino en la expansión del número de sucursales y mejora de servicios (Apéndice 2, Tabla 3), lo que incrementó significativamente sus costos operativos (Vaz, 1998). Asimismo, las “financieras” o “colaterales” de los bancos se expandieron desde finales de 1950 como forma para los bancos de plaza de eludir los controles en términos de tasas de interés y poder realizar negocios rentables a través de varios tipos de activos (financieros en moneda nacional y extranjera, bienes muebles e inmuebles, comercio exterior). Afirma Vaz (1998, 66, traducción propia):

*“Muchas de estas firmas eran meramente ‘de papel’, aunque algunas llegaron a ser importantes y requirieron sedes autónomas. No existen estimaciones confiables sobre el volumen de sus operaciones, pero probablemente representaban entre el 25% y el 30% del volumen de los bancos privados<sup>6</sup>. La supervisión de estas firmas estaba a cargo del Tesoro, ya que el BROU no tenía permitido controlarlas, dado que no se consideraban legalmente como empresas bancarias. Incluso después de que estas financieras empezaron a ofrecer depósitos a través de anuncios en los periódicos, el gobierno no permitió que el BROU interviniera, y los bancos privados tampoco deseaban su intervención.”*

Por lo tanto, estos años estuvieron marcados por la coexistencia de dos aspectos a priori contradictorios. Por un lado, una regulación excesiva en términos de la actividad de intermediación financiera más elemental, la captación de depósitos y el otorgamiento de crédito, seguida por las actividades vinculadas con el comercio exterior (de gran peso en una economía como la uruguaya). Por otro lado, el abandono de la regulación sobre varios aspectos de la intervención oficial sobre el sistema bancario, materializado en el amplio uso de los redescuentos y de operaciones con divisas para asegurar un tipo de cambio conveniente (*swaps*), así como en una supervisión pobre de las actividades a las que acudieron las entidades financieras para obtener rentabilidad: las parabancarias, actividades inmobiliarias, crédito notarial, etc. Además, la concentración de las actividades bancocentralistas en el BROU, junto a su función de banco comercial, generaba un importante conflicto de interés solamente paliado parcialmente por la separación de las mismas en “Departamentos”.

Entre los bancos afectados durante esta crisis se encuentran: Banco de Comercio Minorista y Agrario (quiebra en 1962); Banco Industrial (no se le permitió abrir a fines de 1963); Banco

---

<sup>6</sup> El autor realiza esta estimación del volumen de negocio de las financieras a partir de la cuadruplicación respecto al año previo de los créditos ofrecidos por los bancos en 1964 que figura en el reporte anual del BROU de ese año. Por razones impositivas, estos debieron ser incluidos en los balances de los propios bancos en dicho año (Vaz 1998, nota al pie 43).

Italiano (cerrado a principios de 1964); Banco Regional (intervenido por el BROU en diciembre de 1964 y cerrado al final del mismo mes; fue donde comienza la corrida bancaria el 21 de diciembre de 1964); Banco Transatlántico del Uruguay (intervenido en abril de 1965 y cerrado en mayo).<sup>7</sup> También fueron afectados otros bancos menores como el Banco Atlántico, Banco de Administración y Crédito, y Banco de Producción y Consumo, entre otros.

La crisis bancaria de 1965 en Uruguay marcó un momento clave en la evolución de la regulación financiera del país. Las soluciones adoptadas incluyeron una combinación de medidas legislativas y administrativas, diseñadas para abordar el colapso del sistema bancario y proteger a los depositantes. Estas medidas encajan en la conceptualización actual de **reestructuración bancaria, prestamista de última instancia** y la implementación inicial de un sistema de **seguro de depósitos**.

Entre las principales medidas se destacan la promulgación de las Leyes 13330 y 13331. La Ley N° 13330 establece, en su Art 1º, que *“el Estado garantiza toda clase de depósitos, en moneda nacional, existentes en Bancos y Cajas Populares en actividad, hasta la cantidad de \$50.000”*,<sup>8</sup> no incluyendo las entidades de crédito cuya liquidación hubiera sido decretada judicialmente antes del día 20 de abril de 1965 (Art 4º). Asimismo, el Art 3º afirma que *“En caso de moratoria, concordato o liquidación de los Bancos y Cajas Populares, el Estado subrogará a los titulares de los depósitos hasta la cantidad de \$50.000 garantizada por el artículo 1º. El Banco de la República pagará a los subrogados, con los recursos establecidos por los artículos 9º, 10 y 11 de la presente ley, y a tal efecto abrirá una cuenta en caja de ahorro en la respectiva sucursal o agencia”*.<sup>9</sup>

Así, en los Art 9º a 11º se establecen las bases de financiación del seguro de depósitos a organizarse por parte del Departamento de Emisión del Banco de la República.<sup>10</sup> El mismo garantizaba *“en cualquier caso la devolución a sus titulares de los depósitos bancarios hasta pesos 50.000 de capital”* y se financiaría de la siguiente manera:

---

<sup>7</sup> Ver en el Recuadro 1 la evolución patrimonial del Banco Transatlántico así como los controles realizados por el BROU y firmas privadas previo a su colapso.

<sup>8</sup> Según Onandi y Vaz (1988), esto equivalía a unos USD 3.050 en 1965, mientras que en 1971 equivalía a USD 200, aproximadamente.

<sup>9</sup> Este inciso aparece en los balances del BROU desde el ejercicio cerrado al 31/10/1965 hasta el 31/12/1968 (extraídos del Diario Oficial, varios años).

<sup>10</sup> Recordemos que, en ese entonces, la función de emisión monetaria era cumplida por el BROU, puesto que el Banco Central no había sido creado.

- Un impuesto del 0,50% anual sobre las operaciones de redescuento que autorice el Departamento de Emisión del Banco de la República a la Banca Privada y a cargo de ésta.
- Una prima obligatoria sobre los promedios trimestrales de los depósitos en moneda nacional constituidos en las instituciones bancarias privadas, a cargo de éstas, prima que fijará el Departamento de Emisión del Banco de la República anualmente y que no será superior al 0,1% anual.
- Los reintegros de que se beneficiare el Fondo en virtud de la subrogación establecida en el artículo 3°.
- El producido de la colocación de las disponibilidades del Fondo. Estas colocaciones serán resueltas por los  $\frac{2}{3}$  de los componentes del Consejo Honorario del Departamento de Emisión del Banco de la República.
- Para atender la devolución a los titulares de los depósitos prevista en el N°1, el Art 10° preveía que el Banco de la República podía adelantar al Fondo hasta la cantidad de \$100.000.000, suma que se reintegraría con cargo al producido de los recursos previstos para la constitución del mismo.

Ahora bien, el Art 11° explicita el rol de prestamista de última instancia ya que consigna que *“En el caso de resultar insuficiente el Fondo (...) el Departamento de Emisión del Banco de la República podrá efectuar la emisión extraordinaria que fuere menester para asegurar el cumplimiento de la garantía (...) Los billetes así emitidos serán retirados de circulación a medida que el Fondo o la realización de los bienes gravados reintegren el monto de la asistencia.”* Luego, el decreto reglamentario de la ley (Decreto 288/1965 de Junio de 1965) establecería que *“El importe de las emisiones que realice el Departamento de Emisión para financiar al fondo de garantía de depósitos se debitarán en una cuenta denominada ‘Estado - Ley n° 13330 de 30 de abril de 1965’ la que devengará un interés de 4% anual sobre los saldos”* y que la garantía se ejecuta abriendo un monto equivalente como caja de ahorros en el BROU (Departamento Bancario).

Asimismo, el Decreto 288/1965 del 24/06/1965 indica que las entidades comprendidas en el seguro de depósitos serían: el Banco del Comercio Minorista y Agrario, el Banco Regional, el Banco Transatlántico del Uruguay, el Banco Rural, el Banco Atlántico, el Banco Uruguayo de Administración y Crédito, y el Banco de Producción y Consumo. La garantía correspondería al capital e intereses (a la fecha de la moratoria, concordato o liquidación del banco), en moneda nacional, a nombre de una misma persona en una o varias cuentas en una entidad.

## RECUADRO 1: El Banco Transatlántico

En noviembre de 1961, el Banco Transatlántico del Uruguay (BTU) fue adquirido por un nuevo grupo económico. En los siguientes tres años, la nueva dirección transformó al banco de tamaño medio en una de las principales entidades financieras del país. La administración desarrolló una amplia red de pequeños ahorradores, incluyendo agricultores, empresarios suburbanos y personas de ingresos bajos y medios en general. Al momento de su colapso, se estimaba que el BTU tenía entre 160.000 y 170.000 depositantes, representando entre el 6% y el 7% de la población total del país. La red de prestamistas y corresponsales extranjeros estaba compuesta, principalmente, por bancos y compañías financieras estadounidenses, algunas de ellas poco conocidas. Los fondos obtenidos se canalizaban principalmente hacia empresas pertenecientes al grupo económico que controlaba el banco.

Según un informe del BROU finalizado a principios de marzo de 1965, al 31 de diciembre de 1964, el 46% del total de colocaciones del BTU y el 80% del total de garantías concedidas por el banco se dirigieron a filiales y empresas controladas. Al momento de su cierre, el BTU tenía alrededor de 40 subsidiarias y participaciones en otras 20 empresas, incluyendo un banco en Argentina y dos en Uruguay. El grupo económico poseía 9 grandes estancias en Uruguay, el 90% de algunas áreas suburbanas de Montevideo, una aerolínea que cubría la ruta Montevideo-Buenos Aires, y numerosas propiedades inmobiliarias dispersas.

Para mantener alta la cotización de las acciones del BTU, las empresas subsidiarias adquirieron esas acciones con fondos del propio banco. Un informe elaborado por auditores independientes designados por el BTU concluyó, el 5 de abril de 1965, que la posición de capital de las subsidiarias a finales de febrero era negativa, con un déficit equivalente al 77% de su patrimonio. Una contabilidad más realista de la deuda en dólares de esas empresas habría mostrado un déficit mayor al valor de los activos. Según el BROU, el déficit de capital de las subsidiarias era aproximadamente 3,75 veces la posición de capital del BTU al 31 de diciembre de 1964.

En 1963, tras una inspección *in situ*, los auditores del BROU descubrieron que el BTU tenía una cartera muy concentrada, pero aun así consideraron que la posición económica del banco era sólida. El Consejo del Departamento de Emisiones compartía esta opinión. Además, a mediados de 1964, Price Waterhouse Peat & Co. auditó el balance del BTU y no presentó objeciones. Poco después, el BTU adquirió el Banco Uruguayo de Administración y Crédito, que estaba en dificultades financieras, con la aprobación del BROU.

En agosto de 1964, el BTU adquirió una firma inmobiliaria establecida con el objetivo de que ésta comprara todas las propiedades inmobiliarias en manos del BTU, financiando la compra con la emisión de un bono que pagaba el 16% anual. Esta tasa estaba por encima de la tasa de captación bancaria legal, pero probablemente en línea con la tasa pagada “por debajo de la mesa” por el banco a sus mejores clientes, que, según reporta Quijano (1985), era de 20%. La compra se realizó porque el banco tenía dificultades para vender las propiedades adquiridas en años anteriores y, aunque aún obtenía beneficios contables por la revaluación de esas propiedades, sus ingresos actuales no eran suficientes para cubrir sus gastos. Como la competencia abierta en tasas de interés estaba prohibida por ley, la única forma de obtener fondos adicionales era que una nueva filial emitiera deuda a tasas de mercado.

El BTU también contrajo una considerable deuda en dólares, tanto externa como interna. Sin embargo, en noviembre de 1964, estuvo dispuesto a prestar 3 millones de dólares al BROU sin solicitar una permuta, algo inusual en esa época.

*En base a: Vaz, E (1998) "Four Banking Crises: Their Causes and Consequences"*

De acuerdo con Vaz (1998: 76 y ss), el plan de seguro estaba dirigido a pequeños y medianos ahorristas, quienes generalmente son los que forman colas frente a los cajeros. Según la ley, los depósitos debían ser reembolsados después de que el banco fuera declarado legalmente

en quiebra. Por lo tanto, se suponía que los depositantes no recibirían su dinero de inmediato tras la "intervención" o cierre de la entidad. De hecho, los primeros reembolsos se produjeron en octubre de 1965. Dada la inflación posterior a abril de 1965, los depositantes del banco quebrado sufrieron un impuesto implícito significativo. La inflación entre abril y octubre de 1965 fue casi del 43%; en diciembre de 1965 el aumento de precios había alcanzado el 66%, y el nivel medio de precios en 1966 era un 110% más alto que en abril de 1965 (Ver Apéndice 3, Tabla 4). Posteriormente, la cobertura del seguro se amplió a los depositantes de bancos que quebraron antes de 1965. Esta institución fue ampliada y reformulada en 1967, tras la creación del BCU.

Un punto crítico y relevante es que la instrumentación de este "seguro de depósitos" ocurrió después de que la crisis se desatara y en forma *ad hoc*, y no antes, como exigen las buenas prácticas actuales. Además, no se previeron formas de reajuste de los montos nominales, haciendo mermar el valor real de los montos recibidos por los depositantes. Un aspecto sintomático de la implantación de este instrumento es la falta de información pública sobre los montos devueltos y la forma en que se instrumentó el proceso. Hasta el momento, no hemos localizado esta información, y solamente hemos podido acercarnos a la magnitud del fondo a través de los balances del BROU y BCU que consignan los montos afectados al cumplimiento de la Ley N°13330 en el artículo referido a este aspecto. Finalmente, en los hechos, este "seguro de depósitos" fue una herramienta que se fue extinguiendo. Su remoción como mecanismo de resolución, como se verá más adelante, ocurre en 1982, aunque su abandono por la vía de los hechos se produjo poco después de su creación ante el proceso inflacionario de fines de los sesenta.

La Ley N° 13330 también estableció normativas para la orientación del crédito y el redimensionamiento del sistema bancario, mientras que la Ley 13331 formalizó la reestructuración del sistema y protegió a los empleados bancarios de los bancos intervenidos o en liquidación, quienes al momento de la promulgación de la Ley se encontraban en huelga, la cual paró la corrida bancaria. Esta ley cristalizó el acuerdo entre la Asociación de Bancos del Uruguay (AEBU) y el sindicato bancario para garantizar el empleo de los trabajadores afectados (Banda y Capelini, 1970).

Ante la crisis, la creación de nuevos bancos y cajas populares fue prohibida, mientras se incentivaron las fusiones y adquisiciones. Las financieras también fueron prohibidas por ley, aunque esta regulación resultó ser poco efectiva ya que se desarrolló un mercado

parabancario de préstamos informales que funcionaba a través de pagarés a tres años que firmaban notarios y que se daban a una tasa de interés anual de entre 40% y 60% (Larraín, 1988:609). A los bancos y cajas populares se les impidió participar en empresas u operaciones ajenas a la actividad bancaria, invertir en acciones, obligaciones o cualquier otro activo financiero emitido por empresas privadas, tener bienes inmuebles que no fueran necesarios para el funcionamiento normal de la entidad, y prestar dinero a sus altos directivos a menos que se cumplieran ciertos requisitos.

Se promulgó una "cuasi nacionalización" de los depósitos, donde las empresas bancarias no podían utilizar sus depósitos a menos que siguieran las instrucciones del Departamento de Emisión del BROU, el cual no podía permitir carteras bancarias en las que los préstamos a los sectores agrícola e industrial fueran inferiores al 65%.

La Ley N° 13608 de setiembre de 1967 que crea el Banco Central del Uruguay (BCU) y regula su actividad general dispuso que la liquidación de las entidades bancarias tendrá fuero de atracción sobre sus colaterales. Asimismo, otorgó al BCU la facultad de determinar dichas empresas colaterales (Art. 34) y estableció que fusiones, absorciones y toda otra forma de transferencia de entidades bancarias privadas deben ser habilitadas por la autoridad monetaria (Art. 33).

Al mismo tiempo, la ley regula la actividad de descuento y redescuento de documentos por el BCU y dispone que éste *“podrá prestar asistencia financiera a las empresas bancarias privadas, con sus recursos propios y hasta el monto del capital y reservas de la empresa asistida. En las situaciones de emergencia, que pongan en peligro la estabilidad del sistema bancario nacional, el BCU podrá prestar asistencia financiera extraordinaria a las empresas bancarias privadas, mediante resolución fundada del Directorio, adoptada por cuatro votos conformes, dando cuenta oportunamente al Poder Ejecutivo, pudiendo redescantar a esos efectos los documentos que estime adecuados de la cartera activa de la empresa asistida”* (Art. 29).

Además, como indican Banda et al. (2023), la ley traspasó desde el BROU al BCU las cuentas del activo correspondientes a la asistencia financiera a entidades bancarias intervenidas, en concordato o liquidación, a cambio de nueva emisión. El BCU tomó las riendas de la asistencia financiera con las medidas ya mencionadas, y también con la creación de líneas especiales de redescuento para asistir financieramente a las entidades en dificultades.

La crisis no terminó con la estabilización inicial: persistieron problemas de liquidez, marcando una tendencia hacia la desintermediación y la contracción del crédito. La crisis alimentó cierta desconfianza en el sistema bancario, factor que, sumado a la baja rentabilidad en un sistema muy restrictivo, decantó en un cambio en las preferencias de los depositantes e impulsó su alejamiento de los bancos y la búsqueda de alternativas fuera del sistema bancario formal.<sup>11</sup> Esto se reflejó en un cambio significativo en los depósitos en dólares, que continuaron disminuyendo. El análisis de los depósitos en pesos mostró una variabilidad en la demanda y un comportamiento distinto entre los depósitos en el BROU y en bancos privados, reflejando las percepciones cambiantes del público sobre la salud del sector bancario. Estos cambios en el comportamiento de los depósitos demostraron un fuerte cambio en el portafolio del público, consistente con la información previamente presentada (Vaz 1998: 79 y ss; ver Apéndice 3, Tabla A3.4).

## 2. Crisis de 1971

La crisis bancaria de 1971 en Uruguay se desarrolló en un contexto de creciente inestabilidad económica y financiera que se extendió desde finales de la década de 1960 hasta mediados de la década de 1970 (Ver Recuadro 2), en un proceso continuo respecto a la crisis bancaria de 1965. Este período estuvo marcado por problemas estructurales en el sistema financiero y la expansión de mercados parabancarios informales que operaban al margen de la regulación estatal (Polgar, 2004a) Estos mercados, que representaban hasta un tercio de los depósitos bancarios formales a principios de 1970 (Larrain, 1998), comenzaron a disminuir significativamente tras la crisis cambiaria de ese año, agravada por la fuga de capitales y el deterioro de la confianza en las instituciones financieras tradicionales.

El gobierno respondió inicialmente con medidas para restringir las operaciones parabancarias, como la prohibición de préstamos superiores a 400 dólares en el mercado informal, salvo que fueran por períodos superiores a tres años, y la creación de líneas de crédito en el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) que buscaban sustituir el rol de los agentes informales (Vaz, 1998). Sin embargo, estas medidas resultaron insuficientes para contener las tensiones sistémicas que culminaron en la crisis bancaria de 1971.

---

<sup>11</sup> Valga decir que, a priori, el sistema parabancario carecía de condiciones de certidumbre, dada su falta de transparencia y su exposición a malas decisiones, excesos y fraudes.

En términos de resolución, la intervención del Estado fue decisiva y se basó en un enfoque administrativo que buscó preservar la estabilidad del sistema financiero y proteger a los depositantes. El BCU asumió un papel central en la supervisión y administración de las entidades financieras afectadas, implementando medidas como la intervención de bancos en dificultades y su eventual adquisición por parte del BROU. Principal ejemplo de ello fue el Banco Mercantil del Río de la Plata, que había recibido asistencia extraordinaria desde finales de 1970, pero cuya situación deteriorada llevó a iniciar los procedimientos para su adquisición definitiva por el BROU en abril de 1971 mediante el Decreto 183/971. Otros bancos, como el Banco de Cobranzas y la Sociedad de Bancos, también fueron intervenidos durante 1970 y posteriormente adquiridos por el BROU, en tanto que el banco Aldave y Martínez fue intervenido, pero no adquirido, lo que llevó a su cierre definitivo.

El enfoque adoptado para enfrentar esta crisis puede caracterizarse como una **combinación de fusiones, adquisiciones y medidas de apoyo financiero extraordinario**, diseñadas para preservar la estabilidad del sistema bancario y proteger a los depositantes.

A finales de 1970, el BCU comenzó a recibir solicitudes de asistencia financiera de varias empresas bancarias, incluidas la Sociedad de Bancos, el Banco de Cobranzas y Anticipos y el Banco Mercantil del Río de la Plata, este último el segundo banco en importancia en ese momento. El BCU resolvió intervenir estas entidades, quedando bajo la gestión del BROU para garantizar la continuidad de sus operaciones y evitar un colapso sistémico. En los hechos, esta intervención significó que las organizaciones siguieron operando bajo el control del BROU mientras se buscaba su adquisición por el mismo (Decreto 183/1971 del 02/04/1971). Sin embargo, la adquisición nunca terminó de concretarse, y durante el año 1975 se decretó la liquidación no solo del Mercantil sino también de las otras tres empresas intervenidas y otra pequeña más, el Banco de Fomento Industrial y Comercial.<sup>12</sup> Cabe agregar que, previo a la liquidación, los bancos siguieron recibiendo asistencia del BCU, la cual solamente durante el año de 1974 representó, en conjunto, 0,67% del Producto Interno Bruto PIB de ese año.

---

<sup>12</sup> El decreto ley N° 14332 de enero de 1975 dispuso la liquidación del Banco Mercantil, del Banco de Fomento Industrial y Comercial, y de sus colaterales. Además, dispuso la búsqueda de soluciones para los otros bancos intervenidos: Aldave y Martínez, Cobranzas y Sociedad de Bancos. El decreto ley N° 14446 dispuso la liquidación definitiva de Aldave y Martínez, Cobranzas y Sociedad de Bancos, y sus colaterales. Previamente, el decreto 149/974 había retirado la autorización para funcionar a las cinco entidades.

## RECUADRO 2: El proceso de liberalización de la década de 1970

Las condiciones adversas en los mercados de capital internacionales y la débil relación entre las autoridades uruguayas y los acreedores extranjeros después de la crisis de 1965 impedían que el sector público se endeudara, lo que amenazaba con una fuerte caída del consumo y la producción. Para evitar esta situación, el paquete de políticas introducido en septiembre de 1974 abordó el problema externo de dos maneras. Primero, se tomaron medidas directas para reducir el déficit fiscal y aumentar el ahorro, centrándose principalmente en mejorar la rentabilidad de las exportaciones mediante un esquema de promoción agresivo que incluía subsidios y un "tipo de cambio real" elevado. Sin embargo, esto no fue suficiente a corto plazo. La única opción viable era combinar la desregulación de la cuenta de capital con la liberalización parcial del mercado financiero interno para facilitar la repatriación de capital.

A pesar del éxito inicial en la promoción de exportaciones y la liberalización financiera, un año después Uruguay estuvo al borde del impago internacional. Los cambios en el sector financiero pretendían acabar con la "represión financiera" y recuperar el control monetario, implementándose en tres etapas: incrementos en las tasas de interés de préstamos por parte del BCU, permitiendo cláusulas de indexación en contratos privados, eliminando el estatus de moneda de curso forzoso del peso uruguayo, y fomentando la apertura de nuevas entidades bancarias. No obstante, las prohibiciones de 1965 sobre la apertura de nuevos bancos, cajas populares y compañías financieras permanecieron vigentes.

El control monetario no se logró recuperar, incluso con la eliminación de los redescuentos en gran parte debido a la política de devaluación gradual ("*crawling peg*"). El BCU comenzó a comprar dólares para evitar la caída del tipo de cambio, y en 1977 se realizó una pequeña revaluación. No obstante, en 1978 la inflación seguía alta y el esquema financiero para fomentar las exportaciones se volvió fiscalmente insostenible. El 17 de octubre de 1978 (ocho meses después del plan chileno y dos meses antes del plan argentino), las autoridades decidieron enfocar la política económica en combatir la inflación, iniciando el programa que sería conocido como la "tablita".

En diciembre de ese año, se avanzó en la liberalización comercial con un plan quinquenal para reducir aranceles. En ese momento, la economía mostraba su mejor desempeño desde los primeros cinco años de la década de 1950, superando la "estanflación a largo plazo". Los objetivos macroeconómicos viraron a mantener las finanzas públicas equilibradas, eliminar las distorsiones que afectaban la competitividad internacional y contar con suficientes reservas extranjeras para respaldar la base monetaria que proporcionaba un entorno seguro. Estas medidas tuvieron su legitimación por parte del FMI al incluir al "Nuevo Peso"<sup>13</sup> en la canasta de monedas de los derechos especiales de giro (DEG).

*En base a: Vaz (1998) "Four Banking Crises: Their Causes and Consequences"*

La estrategia de intervención directa de 1971 se complementó a través del Decreto 158/1971 (20/3/1971) que habilitaba al BCU a adelantar hasta el 100% de depósitos de los bancos con problemas, abarcando a todo el sistema bancario. Este decreto buscaba calmar la corrida

<sup>13</sup> Vigente desde 1975 hasta 1994, reemplazando al anterior Peso por un valor de \$1000=N\$1, posteriormente en 1993 N\$1000 pasaron a ser \$U1 (1 Peso Uruguayo).

bancaria sobrellevada por el sistema desde fines de 1970, mostrando al público que sus depósitos estarían virtualmente asegurados por el total, siendo innecesario retirarlos lo antes posible.

El BROU y el BCU jugaron un rol coordinado en este proceso, mediante la administración directa de bancos intervenidos y la provisión de líneas de redescuento diseñadas específicamente para facilitar fusiones y adquisiciones de entidades en dificultades (BCU 1970). De esta línea hicieron uso el Banco La Caja Obrera, de Cobranzas, de Crédito, la Sociedad de Bancos, el Banco del Litoral y el Pan de Azúcar. Nótese que, de los seis, cuatro serán los protagonistas de la crisis de los años ochenta. El instrumento del redescuento estuvo vigente hasta el 10/8/1976 cuando fue eliminado el régimen general de redescuentos y, con ello, las líneas especiales. En sustitución, se estableció que la asistencia crediticia al sistema bancario estaría dada por el apoyo crediticio al BROU de acuerdo a las partidas que se asignaran anualmente en los Programas Monetarios, y al sistema bancario privado a través de una línea de crédito para atender necesidades de liquidez. Esta línea podía ser concedida por el BCU por hasta el 100%<sup>14</sup> de la responsabilidad patrimonial ajustada de acuerdo con las normas vigentes y a la tasa que el mismo fijase.

Ese mismo año, a través de la circular 724 y su modificativa (Circular 775), el BCU crea un Fondo de Garantía de Créditos para el Desarrollo, a efectos de cubrir parcialmente a las entidades bancarias los eventuales quebrantos derivados de préstamos a mediano y largo plazo. Dicho Fondo garantizaba a los bancos un porcentaje equivalente hasta el 60% del capital vencido e intereses acumulados e impagos de cada préstamo moroso. En la citada resolución, el BCU, además de crear los recursos del Fondo, precisó el procedimiento al que debían ajustarse los bancos para quedar amparados por el referido Fondo de Garantía.

Respecto a la cartera activa de los bancos en liquidación, se procuraron y obtuvieron recuperaciones de las deudas que estas empresas mantenían con el BCU. Por el lado del pasivo, especialmente los depósitos, el Estado actuó como subrogante, haciéndose cargo de todos los rubros del lado derecho de la hoja de balances en las entidades en liquidación<sup>15</sup> (Olivera García et al., 2003). En materia de fusiones bancarias cabe señalar que, durante el año más álgido de la crisis, fue aprobada la fusión de los Bancos del Litoral y Valdense. La

---

<sup>14</sup> Durante 1977 este porcentaje se redujo al 50%, y se establecieron las tasas de interés que pagarían los bancos por esta asistencia (según plazos).

<sup>15</sup> Esta solución también aplicará al Banco del Plata en la crisis de 1982.

misma previó el cierre de tres dependencias de la última de las entidades nombradas. Asimismo, se prosiguió con el estudio de otras fusiones en trámite.

Otra modalidad operativa en el transcurso del año 1971 estuvo constituida por la concesión a la banca privada de préstamos en moneda nacional, documentados en vales, contra constitución de depósitos en moneda extranjera efectuados en el Departamento de Cambios del BCU. En cuanto a sus condiciones, corresponde destacar que no se liquidaban intereses por el depósito en moneda extranjera, en tanto que por el vale en moneda nacional se aplicaba una tasa del 5% o 6%.

En el muy corto plazo, las intervenciones garantizaron la continuidad operativa de las entidades afectadas y evitaron corridas bancarias generalizadas. No obstante, en el mediano plazo, estas medidas también contribuyeron a consolidar un sistema financiero más dependiente del respaldo estatal, debilitando la disciplina de mercado. La creación de empresas financieras orientadas al consumo durante este período, y la legalización de las cooperativas de ahorro y crédito en 1971, marcaron un cambio en la estructura del sistema financiero, incorporando actores que, si bien ofrecieron alternativas a los servicios bancarios tradicionales, también reflejaron una creciente segmentación del mercado financiero.

La legislación promulgada durante y después de la crisis incluyó medidas orientadas a reforzar la regulación y supervisión bancaria, así como a facilitar la reestructuración de las empresas financieras en problemas. En paralelo, el gobierno promovió la centralización del crédito como herramienta de política económica, estableciendo restricciones a las carteras de los bancos para priorizar sectores como el agrícola y el industrial (Vaz, 1998).

### 3. Crisis de 1982

La crisis bancaria de 1982 en Uruguay es, a la vez, una crisis bancaria, cambiaria y de deuda, y se da por una convergencia de problemas estructurales y choques externos que desestabilizaron al sistema financiero. En términos internos, su origen se ancla en el proceso de desregulación financiera iniciado a mediados de los años setenta,<sup>16</sup> durante la dictadura cívico-militar, marcado por un proceso de liberalización financiera con el fin de eliminar gradualmente las restricciones que condujeron a las crisis de 1965 y 1971. La inestabilidad que condujo a la crisis de 1982 fue precipitada por factores externos como la crisis del petróleo de

---

<sup>16</sup> Ver Recuadro 2.

1974 y el influjo de capitales a bajo costo en la región, que creó un entorno propicio para riesgos elevados. A su vez, la política monetaria se vio marcada por la adopción de la "tablita" cambiaria en 1978, diseñada para estabilizar el tipo de cambio nominal, alinear expectativas de devaluación y controlar la inflación. Este esquema, junto con tasas de interés reales elevadas, incrementó la carga de deuda en moneda extranjera para las empresas locales, afectando gravemente su solvencia.

A estos problemas internos se sumaron choques externos como la devaluación del peso argentino en marzo de 1981, la interrupción del flujo de capitales internacionales tras la crisis de deuda en México (1982) y la segunda crisis del petróleo (1979), lo que exacerbó la crisis de balanza de pagos y debilitó aún más las bases del sistema financiero. Los bancos, que habían adoptado posiciones abiertas de riesgo cambiario al otorgar créditos en dólares a agentes económicos con ingresos en pesos,<sup>17</sup> quedaron altamente expuestos cuando la "tablita" colapsó en noviembre de 1982. En ese contexto, la insolvencia de los bancos uruguayos se volvió crítica, con más del 80% de los depósitos en moneda extranjera, lo que transformó el riesgo cambiario en un riesgo de crédito insostenible (Larraín, 1988).

El PIB cayó más de 9% en 1982, el desempleo alcanzó niveles cercanos al 14%, y las exportaciones disminuyeron un 15%. La crisis fiscal también se agudizó, con un déficit del Gobierno Central que llegó al 8,6% del PIB. Este panorama desencadenó un colapso generalizado del sistema bancario, que involucró a varias entidades financieras clave, como el Banco Pan de Azúcar, el Banco de Italia, el Banco Comercial y el Banco de Crédito, el Banco Montevideo, el Caja Obrera, Citibank y el Bank of America, así como varias casas de cambio.

En respuesta al deterioro financiero de muchas entidades, el BCU implementó varias medidas de apoyo de emergencia a principios de 1982. Las primeras respuestas de la autoridad monetaria estuvieron orientadas a la refinanciación de las deudas, del sector agropecuario, primero, y con criterios más amplios, después. Estas últimas fueron instrumentadas por las Circulares 1110 y 1125, de agosto y diciembre de 1982, respectivamente. En ellas se refinanciaban porcentajes variables de las deudas, períodos de entre tres y cinco años –con uno a dos de gracia–, a tasas levemente inferiores a las de mercado (Banda, 1990). Se acogieron a esta refinanciación sólo el 20% de los créditos, lo que no resulta sorprendente

---

<sup>17</sup> Esta conducta fue agravada por la postura de los bancos de documentar en dólares créditos vencidos en pesos. Esto generaba que los bancos no tuvieran descalces de moneda en sus balances, pero los exponía aún más al riesgo de crédito (Banda et al., 2023).

dado que ella fue voluntaria para los bancos y en forma concomitante se estaban negociando compras de carteras (Roldos, 1991). Estos planes implicaban costos de intereses subsidiados a cargo del BCU, lo que provocó una expansión sustancial de la base monetaria (Larraín, 1988), a la vez que generaba grandes problemas de riesgo moral ya que los bancos, incluso los que podrían tener riesgo sistémico, esperaban una medida mucho mayor.

Una segunda etapa en la gestión de la crisis estuvo vinculada a la propuesta presentada por Citibank y Bank of America para que el BCU adquiriera las carteras morosas de los bancos en problemas. Aunque inicialmente rechazada por el Directorio del BCU, la propuesta fue finalmente implementada a instancias del gobierno. Este último solicitó reconsiderar la medida debido a la significativa reducción de las reservas internacionales, la necesidad de recurrir a la venta de oro para sanear a los bancos en crisis, y los riesgos asociados con el colapso de estas empresas bancarias para la economía nacional.

La adquisición de las carteras vencidas se estructuró en dos modalidades principales. La primera buscaba facilitar la venta de bancos que habían recibido asistencia financiera del BCU desde 1981. Entre los bancos que se acogieron a esta modalidad se encontraban el Banco Panamericano, el Banco del Litoral y la casa financiera Pemar. El pago por estas carteras se realizó mediante la cancelación de la asistencia financiera otorgada previamente, complementado con la emisión de bonos que permitieron compensar las pérdidas y llevar el patrimonio de las instituciones a cero. Este esquema facilitó su posterior venta a bancos extranjeros. Los propietarios originales aceptaron la pérdida total de su capital accionario, reflejando el costo significativo de la crisis para los accionistas.

La segunda modalidad se aplicó al saneamiento de los bancos extranjeros y consistió en la compra de sus carteras vencidas, respaldada por nuevos préstamos provenientes de sus casas matrices, particularmente del Citibank. Este esquema establecía un pago equivalente a 2,5 veces el valor nominal de las carteras adquiridas, lo que buscaba no solo sanear las entidades, sino también recomponer las reservas internacionales del BCU (Roldós, 1991). Sin embargo, los bancos nacionales, salvo en una proporción mínima, no lograron beneficiarse de este mecanismo, ya que la crisis de deuda limitó severamente su capacidad para obtener los préstamos de contrapartida necesarios. Como se menciona más adelante, esto generó importantes problemas de solvencia en los bancos nacionales más grandes.

En términos generales, la compra de estas carteras representó aproximadamente el 25% de las colocaciones totales del sistema financiero, pero su cobranza resultó limitada, alcanzando solo cerca del 10% del total de las carteras adquiridas (López Murphy et al., 1988). La baja efectividad en la recuperación de los créditos fue atribuida, en parte, a medidas implementadas posteriormente, como la quita del 50% de los intereses devengados desde diciembre de 1982 sobre la cartera en pesos, aplicada en 1985, y una quita equivalente sobre la cartera en dólares en 1988.

El proceso de administración de las carteras fue complejo. Inicialmente, éstas quedaron bajo la gestión de las propias entidades, pero en 1986 pasaron al Banco Pan de Azúcar, que ya era propiedad del BROU en ese momento (Roldós 1991: 67). Las carteras correspondientes a la segunda modalidad fueron gestionadas directamente por el BROU entre enero de 1983 y septiembre de 1984, antes de transferirse al "Servicio de Recuperación de Activos" del BCU, y posteriormente, en 1986, regresaron al BROU para finalmente pasar a ser administradas por el Banco Pan de Azúcar.

Según Banda (1990), uno de los aspectos positivos de este procedimiento fue que facilitó la refinanciación tanto de los deudores como de la deuda externa en el caso de la segunda modalidad. Sin embargo, las cifras de recuperación de las carteras reflejan la limitada efectividad de las medidas adoptadas, lo que generó importantes costos fiscales. Estos costos, conocidos como déficit parafiscal, alcanzaron un 3,7% del PIB en 1984, constituyendo el principal componente del déficit del Sector Público, salvo en 1989 (Onandi y Viana, 1987; Roldós, 1991). Además, las intervenciones no resolvieron los problemas estructurales de los bancos nacionales y crearon expectativas de futuros rescates tanto para bancos como para deudores, lo que socavó la disciplina del sistema financiero.

En setiembre de 1982, el gobierno de facto, a través del Decreto-Ley N° 15322 –conocida como “Ley de intermediación financiera”– estableció una nueva norma marco que regulaba el funcionamiento del sistema bancario, formalizando la autoridad del BCU para realizar las acciones tomadas puesto que, de hecho, había estado tomando decisiones y acciones de forma *ad hoc* caso a caso. Esta disposición derogó en forma expresa las principales normas anteriores de regulación bancaria, incluyendo la de 1938 y el ya inoperante seguro de depósitos de 1965. Con ello desapareció la única norma que establecía un régimen especial de liquidación de entidades bancarias, quedando las mismas estrictamente sujetas al mismo régimen general concursal de las demás firmas comerciales (Olivera García, 2004). Sin

perjuicio de ello, ante los casos de liquidación judicial de dos casas bancarias ocurridos en el período, el BCU solicitó a los jueces actuantes, quienes hicieron lugar a la solicitud, que las mismas se liquidaran administrativamente por el BCU (Olivera García, 2004).

A partir de 1983, se implementó un ajuste fiscal destinado a contener el impacto inflacionario del déficit. Además, se apeló al retorno de los encajes bancarios, los cuales fueron reinstaurados con la Circular 1127, se modificaban periódicamente y alcanzaron aproximadamente el 14% para los depósitos en moneda nacional. En 1985, estos encajes aumentaron al 24% para depósitos a la vista y menores a 30 días, mientras que para depósitos de entre 30 y 180 días y mayores a 180 días se redujeron al 11% y 5%, respectivamente. Adicionalmente, se impuso a la banca la tenencia forzosa de valores públicos en moneda nacional y extranjera, lo que tuvo un impacto significativo en la rentabilidad del sistema. Según Banda (1990), la rentabilidad bancaria experimentó una caída del 13,2% en 1983, agravada por la imposición de tasas de interés desde el segundo semestre del mismo año. Estas medidas limitaron la capacidad de recuperación de las entidades bancarias cuya situación patrimonial era menos comprometida, acentuando las dificultades del sector.

La Ley N° 15786 de 1985 estableció un esquema de refinanciamiento obligatorio para los acreedores y voluntario para los deudores, erosionando los derechos de los acreedores sin generar quejas. La mayor parte de los costos del plan recayó en los bancos estatales y privados locales, algunos de los cuales quebraron formalmente poco después. La ley también otorgó un trato más favorable a pequeños y medianos deudores y a empresas especializadas en exportaciones o en uso intensivo de tecnología. Un total de 7.834 solicitudes fueron presentadas. En septiembre de 1987, el BROU estableció su propio esquema de refinanciación, extendiéndolo a los cuatro bancos bajo su propiedad, con un régimen más benévolo que el de la Ley 15786.

Además, para colaborar con el sector exportador y evitar un aumento de la morosidad en el mismo, desde unos meses antes del abandono de la "tablita" el BCU inició un nuevo régimen de "prefinanciación de exportaciones", similar a un plan interrumpido en 1979 porque no se ajustaba a la política económica declarada del gobierno. En este sentido, el objetivo era no poner en jaque la principal fuente de ingreso de divisas.

La Ley N° 15786 proporcionó un marco legal para la reprogramación ordenada de la deuda de empresas financieramente viables. La ley favorecía a los deudores, permitiendo a las

empresas solventes posponer los pagos y estableciendo una moratoria transitoria para todos los deudores que solicitaran clasificación conforme a la ley. Esta medida buscaba aliviar el sobreendeudamiento del sector privado en un contexto de dificultades económicas. La normativa estableció condiciones específicas para la refinanciación, como plazos extendidos, tasas de interés reducidas y un enfoque selectivo que beneficiaba a pequeños y medianos deudores, así como a sectores exportadores.

A pesar de los esfuerzos para coordinar negociaciones entre deudores y acreedores sin recurrir a la quiebra, los resultados fueron mixtos. Solo una fracción de los deudores aceptados firmó convenios, y muchos no cumplieron con los términos establecidos. Esto reflejó problemas como la refinanciación de empresas no viables y un deterioro en la confianza del mercado crediticio. Además, el proceso tuvo costos significativos para el sistema bancario, principalmente absorbidos por las entidades financieras sin un apoyo estatal sustancial.

Por otro lado, las suspensiones de ejecuciones y las refinanciaciones generaron impactos negativos en el sistema financiero y el sector real, como una menor disponibilidad de fondos y competencia desleal entre empresas. Estas dificultades contribuyeron a demorar la recuperación económica y a afectar la inversión productiva (Roldós 1991: 70-74).

Entre 1985 y 1987, el BROU absorbió cuatro bancos que concentraban el 30% de las colocaciones totales del sistema financiero. Tres de ellos eran las entidades más importantes del sector bancario privado nacional (Roldós, 1991). Este proceso respondió a una combinación de factores internos y externos que comprometieron gravemente la solvencia de esos bancos, así como a la percepción gubernamental de que la liquidación de organizaciones de esta magnitud podría acarrear costos sociales y económicos superiores a los de su intervención (declaraciones de Cr. Zerbino, Comisión de Hacienda del Senado, octubre de 1988, mencionado en Roldós, 1991).

En mayo de 1985, el Banco de Italia fue intervenido debido a problemas derivados de la intervención de su casa matriz en Buenos Aires por parte del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Inicialmente, se implementó un esquema que hoy conocemos como *bail-in*, en el que los grandes depositantes debían mantener parte de sus depósitos como aportes de capital, lo que se les presentó como una alternativa a la liquidación del banco. Esta estrategia, sin embargo, resultó contraproducente, ya que el día de su reapertura la empresa perdió

aproximadamente el 50% de sus depósitos, reflejo de la desconfianza generada por esta política y por los problemas de cartera acumulados (45% y 77% de cartera vencida en 1984 y 1985, respectivamente). El BROU realizó una capitalización inicial de 7 millones de dólares, pero posteriormente debió inyectar 28 millones adicionales para estabilizar la situación, en un contexto en el que el sistema bancario en su conjunto perdió aproximadamente 100 millones de dólares en depósitos entre mayo y julio de 1985 (Cr. Pascale, Comisión de Hacienda del Senado, abril de 1987, mencionado en Roldós, 1991).

En julio de 1985, el Banco Pan de Azúcar también fue intervenido tras la intervención de su propietario, el Banco de Chile, en su país de origen. Este banco enfrentaba una situación similar a la del Banco de Italia, con una cartera vencida significativa y sin haber podido vender activos problemáticos al BCU en 1982-1983. En este caso, a la vista de la experiencia del Banco de Italia, el BROU adquirió el total del paquete accionario y aportó 12 millones de dólares a principios de 1986. La estrategia resultó más efectiva, y en menos de un mes se logró recuperar la pérdida de depósitos en el sistema (Roldós, 1991).

En abril de 1987, el Banco Comercial, el mayor y de más larga tradición en el mercado, enfrentó una intimación por parte del BCU para su capitalización, lo que culminó con una inyección de 47 millones de dólares por parte del BROU (en una lógica que, más modernamente, se parecería a la conformación de un “banco puente”). Los problemas de esta entidad databan, según las autoridades del BCU, de 1981 y estaban relacionados con dificultades en el sector agropecuario y la imposibilidad de ejecutar garantías reales. Esta intervención se justificó, también, en la necesidad de preservar la estabilidad del sistema financiero en un contexto macroeconómico aún frágil, aunque la recuperación económica de 1986-1987 permitió acometer la intervención. Finalmente, en 1990, el banco fue vendido al sector privado, tras un proceso en el que el BCU adquirió carteras problemáticas por un valor de 75 millones de dólares.

En paralelo, el Banco La Caja Obrera sufrió una corrida significativa entre febrero y junio de 1987, perdiendo el 24% de sus depósitos en moneda extranjera. Ante esta situación, el Directorio del banco solicitó al gobierno una garantía explícita sobre los depósitos, la cual fue denegada. Finalmente, el banco fue fusionado con el Banco Pan de Azúcar sin implicar una erogación directa del Estado. Cabe destacar que, al igual que en otros casos, los accionistas perdieron la totalidad de su capital.

Aunque la Ley de Intermediación Financiera de septiembre de 1982 había derogado explícitamente el seguro de depósitos, en la práctica se mantuvo un seguro implícito para los depositantes, quienes no sufrieron pérdidas ante el deterioro del sistema bancario (Roldós 1991:77). Asimismo, se garantizó la estabilidad laboral del personal de los bancos gestionados, lo que provocó pérdidas para el Estado, problemas de riesgo moral y, lógicamente, condiciones desiguales de competencia en el mercado del sector.

*“La estrategia seguida consistió en mantener funcionando normalmente los bancos, ahora de propiedad estatal, pero regidos por el derecho privado, con la intención de prepararlos para su posterior privatización. Mientras tanto, el Estado por medio del BROU y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) inyectaba recursos en sucesivas capitalizaciones y absorciones de pérdidas. El Banco Central, por su parte, les daba tratamiento preferencial, admitiendo, entre otros apartamientos de la regla general, que operaran con insuficiencia patrimonial y, en algunos casos, remunerando encajes a tasas superiores a las pagadas al resto de las instituciones del sistema.”* (Polgar 2004a: 66)

La gestión de las carteras adquiridas por el BCU sufrió varios cambios, resultando en una gran parte de los préstamos irre recuperables y costos mucho mayores de lo anticipado. De acuerdo a lo estimado por Polgar (2009:17) la compra de carteras, excluyendo al Banco de Crédito, representó para el Estado, entre 1985 y 1993, un costo equivalente a 4,8% del PIB promedio del período por concepto de capitalizaciones, absorción de pérdidas y subsidios en la remuneración de encajes. Las expectativas de una condonación general de la deuda y la transición política hacia la democracia complicaron aún más la recuperación de la cartera comprada. La Ley de Refinanciamiento de la Deuda Interna y los planes de refinanciación del BROU y del BCU intentaron abordar el problema, pero las pérdidas bancarias continuaron aumentando, resultando en una nacionalización "de facto" del sector bancario, ya que el 75% de los depósitos terminaron en bancos de propiedad gubernamental (Larraín, 1988; Polgar, 2004b).

#### 4. Los años noventa

La década de 1990 en Uruguay estuvo marcada por un esfuerzo significativo para reestructurar y liberalizar el sector financiero. En este período, se implementó un plan de estabilización económica que, con el tiempo, logró una reducción de la inflación acompañada por un relativo abatimiento del déficit fiscal, aunque persistieron desafíos en cuanto a la

sostenibilidad fiscal a largo plazo. A pesar de estos logros, el período también estuvo marcado por una insuficiente generación de empleo y un crecimiento limitado en las exportaciones totales en la segunda mitad de la década, que contrastó fuertemente con el importante impulso de la primera (Antía, 2001). El plan de estabilización instrumentado estaba influenciado por las ideas del "Consenso de Washington", que promovían la disciplina fiscal y monetaria, la liberalización, desregulación, apertura externa y privatización como medios para alcanzar la estabilidad y el crecimiento económico. En el sistema financiero se implementaron medidas que buscaron modernizar el sistema bancario, aumentar la eficiencia y promover una mayor competencia, tanto en el ámbito doméstico como internacional (Antía, 2001).

En 1992, la Ley N° 16327 no solo reforzó los poderes de control del BCU sobre las entidades financieras, sino que también estableció un marco más robusto para la supervisión y regulación del sistema financiero. Además de otorgarle la facultad de clausurar temporal o definitivamente empresas en infracción, previa autorización del Poder Ejecutivo, la ley incluyó disposiciones para fortalecer la autorización, fusión, transformación y funcionamiento de estas entidades. Las empresas de intermediación financiera pasaron a requerir no solo la autorización previa del Poder Ejecutivo, sino también la habilitación expresa del BCU para operar. Asimismo, se dotó al BCU de mayores competencias para dictar normas de solvencia y liquidez, exigiendo planes de adecuación o saneamiento cuando las organizaciones presentaban deficiencias. La ley también implementó un régimen sancionatorio escalonado, que abarcaba desde observaciones y apercibimientos hasta la suspensión de actividades o la revocación de la autorización de funcionamiento. Adicionalmente, se dispuso que las acciones de las entidades financieras fueran nominativas y su transferencia estuviera sujeta a aprobación previa, asegurando un mayor control sobre la composición de los accionistas. En su rol como liquidador, el BCU adquirió amplios poderes para intervenir, administrar y disponer de los bienes y derechos de las empresas en liquidación, incluyendo la capacidad de levantar embargos y determinar la distribución de fondos, con el objetivo de salvaguardar la estabilidad y transparencia del sistema financiero uruguayo.

Por su parte, la nueva Carta Orgánica del BCU, aprobada en 1995 (Ley N° 16696) fortaleció la supervisión y regulación del sistema financiero, preparando el camino para la reprivatización de las entidades bancarias que continuaban en la órbita estatal. La nueva normativa tenía como objetivo fundamental someter a la banca pública al mismo régimen de supervisión y

regulación que la banca privada, homogeneizando las reglas y estableciendo un marco prudencial basado en los criterios del Comité de Basilea (Polgar, 2004a).

Estas reformas implicaron que el BCU comenzara a fijar un encaje del 100% sobre el aumento de los depósitos del gobierno central y del Banco de Previsión Social (BPS) con respecto a diciembre de 1990. La banca pública, especialmente el BROU, tenía una presencia dominante en el sector financiero, controlando un gran porcentaje de los depósitos, incluyendo los del sector público, lo que le permitía ofrecer tasas de interés más competitivas, aunque esta ventaja se redujo con las nuevas regulaciones (Bonicelli y Miguez, 1996).

El contexto económico favorable a partir de 1991 permitió la estabilización y posterior privatización de algunas de las entidades que habían sido intervenidas y gestionadas por el Estado, sin darse el cierre o reestructura de otras organizaciones de relevancia. En cuanto a las demás, debido a la falta de autonomía del regulador, los bancos intervenidos funcionaron bajo una regulación laxa, operando en condiciones de insuficiencia de capital y reservas. Estos bancos, que se pueden describir como "bancos zombies" (De Juan, 1996), continuaron participando del mercado a pesar de estar técnicamente quebrados.

La reprivatización de los "bancos gestionados" fue complicada y prolongada. El Banco Pan de Azúcar estuvo bajo gestión estatal durante nueve años antes de ser privatizado en 1994, pero fue nuevamente intervenido en 1996 debido a fraudes. En 1998, el BCU intervino el Banco de Crédito, que absorbió al Banco Pan de Azúcar tras una capitalización estatal. El Banco de Crédito había sido adquirido por el grupo Moon en 1982 cuando ya tenía problemas de solvencia y, con la capitalización estatal, el gobierno se convirtió en el accionista mayoritario.

La Caja Obrera permaneció bajo control estatal por catorce años hasta que fue vendida al Banco Montevideo, propiedad de la familia Peirano, a finales de 2001. El Banco Comercial, con mejor reputación, fue reprivatizado más rápidamente en 1990, cuando un grupo de bancos internacionales y banqueros argentinos adquirieron la mayoría de sus acciones.

A excepción del Banco Comercial, el objetivo de preparar los bancos para su venta a entidades de reconocida trayectoria no se logró. Incluso en el caso del Banco Comercial, la inversión no logró incluir el uso de la marca de los bancos inversores, debilitando así el compromiso de los nuevos accionistas.

Durante este período, la banca privada experimentó un proceso de concentración y especialización, enfocándose en clientes grandes y confiables, lo que incrementó su eficiencia, pero también limitó su alcance en términos de acceso al crédito para pequeñas y medianas empresas (PYMES). Este fenómeno fue complementado por la expansión de las actividades *off-shore*, aprovechando la percepción de Uruguay como una plaza financiera segura y estable dentro de la región.

Nuevamente cabe subrayar que los bancos gestionados durante la década del noventa serán los protagonistas de la crisis siguiente.

## 5. Crisis de 2002

La crisis bancaria de 2002 en Uruguay fue uno de los eventos más significativos y traumáticos para el sector financiero del país, desencadenada por una combinación de factores internos y externos. Esta crisis comenzó a gestarse a finales de la década de 1990, agravada por la recesión económica, la alta dolarización del sistema bancario y las crisis económicas en Argentina y Brasil. El colapso financiero se inició con una corrida bancaria que provocó una salida masiva de depósitos en moneda local y extranjera. Entre enero y julio de 2002, los depósitos en el sistema financiero uruguayo disminuyeron un 45%, desencadenando una crisis de liquidez y solvencia en varias entidades financieras (Antía, 2001).

El plan de estabilización iniciado en 1991 tuvo éxito en la reducción de la inflación, y el crecimiento económico típico de estas fases compensó la disminución de las ganancias bancarias en tiempos de alta inflación (Antía, 2001). Entre 1994 y 1998, el crédito en moneda extranjera al sector no financiero residente se duplicó, aumentando la vulnerabilidad ante variaciones abruptas del tipo de cambio. La insolvencia de los deudores, además de la recesión económica desde 1998, se relacionaba con el descalce de monedas de los prestatarios. A pesar de la regulación para limitar este descalce, el riesgo de incumplimiento debido a la dolarización persistía. La calidad de la cartera de los bancos se deterioró notablemente tras el abandono de la banda de flotación cambiaria a finales de junio de 2002 (Vallcorba, 2003).

El sistema financiero uruguayo, durante mucho tiempo, recibió grandes depósitos de no residentes, especialmente durante las crisis financieras en Argentina. Este patrón se mantuvo hasta septiembre de 1991, cuando el plan de estabilización argentino ganó credibilidad. Sin

embargo, la crisis de México de 1994 y su efecto "Tequila" revitalizaron la captación de depósitos en Uruguay, tendencia que continuó durante la década y se intensificó en 2001 debido a la alta incertidumbre en Argentina.

En diciembre de 2001, este patrón se interrumpió cuando el Banco de Galicia Uruguay y el Banco Comercial comenzaron a experimentar una fuga de depósitos de no residentes, inicialmente redistribuidos en otros bancos uruguayos, y ello enmarcado en el corralito bancario argentino. En enero de 2002, aunque el fenómeno de "*flight to quality*" continuó, solo una parte de los depósitos retirados se redistribuyó en otras entidades (Vallcorba, 2003).

A finales de mayo, la salida de depósitos disminuyó tras el anuncio del FMI sobre mayor asistencia financiera y la aprobación por parte del gobierno de un ajuste fiscal. Sin embargo, la corrida se intensificó nuevamente en junio con el abandono de la política cambiaria y la intervención del Banco Montevideo-Caja Obrera. A finales de julio, la crisis se agravó aún más con la cesión de los directores del BCU y la renuncia del Ministro de Economía, resultando en el decreto de feriado bancario el 29 de julio.

Durante el feriado bancario, se firmó un nuevo acuerdo con el FMI y se aprobó una ley para reprogramar los vencimientos de depósitos a plazo en moneda extranjera en bancos públicos (BHU, BROU). El apoyo del FMI fue más activo y temprano en la crisis de 2002 en comparación con la de 1982, proporcionando financiamiento que alcanzó siete veces la cuota de Uruguay en el organismo. Esto, junto con un "crédito puente" de 1.500 millones de dólares por parte del Tesoro de Estados Unidos, permitió disponer de recursos inmediatos y aplicar medidas para estabilizar el sistema financiero (Antía 2003:149).

El Fondo de Estabilidad del Sistema Bancario (FESB) se creó para respaldar los depósitos a la vista y en caja de ahorro en moneda extranjera en el sistema bancario. Este fondo fue esencial para detener la corrida bancaria y comenzar la recuperación (Antía, 2009). Aunque el BROU no necesitó asistencia del BCU o del gobierno para enfrentar la salida de depósitos hasta el feriado bancario, la situación fiscal del Estado uruguayo y la incertidumbre sobre la reacción de los depositantes determinaron la necesidad de reprogramar los depósitos a plazo del BROU (Licandro, 2007).

La reprogramación de depósitos y la liquidación de varios bancos se llevaron a cabo, por lo que el 5 de agosto los bancos reanudaron sus actividades, excepto el Banco Comercial, Montevideo-Caja Obrera y De Crédito, que fueron suspendidos. La ley permitió utilizar

recursos del FESB para devolver los depósitos a la vista y en caja de ahorro de los bancos suspendidos. Afirma Polgar (2004a, 99): *“El costo directo para el Estado de la crisis bancaria de 2002 alcanzó a 1.540 millones de dólares, aproximadamente 12% del PIB anual. El saldo de la asistencia de liquidez del BCU para el BHU, Comercial, De Crédito y Montevideo-Caja Obrera fue de 540 millones de dólares. El Gobierno, a su vez, aportó 520 millones de dólares en capitalizaciones y depósitos en los bancos Comercial, Montevideo y De Crédito. Luego del feriado bancario, además, el Estado aportó, a través del FESB, 350 millones de dólares para cubrir parte de los depósitos a la vista de los liquidados y 130 millones de dólares para los depósitos a la vista en el BHU”*.

El decreto reglamentario N° 349/002, emitido el 5 de septiembre de 2002, establece las condiciones y procedimientos necesarios para la implementación del FESB, creado por la Ley N° 17523 con el objetivo de garantizar la estabilidad del sistema financiero uruguayo durante la crisis bancaria de 2002. Este fondo *“...garantiza el total cumplimiento de los depósitos de los ahorristas del Sector No Financiero en moneda extranjera existentes al 30 de julio de 2002 en el Banco de la República Oriental del Uruguay y el Banco Hipotecario del Uruguay.”* El decreto reglamentario en su Art. 3 afirma que el plazo de devolución sería establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a una tasa de interés de costo promedio de fondeo más 0,5%, pagadera el último día hábil de cada mes, y que *“Los titulares de cuentas corrientes y caja de ahorros en moneda extranjera de los Bancos Comercial S.A., de Crédito S.A., de Montevideo S.A. y La Caja Obrera S.A. que así lo soliciten, recibirán del Banco Central del Uruguay, a título de adelanto y por intermedio del Banco de la República Oriental del Uruguay con cargo al Fondo de Estabilidad del Sistema Bancario, los importes correspondientes a tales depósitos en los montos y demás condiciones que determine el Banco Central del Uruguay.”* (Art. 7)

La administración del FESB quedó a cargo del BCU, quien asumió la responsabilidad de coordinar las medidas necesarias para su aplicación. Entre las prioridades del fondo se incluyó la protección de los pequeños depositantes, y se estableció la obligación de actuar con rapidez para mitigar el impacto de la crisis sobre los ahorristas y la confianza en el sistema bancario. Los recursos del fondo provenían de aportes estatales, asistencia financiera internacional y otras fuentes dispuestas por la normativa complementaria.

El decreto también definió las modalidades de intervención del FESB, que incluyeron el pago directo a los depositantes afectados o la utilización de los recursos para cubrir déficits

derivados de la liquidación de las entidades financieras en crisis. Además, se exigió al BCU la elaboración de informes periódicos que garantizaran la transparencia en el uso de los recursos, así como la rendición de cuentas al Poder Ejecutivo y a las autoridades competentes.

Se implementaron fideicomisos para gestionar activos problemáticos, inyección de capital estatal y otorgamiento de garantías para restaurar la confianza en el sistema financiero. Estas medidas fueron cruciales para evitar un colapso total del sistema y sentar las bases para la recuperación. La intervención estatal protegió a los depositantes y estabilizó el sistema financiero en su conjunto (Licandro, 2007). Finalmente, en diciembre de 2002 se liquidaron los bancos Montevideo, Caja Obrera y Comercial, creando el Nuevo Banco Comercial (NBC) como entidad estatal bajo derecho privado (banco puente). En este mes también se estableció que los depositantes en estas instituciones tendrían derecho a recuperar hasta 100.000 dólares de sus depósitos, mientras que los montos superiores se cobrarían a través de cuotas partes en los bancos liquidados. En general, la Ley 17613 de 2002 fortaleció al BCU como supervisor y le otorgó mayores poderes sancionatorios sobre los bancos públicos (Polgar, 2004b).

La ley también exigió reportar irregularidades financieras y dio al BCU la autoridad para remover accionistas y expropiar organizaciones en caso de interés público. Se implementaron medidas para reducir los encajes por depósito en moneda nacional y se establecieron requisitos mínimos de liquidez sobre los depósitos de no residentes.

Antes de 2002, el sistema financiero uruguayo carecía de un esquema formal y explícito de seguro de depósitos, ya que el creado en 1965 no estaba diseñado como tal a pesar de que su nombre así lo indicaba. En particular, las cuotas partes a aportar por los bancos para mantener el seguro en el tiempo no estaban definidas de forma que el mismo pudiera sobrevivir en base a estos aportes. Como vimos, existían precedentes de intervención estatal en crisis anteriores, pero éstas se manejaban principalmente mediante rescates *ad hoc*, financiados en gran parte con recursos públicos. El cambio a un sistema de seguro de depósitos establecido en concordancia con las buenas prácticas internacionales no se concretó hasta pasada la crisis del 2002.

El diseño del seguro de depósitos (SD) fue influenciado por principios internacionales de buenas prácticas, adaptados a las especificidades del sistema financiero uruguayo. En particular, se buscó lograr un equilibrio entre brindar protección efectiva a los depositantes y

minimizar el riesgo moral. Esto se logró mediante una cobertura limitada, que incentivara a los depositantes a monitorear el riesgo de las entidades financieras, y mediante una estricta supervisión prudencial de los bancos. Desde su creación, el SD ha sido objeto de revisiones y mejoras legislativas destinadas a fortalecer su efectividad y sostenibilidad y, si bien no ha estado bajo fuertes tensiones desde entonces (de hecho, sólo tuvo la intervención –exitosa– de COFAC, una entidad financiera menor), parece evidente que las condiciones son cada vez más favorables. Estas revisiones han incluido la ampliación de los límites de cobertura, ajustes en las primas pagadas por las entidades financieras y mejoras en los mecanismos de resolución de bancos en problemas. Adicionalmente, la incorporación de directrices internacionales, como las recomendaciones del FSB y las lecciones de experiencias comparadas, ha contribuido a consolidar un marco regulatorio más robusto y alineado con las mejores prácticas globales (Licandro, 2007).

Actualmente, el SD es administrado por la Corporación de Protección del Ahorro Bancario (COPAB), la cual fue establecida por el Art. 14 de la Ley N° 18401, promulgada el 24 de octubre de 2008, que reformó la Carta Orgánica del BCU. Esta ley transfirió a la COPAB la función de asegurar los depósitos bancarios, anteriormente a cargo de la Superintendencia de Protección del Ahorro Bancario del BCU. Posteriormente, el Decreto N° 427/011, del 8 de diciembre de 2011, aprobó el Reglamento General de la COPAB, estableciendo las normas para su organización y funcionamiento.

En 2018, la Ley N° 19659 consolidó el sistema normativo al establecer un marco integral para la resolución bancaria. Esta legislación fortaleció la supervisión financiera, otorgó mayor autonomía al BCU y amplió las competencias de la COPAB en la gestión de crisis. Entre las innovaciones destacadas se encuentran la posibilidad de expropiar acciones de entidades en problemas, la creación de fondos de recuperación y la facultad de la COPAB para promover acciones en beneficio de la masa de acreedores y solicitar medidas cautelares sobre bienes de las entidades liquidadas. Este marco legal, alineado con las mejores prácticas internacionales, ha permitido una mayor capacidad de respuesta ante crisis financieras, mejorando la confianza en el sistema.

### RECUADRO 3: Entrevista al Ec. José Antonio Licandro. Selección de algunos aspectos destacados

La expresión "acordarse de Santa Bárbara cuando truena" tiene su origen en el simbolismo de Santa Bárbara como protectora en momentos de peligro extremo, especialmente relacionados con rayos, tormentas o explosiones. Y comenzar la entrevista con ese relato es sintomático del tema que focalizó la entrevista: "acordarse de los procesos de regulación bancaria cuando la crisis ya estalló".

La crisis bancaria de 2002 dejó al descubierto la fragilidad del sistema financiero uruguayo frente a la ausencia de un seguro de depósitos formal. Según José Antonio Licandro, promotor clave de la creación del sistema actual, los eventos de esa crisis generaron una presión sin precedentes para estructurar un mecanismo que protegiera a los pequeños ahorristas y evitara la repetición de corridas bancarias.

Licandro explicó que el diseño del seguro de depósitos enfrentó varios desafíos técnicos e institucionales. Uno de los principales fue encontrar un balance entre brindar una protección efectiva a los depositantes y evitar incentivar comportamientos de riesgo tanto en los bancos como en los ahorristas. La experiencia internacional fue clave en este proceso; se estudiaron modelos de seguro de depósitos como el FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) en Estados Unidos, pero adaptando sus principios a las particularidades del sistema financiero uruguayo, que tiene una alta dolarización y fuerte dependencia de depósitos de no residentes.

El diseño final incluyó límites claros de cobertura (USD 10.000 para depósitos en moneda extranjera y 250.000 UI en moneda nacional), buscando proteger principalmente a pequeños y medianos depositantes. Licandro destacó que esta cobertura diferenciada también incentivó a los bancos a gestionar mejor sus riesgos de liquidez y capital. El objetivo era un sistema que no solo reaccionara ante crisis, sino que también promoviera una cultura de mayor responsabilidad en la intermediación financiera.

Otro aspecto crucial fue la autonomía técnica de la Corporación de Protección del Ahorro Bancario (COPAB), la cual, según Licandro, es esencial para garantizar la transparencia y la eficiencia en la gestión del fondo. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de tensiones políticas. Hubo mucha resistencia inicial, tanto por parte de algunos sectores del sistema bancario como de actores políticos que temían las implicancias fiscales del esquema. Convencerlos de que un sistema bien diseñado podría minimizar costos a largo plazo fue un logro destacado del proceso.

Licandro también subrayó la importancia de las lecciones aprendidas durante la crisis de 2002, que marcaron un antes y un después en la gestión de riesgos financieros en Uruguay. En ese momento, la falta de un marco formal de seguro significó que el Estado tuviera que asumir costos directos y apoyar bancos en crisis con recursos fiscales significativos, lo que generó una carga para las finanzas públicas y redujo la confianza en el sistema. El seguro de depósitos, junto con el fortalecimiento de la supervisión bancaria, resultó, a la postre, una herramienta clave para evitar este tipo de situaciones en el futuro.

Finalmente, Licandro destacó que la evolución del sistema, consolidada en 2018 con la Ley N° 19635, otorgó a la COPAB mayores facultades para actuar como resolutor bancario, consolidando un marco de estabilidad y resiliencia financiera. Sin embargo, advirtió que los desafíos persisten. La política no puede interferir en decisiones técnicas, y el sistema debe continuar fortaleciéndose, especialmente ante riesgos globales como los cambios en la regulación bancaria internacional y las nuevas dinámicas de depósitos digitales que facilitan retiros masivos en cuestión de minutos.

Para Licandro, el seguro de depósitos en Uruguay representa un avance significativo en la modernización del sistema financiero, pero requiere un compromiso constante para adaptarse a un entorno financiero en transformación.

*En base a entrevista realizada el 14/10/2024*

La COPAB desempeña funciones críticas, como la supervisión de las entidades financieras participantes del FGDB, la resolución de empresas insolventes y la administración del fondo para garantizar el pago a los depositantes asegurados. Además, su rol ha evolucionado hacia una integración más estrecha con el BCU, especialmente tras la implementación de la Ley de Proceso de Resolución Bancaria (Ley N° 19659, de 2018), que fomenta una coordinación efectiva entre ambas organizaciones para garantizar la estabilidad del sistema financiero.

### **Sección 3: Caracterización y costo de resolución de las crisis bancarias en Uruguay**

En la presente sección se especifica una posible caracterización de los procedimientos de resolución bancaria seguidos en Uruguay desde la década de 1960. Esta caracterización se realiza en función de la teoría y la práctica actual, reseñada en la segunda sección del documento, y en los hechos establecidos en la tercera sección del documento. Luego, se especifica una estimación de los costos asociados a cada evento de crisis. Los costos son presentados en moneda nacional y dólares americanos corrientes y en comparación con el PIB nominal (según se reporta en los boletines de la época).

La descripción de las modalidades de intervención y resolución, así como sus costos, son extraídos de diversas fuentes primarias y secundarias, muchas de las cuales presentan cierta falta de consistencia que genera alguna imprecisión en el resultado final. La estrategia seguida fue comenzar con los costos presentados en fuentes secundarias, para conformar un relato de cada evento desde una perspectiva macroeconómica. Luego, se apeló a la información contenida en fuentes primarias, principalmente las Memorias del BCU y sus balances monetarios, los balances consolidados del sistema bancario publicados por el BCU, los balances a nivel de entidad financiera disponibles en el Diario Oficial y en publicaciones del BCU, y actas del Parlamento. Cabe agregar que la información se recabó, principalmente, desde la perspectiva de la autoridad supervisora e interventora (BROU, BCU), con el fin de lograr la mayor consistencia posible. El Apéndice 4 profundiza en este aspecto de la investigación, especificando las fuentes utilizadas en cada evento y las decisiones adoptadas para conformar la estimación de los costos de las intervenciones.

Antes de ingresar en el análisis de los procedimientos de resolución, el Cuadro 2 resume, a nivel de cada banco, las intervenciones realizadas. No todas estas intervenciones son necesariamente parte de un proceso de resolución bancaria según los tipos establecidos en la segunda sección, pero su especificación ayuda a entender cómo se dio la resolución propiamente dicha, y los costos asociados a la misma.

Como puede apreciarse, la modalidad más utilizada ante problemas de riesgo sistémico ha sido, en primer lugar, la intervención del directorio del banco y en sus operaciones, aunque ha sido normal que previo a esta situación se haya dado asistencia financiera a modo de

prestamista de última instancia. Luego, como se ha repasado en la sección 3, las crisis de 1965, 1971 y 1982 se caracterizaron por una sucesión de intervenciones de tipo *ad hoc*, que implicaron cambios de la normativa ya iniciada la crisis.

*Cuadro 2: Bancos Intervenido y Tipos de Intervención*

<b>Crisis</b>	<b>Banco</b>	<b>Fecha intervención</b>	<b>Intervención</b>
1965	Transatlántico del Uruguay	21/4/1965	Asistencia financiera previa
			Feriado bancario
			Seguro de depósitos
			Quiebra y proceso judicial liquidación
	BROU	26/5/1965	Remoción parcial del directorio
	Atlántico	1965-1967	Quiebra y proceso judicial liquidación Seguro de depósitos
	Regional		
	Administración y Crédito		
Producción y Consumo			
del Sur			
Americano Israelí			
Varios		Asistencia financiera Promoción de fusiones y adquisiciones	
1971	Sociedad de Bancos	11/11/1970	Asistencia financiera Directorio y operaciones intervenidas por BCU-BROU Recapitalización y liquidación
	Cobranzas, Locaciones y Anticipos	1970	
	Mercantil del Río de la Plata	2/4/1971	
	Aldave y Martínez	28/5/1971	
	Fomento	1972	
1982	Varios bancos pequeños	inicios 1982	Intervención directorio y operaciones BCU Recapitalización y venta
	Citibank	1982/3	Compra de carteras BCU
	Bank of America		
	Otros bancos menores		
	de Italia	1984	Capitalización ahorristas Compra de carteras BROU
	Pan de Azúcar	1985	Adquisición BROU "gestionados", recapitalización y posterior reprivatización
	Comercial	1987	
	La Caja Obrera	1987	
de Crédito	1988	Fusión	
2002	de Montevideo	2002-03	Intervención directorio y operaciones - BCU Creación banco puente (NBC) Seguro de depósitos
	Caja Obrera		
	Banco Comercial		
	de Crédito		
	BROU	2002	Recapitalizaciones - Reprogramaciones depósitos
BHU			

Fuente: elaboración propia

## 1. Costos de las intervenciones en cada episodio de crisis

Los procesos de resolución han estado marcados por la reglamentación vigente sobre liquidación de las sociedades comerciales comunes en los años sesenta y setenta, por la intención de mantener a los bancos funcionando en las décadas de los ochenta y noventa, y por la necesidad de lograr una salida ordenada ante la crisis de 2002, sujeta a los estándares internacionales. En cierta forma, este proceso que podríamos denominar “de maduración institucional” ha imitado con bastante rezago a los procesos que hemos reseñado para las economías centrales, aunque, como se ha visto para la GFC, la innovación financiera puede dejar atrás incluso a las mejores prácticas de cada época. Además de los aspectos institucionales más estructurales, las autoridades han buscado en cada evento lograr una solución lo más rápida y eficiente posible, siendo este un proceso no solo técnico sino también profundamente político.<sup>18</sup>

En general, cada evento de crisis ha presentado varios métodos de resolución bancaria en simultáneo o de forma secuencial. En el evento marcado por la crisis del Banco Transatlántico y acompañado por la quiebra de otros bancos menores, el paradigma de intervención lo marcó la asistencia de liquidez a través de la autoridad monetaria en ese momento, el Departamento de Emisión del BROU. Esta asistencia tomó múltiples formas, pero ninguna de ellas fue lo suficientemente transparente si se consideran los lineamientos que rigen los procesos de resolución hoy en día. Instrumentos de asistencia y recapitalización como los redescuentos, las operaciones con divisas dedicadas al comercio exterior (*swaps*), y la asistencia directa como prestamista de última instancia marcaron la tónica de las intervenciones durante el año 1965 en el Banco Transatlántico y durante algunos años más en otros bancos menores. Estas medidas no tuvieron éxito para poder mantener en pie a los bancos, e incluso contribuyeron a empeorar el clima de la época a través de dos canales (representativos de los costos de la crisis). Por un lado, empeoraron la posición financiera de la autoridad monetaria, el BROU, que apeló a la emisión monetaria para poder hacer frente a sus obligaciones crecientes en moneda nacional (estrechamente vinculadas a la situación fiscal y la espiral inflacionaria) y al endeudamiento externo para hacer frente a sus obligaciones en moneda extranjera, lo cual derivó en el incumplimiento de algunos pagos (Banda et al., 2023). Por otro lado, los manejos poco transparentes y las fallas en la gobernanza de las principales entidades financieras públicas y privadas cercenaron la

---

<sup>18</sup> Muestra de ello es el desarrollo de sendas interpelaciones en cada evento a las autoridades encargadas de la política económica y de la supervisión y regulación bancaria.

confianza de los agentes, generando una corrida bancaria en el primer cuatrimestre de 1965 que agotó las mermadas defensas del Transatlántico y puso en peligro al propio BROU.<sup>19</sup>

*Cuadro 3: Tipos y Costos para la Autoridad Monetaria en la Resolución Bancaria (por evento)*

Año	Intervención/resolución	Monto (mill)	Mon.	PIB (mill)	/PIB	/Dep <sup>20</sup>	USD
1965	Asistencia financiera	575,00	\$U	52.510	<b>1,10%</b>	5,65%	9.780.575
1965	Seguro de depósitos	177,30	\$U	52.510	<b>0,34%</b>	1,74%	3.015.840
1966		187,58	\$U	99.633	<b>0,19%</b>	1,53%	2.783.074
1967	Asistencia financiera	790,00	\$U	169.785	<b>0,47%</b>	3,28%	7.025.345
1967	Seguro de depósitos	19,80	\$U	169.785	<b>0,01%</b>	0,08%	176.103
1968		609,09	\$U	374.531	<b>0,16%</b>	1,67%	2.569.762
<b>TOTAL 1965-1969</b>					<b>2,26%</b>	<b>13,97%</b>	<b>25.350.699</b>
1970	Asistencia bancos en liquidación	2.260,53	\$U	612.154	<b>0,37%</b>	3,70%	8.805.411
1971		7.700,92	\$U	722.000	<b>1,07%</b>	7,48%	30.848.095
1972		217,48	\$U	1.242.000	<b>0,02%</b>	0,13%	261.999
1973		616,95	\$U	2.561.000	<b>0,02%</b>	-0,04%	693.854
1974		19.489,76	\$U	4.546.000	<b>0,43%</b>	0,20%	12.723.850
1975		26.514,36	\$U	8.166.000	<b>0,32%</b>	-0,07%	11.009.440
1976		5.000,00	\$U	12.638.000	<b>0,04%</b>	3,11%	1.432.254
1972		Recuperación activos bancos en liquidación	-60,00	\$U	1.242.000	<b>0,00%</b>	2,21%
1973	-211		\$U	2.561.000	<b>-0,01%</b>	0,19%	-236.840
<b>TOTAL 1970-1976</b>					<b>2,26%</b>	<b>16,93%</b>	<b>65.458.567</b>
1982	Asistencia liquidez bancos privados	5.760,82	N\$	122.026	<b>4,72%</b>	6,74%	389.771.472
1983		-1.103,88	N\$	175.417	<b>-0,63%</b>	-1,11%	-32.040.029
1984		739,79	N\$	271.025	<b>0,27%</b>	0,47%	12.984.422
1985		3.345,28	N\$	478.641	<b>0,70%</b>	1,11%	32.573.651
1986		-224,97	N\$	890.451	<b>-0,03%</b>	-0,04%	-1.465.485
1987		7.000,28	N\$	1.661.477	<b>0,42%</b>	0,80%	30.530.262
1988		8.255,71	N\$	2.725.507	<b>0,30%</b>	0,50%	22.654.573
1989		-9.801,28	N\$	4.734.131	<b>-0,21%</b>	-0,26%	-15.893.211
1982	Asistencia liquidez BHU	4.531,96	N\$	122.026	<b>3,71%</b>	5,31%	306.627.621
1983		16.732,01	N\$	175.417	<b>9,54%</b>	16,88%	485.647.343
1984		13.889,44	N\$	271.025	<b>5,12%</b>	8,89%	243.781.288
1985		27.068,03	N\$	478.641	<b>5,66%</b>	8,97%	263.566.611
1986		33.617,77	N\$	890.451	<b>3,78%</b>	6,44%	218.992.595
1987		68.222,45	N\$	1.661.477	<b>4,11%</b>	7,79%	297.537.850

<sup>19</sup> El contexto de estancamiento económico y el clima social y político de la época tampoco contribuyeron a la recuperación de la confianza. Se plantea de esta forma un círculo vicioso, en donde los problemas financieros contribuyen al malestar general. Una muestra de esto son los movimientos políticos que generó la quiebra del Transatlántico (ver Banda et al., 2023, y Apéndice 4).

<sup>20</sup> Ver serie en Apéndice 3.

Año	Intervención/resolución	Monto (mill)	Mon.	PIB (mill)	/PIB	/Dep <sup>20</sup>	USD	
1988		18.381,51	N\$	2.725.507	<b>0,67%</b>	1,11%	50.440.869	
1989		149.732,92	N\$	4.734.131	<b>3,16%</b>	4,02%	242.798.590	
1982	Asistencia liquidez BROU	2.270,39	N\$	122.026	<b>1,86%</b>	2,66%	153.612.517	
1983		1.586,94	N\$	175.417	<b>0,90%</b>	1,60%	46.061.120	
1984		1.475,70	N\$	271.025	<b>0,54%</b>	0,94%	25.900.900	
1985		3.146,34	N\$	478.641	<b>0,66%</b>	1,04%	30.636.497	
1986		1.636,02	N\$	890.451	<b>0,18%</b>	0,31%	10.657.322	
1987		22.844,06	N\$	1.661.477	<b>1,37%</b>	2,61%	99.629.552	
1988		22.339,95	N\$	2.725.507	<b>0,82%</b>	1,35%	61.303.248	
1989		35.063,31	N\$	4.734.131	<b>0,74%</b>	0,94%	56.856.710	
1983		Compra de carteras	19.941,82	N\$	175.417	<b>11,37%</b>	20,12%	578.812.182
1984			16.791,26	N\$	271.025	<b>6,20%</b>	10,75%	294.712.840
1985	21.352,19		N\$	478.641	<b>4,46%</b>	7,08%	207.910.351	
1986	20.832,55		N\$	890.451	<b>2,34%</b>	3,99%	135.707.192	
1987	44.888,46		N\$	1.661.477	<b>2,70%</b>	5,13%	195.771.536	
1988	54.728,20		N\$	2.725.507	<b>2,01%</b>	3,30%	150.180.155	
1989	-178.123,13		N\$	4.734.131	<b>-3,76%</b>	-4,78%	-288.834.578	
1985	Costos bancos gestionados (costo financiero patrimonio negativo, gastos operativos)	6.439,23	N\$	478.641	<b>1,35%</b>	2,13%	62.700.000	
1986		9.625,14	N\$	890.451	<b>1,08%</b>	1,84%	62.700.000	
1987		14.376,48	N\$	1.661.477	<b>0,87%</b>	1,64%	62.700.000	
1988		22.848,95	N\$	2.725.507	<b>0,84%</b>	1,38%	62.700.000	
1989		38.666,84	N\$	4.734.131	<b>0,82%</b>	1,04%	62.700.000	
1985	Recapitalizaciones BROU	3.594,47	N\$	478.641	<b>0,75%</b>	1,19%	35.000.000	
1986		1.842,13	N\$	890.451	<b>0,21%</b>	0,35%	12.000.000	
1987		10.776,63	N\$	1.661.477	<b>0,65%</b>	1,23%	47.000.000	
1990	Compra de carteras (BROU)	89.881,20	N\$	9.623.666	<b>0,93%</b>	1,07%	75.000.000	
	<b>TOTAL 1980-1990</b>				<b>81,19%</b>	<b>136,52%</b>	<b>4.789.925.965</b>	
2002	FESB	7.555,54	\$U	339.792	<b>2,22%</b>	4,10%	350.000.000	
2002	Recapitalizaciones	11.225,38	\$U	339.792	<b>3,30%</b>	6,09%	520.000.000	
2002	Asistencia liquidez	11.657,12	\$U	339.792	<b>3,43%</b>	6,32%	540.000.000	
2002	Recapitalización BHU	2.806,34	\$U	339.792	<b>0,83%</b>	1,52%	130.000.000	
	<b>TOTAL 2002</b>				<b>9,78%</b>	<b>18,03%</b>	<b>1.540.000.000</b>	

Fuente: elaboración propia.

El proceso de liquidación de entidades financieras imperante en la época tampoco contribuyó a solucionar el problema. Este era lento y costoso, no tenía claramente definidas las atribuciones de cada parte y tampoco era eficiente para poder generar el mínimo daño posible en la cadena de pagos.<sup>21</sup> Esta situación trató de paliarse a través de la generación de

<sup>21</sup> De hecho, la liquidación final del Banco Transatlántico se decretó por circular del BCU en el año 2011 a partir de un pedido de acceso a la información pública realizado por un particular.

un seguro de depósitos, que fue el producto de una transacción política para no perjudicar a la gran cantidad de pequeños ahorristas, más que de una sugerencia técnica. De esta forma, el seguro de depósitos como medida no solo de emergencia (*ad hoc*) sino con una mirada de largo alcance (como lo fue en 2002) no funcionó como las prácticas habituales lo indican. De hecho, los depositantes perdieron valor real en sus depósitos, dada la demora en la instauración del mismo en un contexto de altas tasas de inflación.

Este último aspecto marca la pauta de cómo se repartieron los costos de la crisis y la resolución bancaria en dicha oportunidad. Si bien en este trabajo no hacemos un cálculo pormenorizado del reparto de los costos, podemos hipotetizar que los mismos descansaron, en gran medida, en los depositantes, dada la pérdida de sus depósitos no asegurados y la erosión del valor real de los que sí fueron asegurados y, en consecuencia, en la sociedad en general. La contracara de este proceso complementa la imagen: la mayor parte del activo asumido por la autoridad monetaria contra los bancos intervenidos y el seguro de depósitos tuvo como contrapartida un aumento de la emisión monetaria, contribuyendo a acelerar la inflación. De esta forma, el costo de las crisis recargó a la sociedad en su conjunto, y más aún, entre quienes tienen menos posibilidades de defenderse contra la pérdida del valor de la moneda.

Medidas posteriores como la dirección del crédito, la racionalización del sistema bancario a través de la reducción de su red física y el establecimiento de métodos de programación monetaria para (al menos) poder plantear objetivos de control de la inflación a través de los agregados monetarios, trataron de incidir sin mucho éxito sobre los factores estructurales detrás de la crisis. Sin embargo, institucionalmente la crisis del Transatlántico tuvo una importante consecuencia: cristalizó la necesidad de separar las funciones bancocentralistas de quien fuera el mayor banco de plaza: el BROU.

La crisis de 1971, protagonizada por el Banco Mercantil, continúa la lógica de las quiebras de la década anterior, aunque en este caso la afectación sobre los depositantes parece ser algo menor. Las modalidades de intervención y los procesos de resolución de la década anterior dieron paso a un enfoque más proactivo, en un entorno político y social también convulsionado. La intervención del Mercantil, cuya modalidad de asistencia previa fue muy similar a la del Transatlántico, también determinó un terremoto político y el resquebrajamiento del sistema financiero. En este sentido, el BCU, ya instituido con el rol de prestamista de última instancia y con mayores atribuciones a la hora de intervenir y resolver entidades en problemas, asumió el objetivo de preservación de la estabilidad financiera y de

protección de los depositantes. Sin embargo, los procedimientos de liquidación aún no eran claros y decantó hacia un camino de fusiones e intentos de adquisiciones, mientras los cuatro bancos en problemas se mantenían abiertos al público. Luego de cuatro años, la conducción económica decidió la liquidación final de las entidades, en un proceso que distó mucho de ser claro y del que poco hemos podido conocer en detalle.

Los costos de la crisis bancaria de 1971 son algo más difusos que en el caso de anterior. En el Cuadro 3 podemos ver que la modalidad predominante fue la asistencia financiera para proveer liquidez (antes de las quiebras) y la recapitalización posterior a la intervención oficial, de parte de la autoridad monetaria. Por lo tanto, en términos de los métodos de resolución bancaria vistos en el Cuadro 1, podemos afirmar que se iniciaron procesos de fusiones y adquisiciones, seguidos por recapitalizaciones y finalizados en la liquidación de las empresas bancarias, quedando sus pasivos a cargo del Estado.

En el medio, podemos hablar de un proceso similar al de la separación de banco bueno y banco malo, en la medida en que el BROU gestionó la operativa diaria de los bancos intervenidos por un plazo de cuatro años y pudo haber desviado la operativa “buena” de los bancos, en tanto pudo haber gestionado el cobro de las carteras “malas”<sup>22</sup>. De lo que se deduce de los balances monetarios del BCU, la asistencia parece dilatarse hasta la segunda parte del año 1977, en donde la modalidad de asistencia del BCU cambia radicalmente hacia un esquema de intervención como prestamista de última instancia (ver discusión en Apéndice 4).

Por lo tanto, solamente podemos hipotetizar que las pérdidas fueron de menor magnitud sobre los depositantes que en el caso de 1965, dado que pueden haber logrado desviar sus depósitos al BROU u otras entidades a lo largo del período de la intervención. Teniendo en cuenta de que no registramos *bail-ins*, y que los bancos intervenidos no fueron comprados o adquiridos por privados,<sup>23</sup> el costo de la resolución en estos casos recayó sobre el contribuyente a través del incremento del costo fiscal financiado con mayor deuda y con mayores presiones inflacionarias.

Como mencionamos anteriormente, la crisis de 1971 provocó el establecimiento de medidas para desarrollar y reforzar la regulación y supervisión bancaria. Este proceso debe leerse a

---

<sup>22</sup> Esta es una hipótesis que merece un grado de investigación mucho mayor, que podría ser posibilitado por el acceso a fuentes de información primaria de los bancos intervenidos, del BROU y del BCU.

<sup>23</sup> Sí hubo adquisiciones y fusiones en bancos menores, principalmente los que funcionaban como Cajas Populares en el Interior, y cierto proceso de internacionalización (ver Trías, 1971).

la par del proceso de liberalización financiera de la economía, que abrió la puerta a nuevas modalidades de intermediación financiera (depósitos en moneda extranjera, por ejemplo), a la internacionalización del negocio (con fuertes tendencias desde fines de los sesenta) y al rol de los capitales internacionales en la disponibilidad de crédito. Además, el devenir del sector financiero también quedó sujeto al desarrollo de la política monetaria para combatir la inflación, íntimamente ligada al manejo de las reservas internacionales. De esta forma, si bien se tendió a consolidar el proceso de racionalización del sistema financiero iniciado luego de la crisis de 1965 (buscando que sea rentable sin mayores intervenciones), los cambios de la década de 1970 no fueron acompasados con las transformaciones necesarias en la regulación, contribuyendo con el propio desarrollo de la crisis de 1982.

Además, cabe recordar las consecuencias sociales y sobre la economía real de estas dos crisis bancarias, junto a la crisis cambiaria e inflacionaria de la época: si bien la economía venía de varios años de crecimiento por debajo de su potencial, las estimaciones recientes de la pérdida de producto o *output loss* a través de la medición de la brecha del producto o *output gap* indican que esta situación se mantuvo hasta 1975. Entre 1965 y 1975 la suma de la brecha del producto alcanzó a casi 47 puntos del PIB, con un promedio anual de 4,27% de pérdida de producto potencial (ver Tabla A3.4 en Apéndice 3).

Como puede verse en el Cuadro 3, la crisis de 1982 presenta características bien distintas a las anteriores en términos de la modalidad de salida. Las operaciones de compra de carteras, asociables a un método de resolución de *purchase and assumption*, significaron un importante aumento del endeudamiento externo y del déficit fiscal asociado al pago de intereses, que prácticamente no se vio contrarrestado por la posterior recuperación de dichas carteras. Estas operaciones no lograron revertir del todo las crisis de solvencia en las entidades intervenidas, por más que luego se ensayaron soluciones de compra y asunción de los bancos en problemas por parte del Estado (a través del BROU), algunas recapitalizaciones (en un caso particular se dio el *bail-in*), y los posteriores intentos de reventa de las mismas luego de haber pasado por un proceso de separación de “banco bueno” y “banco malo”.

Nuevamente los costos recayeron fundamentalmente en el contribuyente, representando un costo anual promedio de alrededor de 7,5% puntos del PIB. Esta vez, los costos se materializaron primero a través del aumento de la deuda pública, y luego con un importante brote inflacionario a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa que reflejó el aumento del déficit parafiscal. En términos del producto real, las estimaciones de *output*

*loss* indican una pérdida de 61 puntos del PIB entre 1982 y 1990, con una media anual de pérdida de 6,8% del PIB (ver Tabla A3.4 en Apéndice 3), lo cual convivió con importantes pérdidas en términos sociales y de calidad de vida (Salas y Vigorito, 2021).

Las operaciones mencionadas dieron lugar a la existencia de *bancos zombies* “gestionados”, cuyo modelo de negocios no era rentable y generaba pérdidas para su gestor: el Estado uruguayo. En los noventa se logró la reprivatización de algunos de estos bancos, en un contexto macroeconómico algo más favorable que el de la década anterior, aunque los problemas fundamentales de algunas entidades persistieron. Esta década también vio un fortalecimiento de la regulación y supervisión del sistema bancario que llevó a Uruguay a plegarse cada vez más cerca de los estándares internacionales, y vio la consolidación de las funciones bancocentralistas en el BCU. Sin embargo, el mantenimiento de vulnerabilidades asociadas a la fiscalidad y al entorno regional propiciaron una nueva crisis, desencadenada por el deterioro de la confianza de los agentes a lo largo de 2002.

Si bien las causas de la crisis de 2002 tienen algunos elementos similares a las de la crisis de 1982, el camino recorrido en la salida fue bien diferente. El deterioro producido durante la corrida cambiaria y bancaria de los primeros siete meses del año no pudo ser contrarrestado por las constantes inyecciones de capitales realizadas por el sector público (con un intento de *bail-in* en el Banco Comercial), lo cual condujo al cierre de las cuatro entidades más afectadas. En este punto, y con un amplio consenso dentro del sistema político, se activaron los procedimientos que cumplen con los estándares internacionales, lo cual permitió una salida sólida. Se apeló a casi todos los métodos de resolución: la separación de banco bueno y banco malo, la creación de un banco puente, la recapitalización de bancos por parte del Estado y de acreedores (cuotapartes de los bancos liquidados gestionadas por la COPAB), fusiones y adquisiciones (el banco puente, NBC, surge de los activos buenos de los bancos quebrados).

De todas formas, los costos de la crisis recayeron nuevamente en el sector público, con un importante aumento de la deuda pública y problemas de liquidez hacia 2003 en un contexto de fuerte concentración de vencimientos. También los depositantes se vieron afectados, aunque en este caso salieron con más herramientas una vez pasada la mayor turbulencia: el FESB se efectivizó y, posteriormente con la implementación del SD, los depositantes que no pudieron recuperar sus depósitos pasaron a ser cuotapartistas de los activos de las entidades en liquidación, incluso recuperando fondos algunos de ellos. En términos reales, el *output loss* se estima en cerca de 68 puntos del PIB entre 2002 y 2009 (Tabla A3.4), con una rápida caída

en los primeros años e importantes consecuencias sociales y económicas hasta la actualidad (Salas y Vigorito, 2021).

## 2. Estimación de Soluciones Alternativas: Seguro de Depósitos (contrafactual)

Luego del repaso de las crisis financieras de Uruguay que se repitieron periódicamente desde los años sesenta y las medidas adoptadas para enfrentar sus consecuencias, en esta sección se realizan varios ejercicios cuantitativos para dimensionar la magnitud que debería haber tenido el seguro de depósitos a los efectos de poder llevar adelante las eventuales soluciones.

### 2.1. Datos y supuestos

Actualmente, el SD vigente en Uruguay presenta las siguientes características: garantiza los depósitos de personas físicas y jurídicas en cada entidad de intermediación financiera, hasta un máximo de 10.000 dólares para el total de depósitos en moneda extranjera (ME) y hasta 250.000 Unidades Indexadas (UI) para el total de depósitos en moneda nacional (MN). El cálculo se realiza por persona, no por cuenta, y aplica a los depósitos en cada entidad financiera.

Para una estimación precisa del impacto de un SD en las crisis bancarias del pasado sería necesario contar con información detallada de las cuentas por persona en cada banco intervenido y el total de depósitos para cada cuenta. Esta información no está disponible, al menos de forma pública, para ninguno de los episodios de crisis (1965-1971-1982-2002). Con base en la información utilizable, la aproximación adoptada fue estimar la cobertura del SD para años en los que se cuenta con información agregada sobre la cantidad de clientes y depósitos del sistema financiero privado (1992 y 2004) que, aunque no es perfecta en términos de desagregación de datos, son los registros encontrados en las fuentes que más se acercan a los que se necesitan para realizar una estimación del SD. A partir de dicha información se procedió a calcular cuánto representaría la cobertura del SD como porcentaje del total de depósitos de los dos años para los que tenemos estructuras de franjas de depósitos y cantidad de depositantes. Dichas estructuras se aplican luego a cada entidad en cada episodio de crisis, permitiendo aproximar el costo del SD para cada crisis y su valor en términos relativos al PIB.

Para la realización de este ejercicio, se procedió de la siguiente forma:

### ***Crisis 1965, 1971 y 1982***

En primer lugar, se estimó la cobertura del SD como proporción del total de depósitos del sistema en los años en los que se dispone de estructuras con datos de clientes y depósitos por tramos agregados.

Para las crisis anteriores a 1990, se tomó como base la estructura de cantidad de clientes y depósitos en los bancos privados, la cual se presenta en el Boletín Confidencial del BCU al 31/12/1992 (Cuadro 4).

Se estimaron los valores en pesos corrientes de los montos de cobertura actuales (250.000 UI y USD 10.000) para el año 1994 (ver Apéndice 3, Tabla 4), resultando en 45,35 millones de N\$ para las UI y 30,62 millones de N\$ para los dólares. Posteriormente, se calculó el depósito promedio por cliente por franja para 1994.

*Cuadro 4: Estructura de Clientes y Depósitos del Sector Privado en Bancos Privados al 31/12/1992*

	<b>Franja A</b>	<b>Franja B</b>	<b>Franja C</b>	<b>Totales</b>
<b>Cantidad de clientes</b>				
Total Clientes	400.801	27.752	1.972	430.525
<b>Depósitos Totales (millones N\$)</b>				
Moneda Nacional	1.015.628	502.336	234.505	1.752.469
Moneda Extranjera	3.429.667	5.747.766	4.206.496	13.383.929
Total Depósitos	4.445.295	6.250.102	4.441.001	15.136.698

*Nota: incluye residentes y no residentes.*

*Fuente: Boletín Confidencial BCU.*

Como puede verse en el **Cuadro 5**, la “Franja A” representa aproximadamente el 30% de los depósitos totales y el 95% del total de clientes de los bancos privados de 1994, lo que concuerda con los estándares regionales reportados en la literatura sobre coberturas totales de seguros de depósitos en América Latina. Asimismo, el depósito promedio de dicha franja es de **N\$11,09 millones**, lo cual es inferior a los montos de cobertura tanto en dólares como en UI (expresados en pesos de la época). Con base en esto, se asume que los depósitos de la **Franja A** están completamente cubiertos por el SD.

*Cuadro 5: Estructura Utilizada para los Supuestos Simplificadores*

	<b>Franja A</b>	<b>Franja B</b>	<b>Franja C</b>
Porcentaje sobre el total de depósitos	29,37%	41,29%	29,34%
Valor depósitos promedio (mill. N\$)	11,09	225,21	2.252,03
Proporción de depósitos en MN sobre total de depósitos de la franja	22.85%	8.04%	5.28%
Proporción de depósitos en ME sobre total de depósitos de la franja	77.15%	91.96%	94.72%

*Fuente: elaboración propia en base a Cuadro 4.*

Como también se aprecia en el **Cuadro 5**, los depósitos promedio de las **Franjas B y C** superan los límites de cobertura. En consecuencia, se supone que cada cliente recibiría el monto máximo de cobertura en UI o en dólares.

Dado que no se dispone de información que distinga entre clientes con depósitos en moneda extranjera y aquellos con depósitos en moneda nacional, se distribuyó el total de clientes de cada franja en proporción a los depósitos en cada una de estas monedas.

Bajo estas estimaciones, la cobertura total del SD en 1992 equivaldría al **31,15%** del total de depósitos, distribuyéndose de la siguiente manera:

- **29,37%** corresponde a los depósitos de clientes de la **Franja A**.
- **0,67%** a los depósitos cubiertos de la **Franja B**.
- **0,59%** a los de la **Franja C**.

Este porcentaje (**31,15%**) se utilizó para estimar la cobertura en cada banco intervenido en cada episodio de crisis entre 1965 y 1992.

### ***Crisis 2002***

En segundo lugar, se estimó la cobertura del SD para la crisis de 2002 a partir de la estructura de clientes y depósitos del sector privado en bancos privados que se presenta en el Boletín Informativo del Banco Central del Uruguay al 31 de enero de 2004 (Cuadro 6).<sup>24</sup>

<sup>24</sup> <https://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Boletin%20SSF%20Historico/2004/Enero/indice.htm>  
Entidad 997 - Bancos privados - Anexo 3

*Cuadro 6: Estructura de Clientes y Depósitos del Sector Privado en Bancos Privados, al 31/1/2004*

	<b>Inferiores o iguales a USD 10.000</b>	<b>Depósitos mayores a USD 10.000</b>	<b>Total</b>
Total de clientes	307.879	51.409	359.288
Depósitos MN	19.93.767.000	5.750.756.000	7.744.523.000
Depósitos ME	6.940.221.000	104.042.333.000	110.982.554.000
<b>Total Depósitos</b>	<b>8.933.988.000</b>	<b>109.793.089.000</b>	<b>118.727.077.000</b>

*Nota: incluye residentes y no residentes. Los valores en la tabla original están expresados en Pesos Uruguayos a pesar de que las franjas de depósitos se reportan en dólares*

*Fuente: elaboración propia en base a Boletín informativo BCU. Entidad 997 (Bancos Privados Total) Anexo 3.*

En el caso de esta estructura **se asumió que los depósitos inferiores o iguales a 10.000 dólares se encuentran cubiertos en su totalidad por el SD**, mientras que para el resto de los depósitos se procedió a distribuir la cantidad de clientes en proporción a los depósitos en moneda nacional y extranjera para establecer a cuántos cubrirían los montos equivalentes a 2004 en UI y en USD. Así, de los 51.409 clientes con depósitos superiores a USD 10.000, 2693 recibirían el equivalente a 250.000 UI en pesos de 2004 y 48.716 recibirían el equivalente a 10.000 dólares en pesos de 2004 por parte del SD.

La suma de los montos a pagar en 2004 bajo los supuestos de cobertura antes descritos **equivalen al 20.39% de los depósitos totales** de ese año para el total de bancos privados, y por tanto, al igual que en el caso anterior, se estimó para cada entidad liquidada la cobertura en base a dicho porcentaje.

Por último, para realizar la estimación de la cobertura del SD por empresa bancaria en base a las estructuras estimadas para el sistema en general en 1994 y 2004, se utilizaron para cada entidad intervenida o liquidada los montos de depósitos en moneda nacional y extranjera (expresados en pesos corrientes de cada año). En el caso de las crisis de 1965 y 1971 los datos provienen de los balances al fin del ejercicio más próximos a la intervención de los bancos. Para acceder a los mismos se relevó la sección de “Sociedades Anónimas” del Diario Oficial

entre los años 1964 y 1972 en búsqueda de los balances publicados por los bancos al final de cada ejercicio contable.<sup>25</sup>

Para los balances de los bancos asistidos y gestionados durante la crisis de los años ochenta, se utilizaron los balances reportados en los Boletines Confidenciales del BCU al 31/12 del año anterior de la intervención de cada entidad, mientras que para la estimación de los depósitos de los bancos liquidados en 2002 se utilizaron los datos reportados por BCU (en totales por bancos) acerca de los totales al cierre de cada entidad. Esta información se encuentra en la nota de Agosto de 2003 en las series de depósitos totales del sistema bancario publicadas por el BCU.

## 2.2. Resultados

La decisión de tomar los balances cerrados más próximos a la intervención de los bancos para la crisis asegura que las estimaciones reflejen los valores antes de la intervención (dada la inexistencia de balances de liquidación) como una representación de la situación que enfrentaban las autoridades reguladoras y el marco en el cual tomaron sus decisiones, y por tanto las cifras estimadas del SD son un escenario “de máxima” dado que en todos los casos ocurrieron corridas bancarias, y por tanto, algunos depositantes recibieron el total de sus depósitos al retirarlos antes de la intervención de la entidad reguladora.

Como se mencionó, el monto estimado a cubrir del total de depósitos que surge de lo presentado en el apartado anterior corresponde a 31,15% del total de depósitos de los bancos intervenidos en las crisis de 1965, 1971 y 1982-87, y de 20,39% de los bancos intervenidos en la crisis de 2002.

En términos generales, para 1965 el total estimado del seguro de depósitos representa 0,41 puntos del PIB del período de duración de la crisis (1965-1967). Por su parte, para 1971 se calcula que la cobertura estimada para la implementación de una solución como la prevista

---

<sup>25</sup> Por el Art. 12 de la Ley N° 12080 del 11 de diciembre de 1953, todas las sociedades anónimas, independientemente de su sector, estaban obligadas a publicar sus balances anuales al cierre de cada ejercicio en el Diario Oficial. En consecuencia, los balances de todas las empresas se encuentran en la sección final de cada edición del IMPO. Sin embargo, debido a que los cierres de ejercicio no son uniformes para todos los bancos y, en algunos casos, los balances no se publicaban en el mismo año en que se cerraba el ejercicio, la búsqueda de esta información requirió una revisión exhaustiva. Esto implicó analizar todas las páginas de la sección 8° del IMPO en las ediciones publicadas entre el 2 de enero de 1964 y el 31 de diciembre de 1972, relevando un total de 441 balances correspondientes al sistema bancario público y privado. Es importante señalar que, a diferencia de lo que sucede con otras sociedades anónimas en liquidación, en el caso de los bancos no se publicaron balances de liquidación. Por lo tanto, el último balance disponible siempre corresponde al ejercicio anterior a la intervención o cierre de cada organización.

por el SD actual hubiera representado 0,49% del promedio del PIB de 1970 y 1971, con un peso preponderante del Banco Mercantil.

*Cuadro 7: Estimación del Valor del Seguro de Depósitos por Evento de Crisis y Entidad*

<b>Crisis 1965 (Cifras en millones de \$)</b>					
	<i>Transatlantico</i>	<i>Regional</i>	<i>Prod. y Consumo</i>	<i>Rural</i>	<i>Sur</i>
Fecha intervención	4/11/1965	8/11/1965	3/5/1966	6/8/1965	17/3/1967
Fecha último balance	30/6/1964	30/6/1964	30/10/1964	30/6/1964	30/9/1965
Depósitos MN	346,58	74,52	44,93	157,52	26,35
Depósitos ME	69,15		4,60	7,01	1,25
<b>Total depósitos</b>	<b>415,73</b>	<b>74,52</b>	<b>49,54</b>	<b>164,54</b>	<b>27,60</b>
PIB fecha intervención (A)	52.510	52.510	99.633	52.510	169.785
Seguro de depósitos	129,50	23,21	15,43	51,25	8,59
SD como % PIB de (A)	0.25%	0.04%	0.02%	0.10%	0.01%
<b>SD como como puntos del PIB 1965-67:</b>					<b>0,41%</b>
<b>Crisis 1971 (Cifras en millones de \$)</b>					
	<i>Mercantil</i>	<i>Soc. Bancos</i>	<i>Cobranzas</i>	<i>Aldave y Martínez</i>	<i>Fomento</i>
Fecha intervención	2/4/1971	11/11/1970	11/11/1970	20/4/1971	1972
Fecha último balance	30/6/1970	30/7/1969	30/9/1968	31/6/1970	30/9/1970
Depósitos MN	4.683,58	470,28	621,04	2.504,46	sin dato
Depósitos ME	949,71	243,30	785,80	559,60	sin dato
<b>Total depósitos</b>	<b>5.633,29</b>	<b>713,58</b>	<b>1.406,85</b>	<b>3.064,07</b>	<b>451,98</b>
PIB fecha intervención (A)	722.000	612.154	612.154	722.000	1.242.000
Seguro de depósitos	1.754,77	222,28	438,23	954,45	140,79
SD como % de (A)	0.24%	0.04%	0.07%	0.13%	0.01%
<b>SD como como puntos del PIB 1970-71:</b>					<b>0,49%</b>

<b>Crisis 1982 (Cifras en millones de N\$)</b>					
	<i>Bank of America</i>	<i>Pan de Azúcar</i>	<i>Caja Obrera</i>	<i>Comercial</i>	<i>Crédito</i>
Fecha intervención	1/3/1982	1984	1986	1986	1986
Fecha último balance	31/12/1982	13/12/1983	31/12/1985	31/12/1985	31/12/1985
Depósitos MN	852,41	2.681,38	16.861,92	19.859,11	9.212,02
Depósitos ME	2.305,15	11.708,174	19.678,83	25.541,49	24.097,04
<b>Total depósitos</b>	<b>3.157,57</b>	<b>14.389,56</b>	<b>36.540,75</b>	<b>45.400,60</b>	<b>33.309,06</b>
PIB fecha intervención (A)	122.025,58	271.025	890.451	890.451	890.451
Seguro de depósitos	983,58	448,23	11.382,44	14.142,28	10.375,77
SD como % de (A)	0.81%	1.65%	1.28%	1.59%	1.17%
<b>SD como como puntos del PIB 1980-86:</b>					<b>6,49%</b>
<b>Crisis 2002 (Cifras en millones de \$)</b>					
	<i>Crédito</i>	<i>Montevideo</i>	<i>Caja Obrera</i>	<i>Comercial</i>	
Fecha suspensión	8/2002	8/2002	8/2002	8/2002	
<b>Total depósitos</b>	<b>12.814,22</b>	<b>11.604,78</b>	<b>5.701,61</b>	<b>22.172,92</b>	
PIB fecha intervención (A)	289.233,25	289.233,25	289.233,25	289.233,25	
Seguro de depósitos	2612,76	2366,16	1162,53	4520,95	
SD como % de (A)	0.90%	0.82%	0.40%	1.56%	
<b>SD como como puntos del PIB 2002:</b>					<b>3.69%</b>

Fuente: elaboración propia en base a balances bancarios, reportes del BCU y estadísticas nacionales (ver texto).

La crisis de 1982, más extendida y con perfiles distintos a las anteriores (y a la del 2002), ya que apostó a mantener los bancos con problemas funcionando, si hubiera regido el sistema actual del SD y los bancos hubieran sido liquidados, hubiera representado unos 6,49 puntos porcentuales del valor promedio del PIB entre 1982 y 1986. Por su parte, el seguro de depósitos asociado a la crisis de 2002 bajo los estándares actuales hubiese costado unos 3,69 puntos porcentuales del PIB de 2002.

#### *Cuadro 8: Comparación Costo Intervenciones vs Costo Contrafactual*

	<b>Costo de intervenciones como puntos del PIB</b>	<b>Costo contrafactual como puntos del PIB</b>	<b>Contrafactual /intervención</b>
1965-1969	2,26	0,41	18,1%
1970-1976	2,26	0,49	21,7%
1980-1990	81,19	6,49	8,0%
2002	9,78	3,69	37,7%

Fuente: elaboración propia (ver texto).

De la comparación con las soluciones efectivamente adoptadas, surge que el SD tal y como está instrumentado hoy en día, hubiese representado una opción mucho menos costosa en términos monetarios para las crisis de 1965, 1971 y 1982, y una opción bastante menos costosa para el caso de 2002. La cuarta columna del Cuadro 8 ilustra esta situación: mientras que el costo contrafactual de la crisis de 2002 hubiese sido casi 38% de la asistencia total brindada en dicho episodio, las crisis de 1965 y 1971 se ubican en un 18% y 22% respectivamente, mientras que un SD comparado con el gasto total en la crisis de 1982 hubiese representado tan solo el 8% del mismo.

Sin embargo, estas comparaciones deben hacerse con cautela. Hay tres aspectos que la comparación directa de las cifras del SD contrafactual con los costos efectivos de las crisis no tienen en cuenta. Primero, debemos contabilizar el efecto que puede tener sobre las expectativas un SD que funcione efectivamente y sea ampliamente publicitado. Este canal, el de las expectativas, es difícil de cuantificar y solamente se puede conjeturar que aportaría positivamente sobre la reducción de los costos efectivos, en el sentido de que los depositantes hubiesen tenido menos incentivos a iniciar corridas bancarias si sus recursos hubieran estado asegurados en su totalidad o parcialmente<sup>26</sup>.

Segundo, este análisis debe incorporar otras cuestiones vinculadas a los métodos de resolución bancaria, cuyos costos son complejos de estimar, pero que podemos suponer que contribuyen positivamente a reducir los costos si se siguen los principios aceptados actualmente (ver Apéndice 1). Otros aspectos vinculados a la supervisión y regulación del sistema bancario también suman posibles ganancias en términos de costos, asociados a la disciplina de mercado, aunque también ciertamente pasibles de ser contrarrestados por los problemas de riesgo moral que pueden generar estos esquemas. Este último aspecto también incluye a los SD, cuyas buenas prácticas actuales tienden a reducir en sus aspectos negativos (ver Apéndice 2).

Y finalmente, la comparación debe tomar en consideración los costos de liquidar o no liquidar las entidades. Estos costos presentan múltiples aristas: es complejo determinar a priori qué signo neto adoptarán. Cerrar organizaciones bancarias insolventes puede ser una medida que recorte costos (como los que ocurrieron en la dilatada respuesta a la crisis de 1982) y

---

<sup>26</sup> Incluso, esta conjetura se puede relativizar, ya que en el caso de 1971 se intentó dar una señal similar al publicar un decreto que permitía al BCU asistir a los bancos por un monto igual al 100% de sus depósitos. Como indican Banda et al. (2023), esta medida estuvo lejos de frenar la corrida bancaria de los primeros meses de 1971.

conlleve a un sistema más eficiente, aunque también puede afectar de forma importante a la actividad económica a través de la reducción de las actividades de intermediación financiera, el encarecimiento del crédito y la pérdida de fuentes laborales.

## Sección 4: Conclusiones

El análisis retrospectivo de las crisis bancarias en Uruguay entre 1960 y 2002 revela un patrón recurrente de vulnerabilidades en el sistema financiero, exacerbadas por factores internos y externos. Cada crisis ha dejado una marca indeleble en la economía nacional, provocando una pérdida significativa de confianza, contracción económica, aumento en el desempleo y restricciones sostenidas para el diseño de la política pública. La respuesta a estas crisis ha llevado a importantes reformas regulatorias destinadas a fortalecer el sistema bancario y prevenir futuras crisis.

La crisis de 1965 hizo evidente, además de la necesidad de contar con un Banco Central, la conveniencia de crear mecanismos de protección para los depositantes, resultando en la implementación de un fondo de garantía de depósitos (que se extinguió por problemas de diseño) y mayores requisitos de encaje. La crisis de 1982 mostró la fragilidad del sistema financiero ante la falta de regulación adecuada y llevó a la promulgación de nuevas leyes de intermediación financiera y mecanismos de refinanciación. La devastadora crisis de 2002 subrayó la importancia de una supervisión más robusta y efectiva, lo que resultó en la creación de la Superintendencia para la Protección del Ahorro Bancario (actual COPAB) y una serie de reformas para mejorar la supervisión por parte de la autoridad monetaria.

Este estudio no solo contribuye a la literatura académica sobre crisis bancarias y regulación financiera, sino que también proporciona una base sólida para la formulación de políticas públicas que fortalezcan la resiliencia del sistema financiero uruguayo. Al aprender de las lecciones del pasado y adaptar las nuevas estrategias a las realidades actuales, Uruguay puede aspirar a un futuro financiero más estable y seguro.

Como conclusión, podemos ver que el costo de las crisis ha ido aumentando a lo largo del tiempo, lo que guarda relación con las coyunturas particulares pero, fundamentalmente, con una tendencia de más largo plazo. En el caso de las crisis de 1965 y 1971, la profundidad del sistema financiero formal estaba en declive, lo que significó un menor costo en términos del PIB en comparación a las posteriores. De todas formas, debemos tener en cuenta que la extensión del sistema parabancario (no captado en nuestras medidas) y los numerosos vínculos de la banca con el aparato productivo (principalmente a través del comercio exterior y determinadas ramas industriales) amplificaron los problemas al resto de la estructura

productiva, incidiendo también sobre la incertidumbre y la confianza de la sociedad en su conjunto.

Las crisis más recientes resultan mucho más perturbadoras si son analizadas a través de sus costos directos. Las modalidades de intervención en esos casos significaron un aumento directo del endeudamiento del sector público ante el alto grado de dolarización en ambos contextos, que limitaba la capacidad de financiar las intervenciones con emisión, y ante el escaso (pero presente) tenor de los *bail-ins*. Para paliar esta situación las autoridades intentaron mantener a flote las entidades, teniendo más éxito luego de 2002.

A pesar de los esfuerzos realizados, persisten desafíos significativos. La dolarización de la economía y la alta exposición a shocks externos siguen siendo puntos críticos de vulnerabilidad. Las reformas regulatorias han avanzado en la dirección correcta, pero es necesario continuar evaluando y ajustando las políticas para adaptarse a un entorno financiero global en constante cambio.

Como aspectos positivos, si bien los costos han aumentado a lo largo del tiempo, podría afirmarse que Uruguay se ha plegado cada vez más a las buenas prácticas a nivel internacional a partir de 2002, lo que ha permitido una recuperación fuerte y un sistema financiero sólido en el presente, junto a la gestión de la deuda externa y de la política cambiaria. La tecnificación de los procedimientos, ilustrada en la acción de la COPAB y de la Superintendencia de Servicios Financieros del BCU, ha dado lugar a un sistema más transparente, con mayor resiliencia frente a shocks adversos, y con superiores capacidades de contribuir al desarrollo de la economía a través de los canales crediticios y de la gestión eficiente de la cadena de pagos.

A modo de cierre, cabe reconocer algunas de las limitaciones que ha enfrentado esta investigación. La principal restricción fue, indudablemente, el acceso a la información, lo que obligó a trabajar con datos parciales, fragmentarios y dedicar mucho tiempo a “resolver el puzzle”. No tenemos dudas de que los números se pueden afinar, tanto en el cálculo de los costos, como en la estimación del ejercicio contrafactual. De hecho, ello permitiría conformar ejercicios de simulación de largo plazo, con un juego amplio de supuestos que recogiera las distintas posibilidades de actuación de los agentes, sean éstos las autoridades, las entidades financieras o los ahorristas, y elaborar trayectorias y niveles sujetos a coyunturas.

Una segunda línea de trabajo –pensando en la conformación de una agenda de investigación– sería pasar de una investigación como la presente, en la cual se ha enfatizado lo descriptivo, a otra en la cual el centro del estudio esté en la dimensión explicativa. Esto es, realizar un abordaje desde la identificación de los factores que explican, dan lugar o son los motores de la transformación del sistema. Esto obligará a realizar un enfoque que combine y movilice factores de mercado, institucionales y de economía política. Entendemos que es una de las direcciones más prometedoras de una agenda de investigación en el campo.

## Bibliografía

Anginer, D., y A. Demirgüç-Kunt (2018). Bank runs and moral hazard: A review of deposit insurance. *World Bank Policy Research Working Paper*, (8589).

Antía, F. 2001. “La economía uruguaya en 1985-2000: Políticas económicas, resultados y desafíos. Instituto de Economía”. *Series documentos de trabajo* DT 04/01, FCEA, Universidad de la República, Uruguay.

———. (2003). Uruguay 2002: contagio, crisis bancaria y perspectivas. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (15): 145-153.

Banda, A. 1990. *Regulación bancaria, crisis financiera y políticas consecuentes: El caso uruguayo*. YPFS Resource Library. <https://elischolar.library.yale.edu/ypfs-documents/9623>.

Banda, A., & J. Capelini (1970). El sistema bancario privado. *Su gestión y perspectivas*.

Banda, A. y Múgica, L. (1977). *Política Monetaria y Rentabilidad Bancaria*. Mimeo. BCU: Montevideo.

Banda, A., J. De Brun, J.A. Moraes y G. Oddone (2023). *Una mirada al medio siglo de historia del Banco Central del Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental

Basel Committee on Banking Supervision. 1988. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. Bank for International Settlements.

———. 2004. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*. Bank for International Settlements.

———. 2010. *Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems*. Bank for International Settlements.

Bonicelli, Inés, y Carlos Miguez. 1996. “Grupos estratégicos en el sistema financiero uruguayo”. *Prisma (Histórica)*, n° 7: 35-67.

Calomiris, C. W., y M. Jaremski (2016). Deposit insurance: theories and facts. *Annual review of financial economics*, 8(1), 97-120.

Cariboni, J., Fontana, A., Langedijk, S., Maccaferri, S., Pagano, A., Giudici, M. P., ... & Schich, S. (2016). Reducing and sharing the burden of bank failures. *OECD Journal: Financial Market Trends*, 2015(2), 29-61.

Carrascosa, Antonio. 2019. “El Mecanismo único de resolución bancaria”. *Revista de estabilidad financiera* 36:7-23.

Claessens, Stijn, Ayhan Kose, Luc Laeven, y Fabián Valencia. 2014. *The Economics of Bank Restructuring: Understanding the Options*. International Monetary Fund.

De Juan, A.. 1996. “The roots of banking crises: Microeconomic issues and supervision and

regulation”. En Liliana Rojas-Suarez y Ricardo Hausmann (Eds.) *Banking Crises in Latin America*. Washington, D. C.: Interamerican Development Bank, 83–102.

Dell’Ariccia, G, M.M. Peria, D.O. Igan, E. Addo Awadzi, M. Dobler, y D. Sandri. 2018. *Trade-offs in bank resolution*. SDN/18/02, International Monetary Fund.

Dewatripont, M., & Freixas, X. (2011). Bank resolution: a framework for the assessment of regulatory intervention. *Oxford Review of Economic Policy*, 27(3), 411–436.

Diamond, D. W., & Dybvig, P. H. (2000). Bank runs, deposit insurance, and liquidity. *Journal of Political Economy*, 91(5), 401–420..

Diamond, D. W., & Dybvig, P. H. (1986). Banking theory, deposit insurance, and bank regulation. *The Journal of Business*, 59(1), 55–68.

Diaz-Alejandro, C. (1985). Good-bye financial repression, hello financial crash. *Journal of development Economics*, 19(1-2), 1-24.

Díaz, G., & Moreira, C. (2015). *La Regulación Bancaria en el Uruguay durante la industrialización dirigida por el estado: entre la seguridad del sistema y el control de la expansión monetaria, 1938-1965*(No. 15-05).

Dominioni, D., y J. Licandro .1988. “Evolución del grado de concentración del sistema financiero uruguayo 1957-1986”. *Revista de Economía*. Vol 2, Nro 3: 145-188.

Dupetit, E., & Martinez, R. (1965). *BTU-Veinte Preguntas y Una Respuesta*. Impresora Mariz SA Montevideo, ROU.

Frenkel, R. 2003. *From the Boom in Capital Inflows to Financial Traps*. IPD Working Paper Series, Initiative for Policy Dialogue.

FROB. 2023. *El ABC de la Resolución Bancaria*. Disponible en [https://www.frob.es/wp-content/uploads/2023/07/202307-FROB\\_ABC\\_resolucion\\_bancaria.pdf](https://www.frob.es/wp-content/uploads/2023/07/202307-FROB_ABC_resolucion_bancaria.pdf)

FSB, Financial Stability Board. 2015. *Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria (BRRD)*, Management Solutions.

FSB, Financial Stability Board. 2024. *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*(revised version 2024).

Gallinal, S., R. Muñoz y A. Subía 2004. *Seguro de depósitos ¿Una solución para Uruguay?*Tesis de grado para obtener el Título de Contador Público y Licenciado en Administración. FCEA - UdelaR.

Gorton, G. (2018). Financial crises. *Annual Review of Financial Economics*, 10(1), 43–58.

Gleeson, S., & Guynn, R. (2016). *Bank resolution and crisis management*. Oxford.

IADI, International Association of Deposit Insurers. 2014. *Core Principles for Effective Deposit*

*Insurance Systems.*

IMF. 2014. *Fiscal Policy and Income Inequality*. IMF Board Paper. International Monetary Found.

Larraín, Felipe. 1988. “La Reforma Financiera Uruguaya de los Setenta: De la Liberalización a la Crisis”. *El Trimestre Económico* 55 (219): 605–47.

Licandro, José. 2007. “Mecanismos de resolución bancaria e intervención temprana en Uruguay”. *Cuaderno de Economía* 2 (diciembre):39–49.

López Murphy, R., Múgica, L. N., & Cheherian, H. N. (1988). *El indicador del producto del sector financiero en una economía con doble moneda y alta inflación: el caso uruguayo*.

Martínez, J. J. (1969). *La telaraña bancaria en el Uruguay*. Ediciones Pueblos Unidos.

Ocampo, J. A. 2014. “La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia”. En Ocampo, J.A. B. Stallings, I. Bustillo, H. Velloso, y R. Frenkel (Eds.) *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. CEPAL: 19-51.

Olivera García, R. 1980. *Régimen jurídico de las casas bancarias*. Cámara de Entidades Financieras.

———. 1989. *Manual de derecho bancario uruguayo*. Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo.

———. 2004. “El nuevo régimen de liquidación de bancos en el Uruguay”. *Revista de Derecho* 3 (5): 71–84.

Olivera García, R., Bragard, J.J. y Leiza Zunino, A. 2003. *El sistema bancario uruguayo a partir de la crisis*. 2a edición. Montevideo.

Onandi, Dionisio, y Daniel Vaz. 1988. “Reflexiones sobre las crisis bancarias del Uruguay : lecciones e interrogantes”. Terceras Jornadas Anuales de Economía num. 16. [https://biblioteca.bcu.gub.uy/opac\\_css/index.php?lvl=notice\\_display&id=11063](https://biblioteca.bcu.gub.uy/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=11063).

Onandi, D., & Viana, L. (1987). El déficit parafiscal: un análisis de la experiencia uruguaya. *Revista de Economía Vol*, (2).

Pérez-Campanero, J y A. Leone. 1991. “Liberalization and financial crisis in Uruguay, 1974-87”. *International Monetary Fund (IMF)*.

Piaggio, N., y J.M. Nicola. 2018. “Informe Especial: Ley de Proceso de Resolución Bancaria”. Estudio Guyer y Regules. <https://www.guyer.com.uy/informes-&-noticias/informe-especial-ley-de-proceso-de-resolucion-bancaria>.

Polgar, J.. 2003. *Crisis bancaria y regulación financiera: Lecciones del caso uruguayo*. Montevideo: Fondo Editorial.

———. 2004a. “Crisis bancarias y regulación. Algunas claves para el nuevo marco regulatorio de la intermediación financiera”. En Licandro, Gerardo y Juan Antonio Licandro (Eds) *Una Agenda de Reformas para el Sistema Financiero Uruguayo*, Montevideo: Centro Mundial de Investigación para la Paz, Universidad para la Paz.

———. 2004b. *La evolución del sistema financiero en Uruguay: Una perspectiva histórica*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Presa, M. (2021). *Ciclo financiero y ciclo económico en Uruguay: una aproximación de largo plazo (1870-2019)*. Tesis para obtener el título de Magíster en Economía. FCEA-UDELAR.

Roldós, J. 1991. La crisis bancaria uruguaya de los’ 80. Vol. 4. CERES.

Salas, G. y A. Vigorito. (2021). Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones. Serie *Aportes y análisis en tiempos de coronavirus*.

Santos, J. 2001. “Bank capital regulation in contemporary banking theory: A review of the literature”. *Financial Markets Institutions & Instruments* 10(2).

Schiavi, P. 2016. “Régimen jurídico de la Corporación de Protección al Ahorro Bancario (COPAB)”. *Estudios de derecho administrativo*, nº 13, 339–81.

Seguí, L., & Natero, H. (1985). El proceso fundacional del Banco Central del Uruguay. *BCU. Montevideo*.

Sotelsek, D., y L. 2012. “Evolución de los Acuerdos de Basilea: diagnóstico de los estándares de regulación bancaria internacional”. *Economía UNAM* 9 (25): 29–50.

SRB, Single Resolution Board. 2016. *The single resolution mechanism. Introduction to resolution planning*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

Stein, J. C. (2021). Can Policy Tame the Credit Cycle? *IMF Economic Review*, 69(1), 5-22.

Stolovich, L, J Rodríguez, D Olesker, L Porto, y G. Pomi. 1986. *Compra de Carteras: Crisis del Sistema Bancario Uruguayo. Estudio y Documentos*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Trías, V. (1971). *Imperialismo y rosca bancaria en el Uruguay* (Vol. 3). Ediciones de la Banda Oriental.

Vallcorba, M. 2003. “La crisis bancaria uruguaya de 2002”. *Banco Central del Uruguay*. (pendiente de publicación).

———. 2004. *La reestructuración del sistema bancario uruguayo*. Montevideo: Ediciones Trilce.

Vaz, Daniel. 1998. *Four banking crises: their causes and consequences*. University of California, Los Angeles.

Viera, E. (1971). *La crisis económica uruguaya*. Ediciones Pueblos Unidos.

White, P., & Yorulmazer, T. (2014). Bank resolution concepts, tradeoffs, and changes in practices. *Economic Policy Review*.

## Apéndices

### Apéndice 1: Atributos clave para regímenes efectivos de resolución de instituciones financieras (FSB, 2024)

Un régimen efectivo debería:

1. asegurar la continuidad de los servicios financieros sistémicamente importantes, y mantener la cadena de pagos;
2. proteger a los depositantes (junto a esquemas como por ejemplo el SD) y asegurar el rápido retorno de los activos de los clientes;
3. asignar pérdidas jerárquicamente a accionistas y acreedores no asegurados;
4. no descansar en fondos públicos para la asistencia en problemas de solvencia, y no crear la expectativa de que un apoyo de ese tipo estará disponible;
5. evitar la destrucción innecesaria de valor (y por ende minimizar el costo de la resolución);
6. rapidez, transparencia, y la mayor predictibilidad posible a través de claridad legal y procedimental, y planificación previa;
7. promover cooperación, intercambio de información y coordinación en el ámbito doméstico y con autoridades extranjeras relevantes, antes y durante la resolución;
8. asegurar que firmas no viables puedan salir del mercado ordenadamente;
9. ser creíble, promoviendo la disciplina del mercado e incentivando soluciones basadas en el mercado.

También debe incluir:

- opciones de estabilización para instituciones sistémicamente importantes;
- opciones de liquidación (que sigan los principios anteriores).

Atributos clave para un régimen efectivo:

1. **Alcance:** definir a quién cubre el régimen de resolución.
2. **Autoridad de resolución:** definir sus características; misión, independencia, etc.
3. **Poderes de resolución:** definir cuándo se inicia el proceso y qué **herramientas posee la autoridad para llevarlo a cabo:**
  - remover y reemplazar directorios;

- nombrar administradores que tomen el control de la institución en resolución con el objetivo de reestablecerla y hacerla viable en su totalidad o en parte;
- gestionar contratos en nombre de la institución, comprar o vender activos, tomar deuda y cualquier otra acción necesaria para reestructurar o liquidar las operaciones;
- asegurar la continuidad de los servicios esenciales prestados por compañías pertenecientes al mismo grupo de la institución;
- anteponerse a los derechos de los accionistas, de ser necesario, para aprobar fusiones, adquisiciones, recapitalizaciones, u otras formas de reestructura de los negocios, activos y pasivos de las instituciones;
- transferir y/o vender activos y pasivos, derechos legales y obligaciones, etc., a una tercera parte solvente, no obstante, otros consentimientos aplicables en tiempos normales, sin requerir consentimiento de terceras partes interesadas;
- establecer instituciones puente temporales que adquieran funciones clave de las instituciones y/o operaciones viables de una institución fallida, y mantener el poder para venderlas o liquidarlas;
- establecer un vehículo de gestión de activos separado (*asset management vehicle*) y transferirle activos en mora o de difícil valoración;
- llevar a cabo recapitalizaciones (*bail-ins*) dentro del proceso de resolución a modo de alcanzar o ayudar a alcanzar la continuidad de las operaciones vitales, incluyendo la capitalización de los derechos de acreedores no asegurados, respetando la jerarquía;
- ejercer de forma adelantada derechos de terminación de firmas;
- imponer moratorias con suspensiones de pagos a clientes y acreedores no asegurados (excepto aquellas contrapartes “centrales” y los agentes que hayan entrado al sistema de pagos);
- efectivizar el cierre y liquidación ordenada de una parte o la totalidad de una institución fallida, devolviendo el acceso a los depósitos asegurados a tiempo;
- poder llevarse a cabo simultáneamente más de una de estas potestades, de forma que se puedan cumplir los objetivos del proceso de resolución;

4. **Set-off, netting, collateralisation y segregación de activos de clientes:** definir un marco jurídico claro, transparente y realizable, sin entrar en conflicto con otros derechos y obligaciones en lo posible.

5. **Establecer salvaguardas:** respeto a la jerarquía de acreedores, principio de “ningún acreedor peor que en proceso de liquidación normal”; establecer claramente jurisdicciones.

6. **Fondeo de las firmas en resolución:** no depender solamente de fondos públicos o fondos para rescates como forma de resolución; prever la recuperación de fondos puestos en procesos de resolución; promover seguros de depósitos o fondos de resolución financiados por privados; los fondos temporales provistos por la autoridad deben minimizar la posibilidad de riesgo moral; reconocer compras de instituciones por autoridades pero promover la recuperación de los costos asociados.

7. **Establecer condiciones legales para la cooperación internacional.**

8. **Establecer *Crisis Management Groups*** para organizaciones globalmente problemáticas.

9. **Establecer acuerdos de cooperación internacional para organizaciones específicas,** concepto que hace referencia a entidades propiedad de una casa matriz en otra jurisdicción.

10. **Evaluación de la capacidad de resolución:** evaluar regularmente la factibilidad de las estrategias de resolución disponibles.

11. **Elaborar planes de recuperación y resolución:** tener en cuenta al menos a las instituciones más grandes, y que éstas tengan planes en coordinación con la autoridad supervisora y de resolución que sigan los objetivos generales del proceso.

12. **Acceder a y compartir información** entre autoridades responsables de los esquemas de garantías, recuperación y resolución.

## Apéndice 2: *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems* (IADI, 2014)

**1. Objetivos de política pública: proteger a los depositantes y contribuir a la estabilidad financiera.** Deben estar formalmente especificados y ser comunicados públicamente.

**2. Mandato y poderes: en línea con los objetivos y definidos clara y formalmente en la legislación:**

- hay cuatro tipos principales de mandatos: *pay box* (reembolso de depósitos asegurados), *pay box plus* (incorpora ciertas funciones de resolución, por ejemplo), *loss minimiser*, *risk minimiser* (incorpora otras funciones y herramientas, por ejemplo las de intervenciones tempranas y resolución)
- ejemplos de poderes: recolectar primas u otros cargos; transferir depósitos a otros bancos; reembolsar a los depositantes asegurados; obtener información de parte de las instituciones y de los participantes de la red de seguridad financiera, necesaria para cumplir su mandato; obligar a los bancos a cumplir con sus obligaciones legales; establecer presupuestos operativos, políticas, sistemas y prácticas; establecer contratos.

**3. Gobernanza:** independencia, transparencia, rendición de cuentas, aislamiento de interferencias externas.

**4. Relacionamiento con otros integrantes de la red de seguridad financiera:** coordinación, en un marco formal y comprehensivo.

**5. Cooperación con instituciones externas en caso de asuntos internacionales.**

**6. Rol en planificación de contingencias y administración de las crisis,** junto a los otros participantes de la red de seguridad financiera.

**7. Todos los bancos deben ser miembros del sistema de seguro de depósitos.**

**8. Cobertura:** limitada, creíble y que cubra la mayor parte de los depositantes pero dejando una cantidad sustancial expuesta a la disciplina de mercado. Diseño para minimizar riesgo de corridas bancarias mitigando riesgo moral (junto a regulación y supervisión).

**9. Fuentes y usos de los fondos:** fuentes provienen de los bancos, ex ante; debe haber disponibilidad inmediata para los usos (pago a depositantes asegurados).

**10. Conocimiento por parte del público** (permanentemente, acerca de beneficios y limitaciones del sistema)

**11. Protección legal** (del asegurador y sus funcionarios).

**12. El asegurador u otra autoridad relevante debe ser provista con el poder para buscar responsabilidades legales en las partes en falta ante una quiebra bancaria.**

**13. Detección temprana e intervención a tiempo:** el marco debe ser adecuado para detectar problemas en la viabilidad de los bancos de forma anticipada.

**14. Resolución de quiebras:** el marco legal debería incluir un régimen de resolución especial (puede ser o no la misma autoridad que gestiona el seguro de depósitos).

**15. Reembolso a depositantes:** debe ser rápido, para contribuir a la estabilidad financiera; tiene que definirse un disparador claro y unívoco.

**16. Recuperaciones:** el asegurador debe tener, por ley, el derecho a recobrar sus derechos de acuerdo con la jerarquía de acreedores.

## Apéndice 3: Tablas complementarias

*Tabla A3.1: Redescuentos a Diciembre de Cada Año como Proporción de la Moneda Circulante (%)*

	<b>BROU</b>	<b>Bancos Privados</b>	<b>Total Banca Comercial</b>
1955	9	34	43
1956	8	40	48
1957	7	43	50
1958	5	53	58
1959	0	31	31
1960	5	26	31
1961	21	18	39
1962	7	21	28
1963	19	6	25
1964	36	7	43
1965	58	5	63
1966	55	15	70
1967	63	4	67
1968	61	2	63
1969	47	1	48
1970	53	2	55

*Fuente: Estadísticas Monetarias y Bancarias, BCU (1971).*

*Tabla A3.2: Inflación y Devaluación (%)*

	<b>Cambio en el Nivel de Precios Implícito del PBI</b>	<b>Tasa Oficial de Devaluación</b>	<b>Tasa de Devaluación Paralela</b>
1958	7.2	s.d	114.5
1959	48.5	167.6	16.6
1960	44.5	0.2	-1.6
1961	20.7	-0.4	0.5
1962	14.3	0.0	1.3
1963	22.7	49.4	55.1
1964	39.3	14.0	36.8

*NOTA: La tasa de inflación, tal como se define, está centrada a mediados de año.*

*Las tasas de devaluación son cifras de diciembre versus diciembre.*

*Fuente: Banco de la República Oriental del Uruguay*

*Tabla A3.3: Número de Dependencias y empleados de la Banca Privada*

	<b>Nro de Entidades</b>	<b>Nro de Dependencias</b>	<b>Nro de Funcionarios</b>
1955	72	250	5243
1956	72	268	5627
1957	72	302	6229
1958	73	332	6895
1959	74	380	7596
1960	76	416	8046
1961	74	471	8782
1962	82	542	9362
1963	81	590	9542
1964	78	548	9757
1965	72	439	9570
1966	67	424	8876
1967	59	416	8726
1968	45	418	8290
1969	35	419	8200
1970	32	339	6742

*Fuente: Onandi y Vaz (1988: 40).*

*Tabla A3.4: Retropolación de Valores Máximos de Cobertura del SD*

	UI	IPC	Tipo de cambio (\$/USD)	UI proyectada por IPC (\$)	250mil UI en pesos del año	10mil dólares en pesos del año
1961		0.000005	11.00	0	24542	110000
1962		0.000005	10.98	0	27743	109800
1963		0.000007	13.42	0	39481	134200
1964		0.000010	20.27	0	53353	202700
1965		0.000019	58.79	0	101370	587900
1966		0.000028	67.40	0	149388	674000
1967		0.000067	112.45	0	357463	1124500
1968		0.000110	237.02	1	586879	2370200
1969		0.000130	249.48	1	693585	2494800
1970		0.000150	256.72	1	800290	2567200
1971		0.000210	249.64	1	1120406	2496400
1972		0.000400	830.08	2	2134107	8300800
1973		0.000720	889.17	4	3841393	8891700
1974		0.001500	1531.75	8	8002902	15317500
1975		0.002500	2.41	13	13338	24083.3
1976		0.003500	3.49	19	18673	34910
1977		0.005500	4.73	29	29344	47270
1978		0.008000	6.12	43	42682	61220
1979		0.015000	7.90	80	80029	79000
1980		0.021000	9.14	112	112041	91420
1981		0.027000	10.86	144	144052	108560
1982		0.033000	14.78	176	176064	147800
1983		0.049000	34.45	261	261428	344530
1984		0.082000	56.98	437	437492	569750
1985		0.150000	102.70	800	800290	1026990
1986		0.260000	153.51	1,387	1387170	1535110
1987		0.400000	229.29	2,134	2134107	2292900
1988		0.680000	364.42	3,628	3627982	3644170

	UI	IPC	Tipo de cambio (\$/USD)	UI proyectada por IPC (\$)	250mil UI en pesos del año	10mil dólares en pesos del año
1989		1.300000	616.70	6,936	6935848	6166960
1990		2.900000	1198.42	15,472	15472277	11984160
1991		5.400000	2050.40	28,810	28810446	20504030
1992		8.500000	3061.77	45,350	45349777	30617700
1993		13.000000	3.98	69,358	69358	39808.48
1994		19.000000	5.08	101,370	101370	50784.75
1995		25.000000	6.38	133,382	133382	63831.81
1996		32.000000	8.02	170,729	170729	80161.19
1997		36.000000	9.48	192,070	192070	94827.33
1998		39.000000	10.48	208,075	208075	104769.86
1999		41.000000	11.36	218,746	218746	113600.05
2000		43.000000	12.11	229,417	229417	121149.25
2001		45.000000	13.41	240,087	240087	134088.52
2002	1.1951	56.000000	21.59	298,775	298775	215872.68
2003	1.3254	62.000000	28.37			
2004	1.4349					

*Fuente: elaboración propia en base a INE (UI e IPC), tipo de cambio: Base de datos del Grupo Histeco-IECON en base a Maubrigades (2003) y boletines estadísticos.*

*Tabla A3.5: Variables Auxiliares, 1955-2019*

<b>Año</b>	<b>Depósitos (1)</b>	<b>Dep. m/n (1)</b>	<b>Dep. m/e (1)</b>	<b>Crédito (2)</b>	<b>PIB corriente (3)</b>	<b>dep/PIB</b>	<b>cred/PIB</b>	<b>Output gap (4)</b>
1964	7.328	5.705	1.623	12.807	29.762	24,62%	43,03%	-2,83%
1965	10.169	8.123	2.046	15.150	48.898	20,80%	30,98%	-3,22%
1966	12.259	9.530	2.729	19.982	86.971	14,10%	22,98%	-2,42%
1967	24.049	18.300	5.749	31.202	152.856	15,73%	20,41%	-7,33%
1968	36.385	28.886	7.499	47.900	334.064	10,89%	14,34%	-7,43%
1969	48.376	40.032	8.344	58.555	451.373	10,72%	12,97%	-3,40%
1970	61.014	52.982	8.032	84.432	536.599	11,37%	15,73%	-0,56%
1971	102.927	93.929	8.998	146.305	649.778	15,84%	22,52%	-2,94%
1972	164.000	152.100	11.900	301.272	1.036.210	15,83%	29,07%	-7,41%
1973	315.900	280.600	35.300	523.263	2.256.114	14,00%	23,19%	-6,26%
1974	626.100	500.200	125.900	1.053.919	4.138.309	15,13%	25,47%	-4,41%
1975	1.201	863	339	1.986	7.365	16,31%	26,96%	-1,56%
1976	2.575	1.463	1.112	3.433	11.036	23,33%	31,11%	0,65%
1977	4.619	2.090	2.529	5.988	17.431	26,50%	34,35%	1,10%
1978	9.003	4.485	4.518	10.231	26.292	34,24%	38,91%	4,90%
1979	17.360	9.683	7.677	21.569	49.811	34,85%	43,30%	8,04%
1980	30.276	18.477	11.799	39.851	79.951	37,87%	49,84%	10,58%
1981	47.529	23.830	23.699	57.439	107.295	44,30%	53,53%	8,63%
1982	85.416	24.353	61.063	114.201	116.390	73,39%	98,12%	-3,54%
1983	99.139	30.818	68.321	134.037	167.880	59,05%	79,84%	-12,87%
1984	156.176	46.610	109.566	203.950	272.690	57,27%	74,79%	-15,24%
1985	301.704	87.644	214.060	356.160	485.712	62,12%	73,33%	-14,20%
1986	522.214	138.135	384.079	572.878	894.474	58,38%	64,05%	-7,09%
1987	875.607	215.973	659.634	948.480	1.651.585	53,02%	57,43%	-0,92%
1988	1.657.655	365.144	1.292.511	1.659.323	2.772.084	59,80%	59,86%	-1,48%
1989	3.725.634	584.350	3.141.284	2.919.096	5.064.110	73,57%	57,64%	-2,29%
1990	8.433.407	1.114.069	7.319.338	5.571.729	10.518.303	80,18%	52,97%	-3,49%
1991	15.152.196	2.063.273	13.088.923	9.795.922	21.863.290	69,30%	44,81%	-1,68%
1992	22.101.398	3.247.862	18.853.536	16.051.320	37.745.369	58,55%	42,53%	3,55%
1993	29.526	4.868	24.658	24.163	59.574	49,56%	40,56%	5,11%
1994	40.884	6.225	34.659	34.115	88.166	46,37%	38,69%	9,27%
1995	54.598	9.050	45.549	50.975	123.637	44,16%	41,23%	7,03%
1996	74.964	11.740	63.224	68.189	165.320	45,34%	41,25%	10,00%
1997	95.777	14.044	81.733	88.640	208.198	46,00%	42,57%	13,02%
1998	117.621	17.458	100.163	115.777	245.597	47,89%	47,14%	14,15%
1999	144.255	18.298	125.956	133.976	253.626	56,88%	52,82%	9,69%
2000	166.788	19.713	147.075	139.050	257.820	64,69%	53,93%	4,52%
2001	217.963	19.535	198.429	162.250	260.071	83,81%	62,39%	-2,70%
2002	184.369	16.384	167.985	184.070	269.889	68,31%	68,20%	-12,89%

Año	Depósitos (1)	Dep. m/n (1)	Dep. m/e (1)	Crédito (2)	PIB corriente (3)	dep/PIB	cred/PIB	Output gap (4)
2003	224.656	20.288	204.369	120.554	311.731	72,07%	38,67%	-15,49%
2004	214.988	22.601	192.386	98.753	352.406	61,01%	28,02%	-13,68%
2005	208.919	28.508	180.411	92.323	379.260	55,09%	24,34%	-9,85%
2006	230.668	34.815	195.853	104.787	417.627	55,23%	25,09%	-8,45%
2007	228.932	45.832	183.100	121.092	489.133	46,80%	24,76%	-5,34%
2008	313.171	55.220	257.951	171.867	569.839	54,96%	30,16%	-1,77%
2009	301.116	65.030	236.087	143.172	645.504	46,65%	22,18%	-0,22%
2010	358.065	86.638	271.426	174.137	727.070	49,25%	23,95%	3,81%
2011	410.838	107.755	303.084	209.906	832.102	49,37%	25,23%	5,90%
2012	450.363	117.375	332.987	240.500	940.453	47,89%	25,57%	6,59%
2013	540.318	133.636	406.682	298.860	1.065.074	50,73%	28,06%	7,97%
2014	654.415	145.938	508.477	354.350	1.204.533	54,33%	29,42%	8,06%
2015	833.919	159.133	674.787	432.653	1.323.347	63,02%	32,69%	5,76%
2016	826.834	187.712	639.122	443.518	1.443.661	57,27%	30,72%	4,45%
2017	817.367	218.237	599.130	441.819	1.539.091	53,11%	28,71%	3,93%
2018	919.531	242.405	677.125	497.747	1.650.907	55,70%	30,15%	2,57%
2019	1.090.904	259.246	831.658	553.919	1.781.446	61,24%	31,09%	0,03%

**Notas:**

- (1) "Depósitos" refiere al monto nominal de depósitos en moneda nacional y extranjera, a vista y a plazo, del sector privado no financiero, en todos los bancos (públicos y privados). En millones de pesos corrientes hasta 1974 inclusive, en millones de nuevos pesos corrientes entre 1975 y 1992 inclusive, y en millones de pesos uruguayos corrientes desde 1993. Fuente: Román et al. (2023).
- (2) "Créditos" refiere al monto nominal de crédito en moneda nacional y extranjera otorgado al sector privado no financiero, en todos los bancos (públicos y privados). En millones de pesos corrientes hasta 1974 inclusive, en millones de nuevos pesos corrientes entre 1975 y 1992 inclusive, y en millones de pesos uruguayos corrientes desde 1993. Fuente: Román et al. (2023).
- (3) "PIB corriente": PIB a precios corrientes en millones de pesos corrientes hasta 1974 inclusive, en millones de nuevos pesos corrientes entre 1975 y 1992 inclusive, y en millones de pesos uruguayos corrientes desde 1993. Fuente: Román y Willebald (2019) actualizada con datos BCU.
- (4) "Output gap": desvío del PIB a precios constantes respecto a su tendencia de largo plazo, sin tener en cuenta su componente irregular ni observaciones atípicas. Es equivalente al componente cíclico de la economía, estimado a partir de la especificación de un modelo de componentes inobservables para el PIB real uruguayo entre 1870 y 2019. Fuente: Presa (2021).

## Apéndice 4: Fuentes y metodología

La identificación de los métodos de resolución bancaria adoptados en cada uno de los eventos de crisis bancaria estudiados, y el cálculo de sus costos, descansa en la localización y estudio de un amplio conjunto de fuentes. En este anexo se presentan los tipos de fuentes consultadas y las distintas estimaciones de costos que arrojan las consultas realizadas, especificando las decisiones metodológicas adoptadas para arribar a la estimación final de los costos de las intervenciones oficiales en cada evento. Siguiendo el orden cronológico de la exposición en el cuerpo principal del texto, presentamos las fuentes, las decisiones adoptadas y las limitaciones encontradas.

En general, el criterio adoptado para la búsqueda de información y la toma de decisiones fue el siguiente. Se comenzó con un repaso de las fuentes secundarias para conformar el relato del contexto macroeconómico de las crisis y para identificar y contrastar un primer conjunto de estimaciones de sus costos. Un segundo paso consistió en recabar los cambios en la legislación. Luego, se reconstruyeron las mencionadas estimaciones apelando a la localización de las fuentes primarias citadas en esos trabajos. Finalmente, se contrastó la información presentada en las fuentes secundarias con otras fuentes primarias localizadas, tanto a nivel agregado del sistema bancario como de las entidades intervenidas. Para tomar decisiones, se prioriza la información contenida en fuentes oficiales y que abarque la mayor cantidad de empresas bancarias posible, lo cual, en muchos casos, determina que la opción final sea la reportada por la autoridad monetaria.

### 4.1. Crisis de 1965

La construcción del relato de esta crisis y la primera estimación de sus costos se basó en Vaz (1998), complementado con Banda et al. (2023). Vaz (1998) detalla las intervenciones del BROU sobre el BTU entre fines de 1964 y el primer semestre de 1965. Si bien varias cifras allí presentadas no tienen una cita bibliográfica asociada, puede deducirse por contexto que Vaz (1998) se basa en las memorias del BROU (principalmente la de 1965), en la prensa de la época, en la normativa (principalmente las leyes N° 13330, 13331 y 13608) y en Dupetit y Martínez (1965)<sup>27</sup> y Banda y Múgica (1977). El recurso a actas parlamentarias también enriqueció los

---

<sup>27</sup> Edmundo Dupetit y Ruben Martínez eran dos altos funcionarios del Banco Transatlántico, que fueron llevados a la justicia por los manejos realizados en el banco. En las publicaciones citadas ofrecen explicaciones a la opinión pública sobre varios de los manejos realizados por el banco.

trabajos de Vaz (1998) y de Banda et al. (2023), aunque las cifras de allí obtenidas merecen una consideración especial<sup>28</sup>. En este trabajo repasamos todas esas fuentes y, además, consultamos los balances de los bancos privados y el BROU (Departamento Bancario y Departamento de Emisión) publicados en el Diario Oficial, lo que requirió un esfuerzo adicional para su localización.<sup>29</sup>

Según la memoria del BROU correspondiente al año 1965, los siguientes bancos fueron intervenidos y posteriormente solicitada su liquidación (p.139):

- Banco Regional. Sufre una corrida en 1964, es intervenido en diciembre de ese mismo año y termina solicitándose su liquidación judicial el 30/12/65.
- Banco Transatlántico del Uruguay. Intervención en abril de 1965. Cierra al público en mayo del mismo año, y su decreto judicial de liquidación es del 9/11/65.
- Banco Rural. Decreto judicial de liquidación del 10/08/1965.
- Banco Uruguayo de Administración y Crédito. Intervenido en mayo de 1965.
- Banco Atlántico. Intervenido en mayo de 1965.
- Banco de Producción y Consumo. Intervenido en mayo de 1965.

Además, como indica Vaz (1998), el Banco Italiano cierra a principios de 1964, estando en problemas desde 1958; el Banco de Comercio Minorista y Agrario quiebra en 1962; y un banco no llega a abrir por falta de capital: Banco Industrial, a fines de 1963. Posteriormente, se dio la intervención del Banco del Sur en 1966 y la quiebra del Banco Americano-Israelí en 1967.

El caso del BTU mereció especial atención en este trabajo, por ser el segundo banco en tamaño y cantidad de depositantes al momento de su intervención, y por ser el caso paradigmático en las intervenciones realizadas en la década de los sesenta. Sin embargo, las características del proceso de intervención y del de liquidación judicial determinaron que la identificación de los principales hitos y los costos finales asociados sean imposibles de

---

<sup>28</sup> Consultamos las Actas de las sesiones extraordinarias de la Cámara de Senadores en los últimos días de abril, en las cuales se llamó a sala a las autoridades del BROU y del Ministerio de Hacienda (José Pedro Aramendía, Presidente del BROU; Daniel Hugo Martins, Ministro) y se discutieron y votaron las leyes N° 13330 y N° 13331. Ver D.O. 5/VIII/1965 (681-699), 6/VIII/65 (701-736), 9/VIII/65 (737-760) y 10/VIII/65 (761-811),

<sup>29</sup> Si bien el Diario Oficial se encuentra escaneado y disponible en la página web de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO), no se encuentra digitalmente indizado, lo cual implicó una búsqueda manual, diario a diario, de los balances publicados por los bancos. Realizamos dicha búsqueda para el período diciembre 1964 - enero 1972.

determinar con certeza (al menos en esta instancia del trabajo). Como muestra, nos remitimos al Dictamen 2022/0496 vinculado al Expediente 2022-50-1-02081 del BCU, correspondiente a una solicitud de acceso a la información pública y a la Resolución del Directorio del BCU N°206-2010, de fecha 05/05/2010 (ambos documentos son accesibles en la web del BCU). En dichos documentos se indica la clausura de los procedimientos de liquidación del BTU, así como el cierre contable de dicha entidad bancaria, lo que arroja un proceso de casi 45 años de duración.

Otra muestra de la falta de transparencia en el proceso y de lo lejos que estaba el proceso de resolución bancaria de los estándares actuales, es que hasta el momento no hemos podido acceder al expediente judicial de ninguno de los bancos intervenidos en esa década.<sup>30</sup> Esto puede obedecer al hecho de que el agente liquidador haya cambiado varias veces, hasta recaer en 1982 definitivamente en órbita del BCU,<sup>31</sup> entre otros aspectos judiciales y/o administrativos.

De todos modos, y con las fuentes citadas anteriormente, a las cuales a partir de 1967 se agregan los Balances y Memorias del BCU (que heredan las cuentas del Departamento de Emisión del BROU), se realizó una reconstrucción que es la presentada en el cuerpo principal del texto. En la Tabla A4.1 se detallan las estimaciones de costos encontradas.

Los costos que estimamos para los eventos de este período se centran en la asistencia financiera brindada al BTU y los costos asociados al seguro de depósitos. Para el primer aspecto cruzamos la información disponible en la prensa y en la discusión parlamentaria de abril de 1965 con los datos otorgados por Vaz (1998), a falta de datos oficiales en BROU para el año 1965 y en los balances del BTU.<sup>32</sup> Este monto de \$U 575 millones parece coincidir con el saldo transferido en 1968 desde el BROU al BCU por \$U 600 millones. De todas formas, asignamos este gasto al año 1965 y no al 1968 para mostrar su valor efectivo en el año que fue ejecutado, siendo esta diferencia de relevancia en el entorno inflacionario de esta época.

---

<sup>30</sup> Realizamos la consulta en el Archivo del Poder Judicial, sin éxito hasta el momento de cierre de este documento. Hemos podido localizar los Juzgados en donde se radicaron los procedimientos en cada caso (ver BCU, 1969), pero dicha información no es suficiente para localizar los expedientes, ya que la fuente no contiene los números de los mismos. Cabe agregar que la búsqueda en el índice del Archivo se realiza a partir de la fecha de archivo del expediente, no de su apertura, fecha que también desconocemos en cada caso.

<sup>31</sup> Según indica la Resolución del Directorio del BCU N° 206-2010, por Decreto Ley N° 15322, del 17/10/1982, el BCU es designado liquidador del BTU en sede administrativa.

<sup>32</sup> El último balance localizado del BTU es el cerrado al 30/6/64.

*Tabla A4.1: Costos de las Intervenciones, 1965-1968*

<b>Fecha</b>	<b>Banco(s)</b>	<b>Tipo</b>	<b>Monto (\$U)</b>	<b>Fuente</b>
Dic-64	s/d	Apoyo especial del BROU a banco no mencionado	95.000.000	Marcha 26/02/65; Vaz (1998:72)
22/4/65	BTU	Asistencia total del BROU	473.000.000	Vaz (1998:74); D.O N°17170:711
22/4/65	BTU	Asistencia total del BROU, según la prensa	480.000.000	D.O N°17170:711
10/6/67	varios	Saldo asistencia a entidades por BROU (Comercial, Mercantil, Caja Obrera, Cobranzas, Crédito)	790.000.000	Diario El Popular, 17-7-67, Año XI, N°3731, en Seguí y Natero (1985)
19/12/66	varios	Líneas de redescuento habilitadas para contrarrestar corridas	180.000.000	Vaz (1998:79); Banda et al. (2023:62)
31/12/67	varios	Ayuda proporcionada a los ahorristas por seguro de depósitos	424.000.000	Memoria BCU 1967-68
31/12/68	varios	Créditos transferidos desde BROU a BCU contra bancos intervenidos	600.000.000	Memoria BCU 1967-68
1965	varios	Asistencia total del BROU a seguro depósitos	177.000.000	Vaz (1998:76)
1966	varios	Asistencia total del BROU a seguro depósitos	191.000.000	Vaz (1998:76)
31/12/65	varios	Saldo adelantos al Estado Ley 13330 Art. 11 (seguro de depósitos)	177.301.235	Balance BROU Depto. Emisión
31/12/66	varios	Saldo adelantos al Estado Ley 13330 Art. 11 (seguro de depósitos)	364.880.436	Balance BROU Depto. Bancario
30/06/67	varios	Saldo adelantos al Estado Ley 13330 Art. 11 (seguro de depósitos)	384.683.205	Balance BROU Depto. Bancario
30/06/68	varios	Saldo adelantos al Estado Ley 13330 Art. 11 (seguro de depósitos)	386.111.508	Balance BROU Depto. Bancario
31/12/68	varios	Saldo adelantos al Estado Ley 13330 Art. 11 (seguro de depósitos)	995.196.497	Balance BROU Depto. Bancario

*Fuente: elaboración propia en base a fuentes referidas*

En el caso de las crisis de los años sesenta debemos aclarar que los costos vinculados a la utilización de líneas de *swapy* de redescuentos no están contabilizados en nuestra estimación. Si bien estos montos fueron devueltos por los bancos posteriormente, puede contabilizarse como una especie de subsidio otorgado por la autoridad monetaria, a la diferencia entre las cotizaciones pactadas y la efectiva en el mercado, en el caso de los *swaps*, y a la diferencia entre tasas de interés activas y pasivas en el caso de los redescuentos. Si bien hay un saldo de

\$U 180 millones en 1966 correspondientes a redescuentos, no es claro si este saldo fue devuelto posteriormente al BROU o BCU, cancelando la asistencia.

Desconocemos si el BROU y luego el BCU recuperaron la asistencia volcada al fondo para el SD, por lo que asumimos que no hubo fondos recuperados por este concepto. Finalmente, asumimos que no hubo montos recuperados en la asistencia otorgada al BTU. Cabe agregar que tampoco disponemos de una estimación de los costos administrativos que hayan generado los procesos de liquidación, por lo que esto también se constituye en una limitante de esta estimación.<sup>33</sup>

Los rubros asociados a saldos se determinan desde el primer balance en el que se localiza el rubro en cuestión, hasta el último en el que se encuentre el mismo rubro. Este es el caso del cálculo del costo del SD, cuyo rubro desaparece de los balances del BROU y el BCU luego de 1968. Para calcular el costo sobre rubros que representan saldos, calculamos la diferencia interanual entre los mismos.<sup>34</sup> Para los años 1965 y 1966 estas variaciones coinciden a grandes números con los saldos reportados por Vaz (1998) bajo el mismo concepto.

Otras fuentes secundarias consultadas refieren ampliamente al tema, desde una perspectiva más general sobre el sistema bancario y sus vínculos con las actividades productivas, en un tono de denuncia que acusaba a determinados grupos económicos y a la banca extranjera de la situación del sistema bancario (Martínez 1969; Viera, 1971; Trías, 1971). Si bien estas fuentes son ricas en datos desagregados a nivel de cuenta, no podemos reconstruir a partir de ellas los costos totales de las intervenciones realizadas.

## 4.2. Crisis de 1971

En este caso, la reconstrucción del relato de la crisis se basó en el repaso de la normativa asociada a las resoluciones adoptadas y en las memorias del BCU, lo que da muestra de un proceso algo más ordenado que los de la década anterior y un manejo más transparente por parte de la autoridad monetaria, al menos en términos generales. Esta reconstrucción se complementó con los trabajos de Trías (1971), Vaz (1998), Banda et al. (2023) y el importante aporte de las actas de la Cámara de Senadores, en la interpelación realizada por el Senador

---

<sup>33</sup> BCU (1969) permitiría una primera aproximación, pero su horizonte temporal es limitado y, por ende, decidimos no agregar costos por este concepto.

<sup>34</sup> En el caso de 1967, aproximamos dicha cantidad a través del saldo al 30/6/68, ya que no encontramos balance del BROU correspondiente al 31/12/67. De todas formas, entendemos que la diferencia es mínima, ya que el movimiento en comparación con el saldo al 30/6/67 es menor.

Wilson Ferreira Aldunate, los días 15 y 16 de abril de 1971, al Ministro y al Subsecretario de la cartera de Economía y Finanzas (César Charlone y Helio Fernández, respectivamente).<sup>35</sup>

Siguiendo la memoria del BCU y la normativa,<sup>36</sup> las entidades intervenidas y liquidadas fueron:

- Sociedad de Bancos. Intervención con fecha 10/11/1970.
- Banco de Cobranzas, Locaciones y Anticipos. Intervención con fecha 10/11/1970.
- Mercantil del Río de la Plata. La asistencia comenzó en octubre de 1970 (Banda et al., 2023:129) y superó el saldo equivalente al capital y reservas de la entidad el 2/12/1970, por lo que a partir de ese punto pasó al esquema de ayudas extraordinarias. Se decretó su intervención y adquisición por el BROU el 2/4/1971 (decreto 183/971).
- Aldave y Martínez. Intervenido por resolución del Directorio del BCU el 28/5/1971, con suspensión de actividades y desplazamiento de autoridades. El 20/4/71 había empezado a recibir ayuda extraordinaria.
- Banco de Fomento Industrial. Intervenido en 1972 según memoria del BCU de ese año.

Si bien al momento de su intervención las autoridades habían decretado comenzar con el proceso de adquisición de los bancos por parte del BROU, el análisis de la normativa posterior permite dilucidar que, en 1975, se decretó la liquidación de todos estos bancos y sus colaterales.<sup>37</sup> A su vez, a partir de las memorias del BCU se identificó un claro quiebre, hacia 1976, de la orientación en su política de asistencia financiera al sector. A partir de agosto de dicho año se eliminó el régimen general de redescuento y con ello las líneas especiales de asistencia a los bancos, sustituyéndolo por dos instrumentos: el apoyo crediticio al BROU a través de partidas asignadas en los Programas Monetarios (es decir, expansión de la base monetaria); y la asistencia al sistema bancario ante necesidades de liquidez, con un límite de 100% de la responsabilidad patrimonial ajustada de la entidad prestataria (este límite se redujo al 50% en 1977). Un tercer instrumento fue la creación de un Fondo de Garantías de Créditos para el Desarrollo, que garantizaba a los bancos hasta el 60% del capital vencido e intereses impagos de cada préstamo de mediano y largo plazo caído en moratoria.

---

<sup>35</sup> Ver D.O. N°18.547 (C.S.138-150), 18.548 (C.S. 151-166), 18.549 (C.S. 167-182), 18.550 (C.S. 183-191).

<sup>36</sup> Decreto 183/1971: 02-abr-1971: dispónese que el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) proceda a la adquisición del Banco Mercantil del Río de la Plata y dispónese asimismo la intervención del mismo.

<sup>37</sup> Decreto Ley N° 14332 (enero 1975): dispone la liquidación del Banco Mercantil, del Banco de Fomento Industrial y Comercial, y de sus colaterales. Además, dispone la búsqueda de soluciones para los otros bancos intervenidos: Aldave y Martínez, Cobranzas y Sociedad de Bancos. Decreto Ley N° 14446 (octubre 1975): dispone la liquidación definitiva de Aldave y Martínez, Cobranzas y Sociedad de Bancos, y sus colaterales.

Estos cambios nos conducen a tomar la decisión de considerar hasta el año 1976 inclusive como período de resolución de la crisis de 1971. De 1977 en adelante, si bien hay asistencia a los bancos privados, al BROU y al BHU, supondremos que, en línea con lo mencionado en el párrafo anterior, esta asistencia se orienta a problemas de liquidez y no de solvencia, por lo que no las consideraremos como costos asociables a la crisis de 1971.

A continuación, se presentan los costos identificados en la revisión de la literatura. Cabe agregar aquí que, según indica la memoria del BCU del año 1973, hay tres entidades privadas intervenidas que no fueron atendidas por el BCU sino por el BROU. Consultadas las memorias del BROU, no hay referencias a asistencia financiera de ningún tipo, por lo que no podemos dimensionar el tamaño de esta ayuda ni a qué bancos se prestó. De todas formas, los indicios apuntan a que estas tres entidades intervenidas serían de tamaño menor, posiblemente casas financieras, ya que los montos de la asistencia a los bancos intervenidos mencionados aparecen detallados en memorias posteriores del BCU (1974).

La información se presenta en cuatro bloques. En el primer bloque, se expresan los saldos de la asistencia financiera extraordinaria prestada a las entidades intervenidas. Esta es la información que consideramos para calcular los costos de la crisis de 1971, en el entendido de que es información consistente a lo largo del tiempo. El tercer bloque de la Tabla A4.2 expresa cómo se desagregó esta asistencia según las entidades intervenidas. Aunque esta información es valiosa para entender el tamaño relativo de las empresas bancarias afectadas, no podemos reconstruir todo el período a partir de ellas ya que se encuentra entrecortada, se recupera de varias fuentes distintas, y no es clara la modalidad que adoptó la ayuda (incluso se menciona un evento en donde el Banco Mercantil “retuvo” divisas asociadas a las exportaciones de 1970).

*Tabla A4.2: Costos e Intervenciones, 1970-1976*

Fecha	Banco (s)	Tipo	Monto (mill)	Mon.	Fuente
31/12/1970	varios	Asistencia ordinaria y extraordinaria Ley 13608 Art. 29 (circ.39 BCU), saldo	2.260,53	\$U	Memoria BCU 1971
31/12/1971	varios	Asistencia ordinaria y extraordinaria Ley 13608 Art. 29 (circ.39 BCU), saldo	9.961,44	\$U	Memoria BCU 1971
31/12/1972	varios	Asistencia ordinaria y extraordinaria Ley 13608 Art. 29 (circ.39 BCU), saldo	10.178,92	\$U	Memoria BCU 1972
31/12/1973	varios	Asistencia ordinaria y extraordinaria Ley 13608 Art. 29 (circ.39 BCU), saldo	10.795,88	\$U	Memoria BCU 1973
31/12/1974	varios	Asistencia ordinaria y extraordinaria Ley 13608 Art. 29 (circ.39 BCU), saldo	30.285,64	\$U	Memoria BCU 1974
31/12/1975	varios	Asistencia financiera a bancos en liquidación (balance monetario BCU), saldo	56.800,00	\$U	Memoria BCU 1976
31/12/1976	varios	Asistencia financiera a bancos en liquidación (balance monetario BCU), saldo	61.800,00	\$U	Memoria BCU 1976
1971	varios	Redescuento especiales para fusiones y/o adquisiciones (Caja Obrera, Cobranzas, Crédito, Sociedad de Bancos, Litoral, Pan de Azúcar)	246,46	\$U	Memoria BCU 1971
1971	varios	Vales contra depósitos en m/e en Departamento de Cambios	814,44	\$U	Memoria BCU 1971
31/12/1971	varios	Redescuento especiales para fusiones y/o adquisiciones	168,92	\$U	Memoria BCU 1972
31/12/1972	varios	Redescuento especiales para fusiones y/o adquisiciones	144,46	\$U	Memoria BCU 1972
31/12/1973	varios	Redescuento especiales para fusiones y/o adquisiciones: SALDO	224,92	\$U	Memoria BCU 1973
1969	Mercantil	Asistencia para fusión Mercantil-Popular	600,00	\$U	Interpelación WFA(p.143)
1970	Sociedad de Bancos	Asistencia Resolución directorio BCU	103,00	\$U	Interpelación WFA(p.161)
1971	Mercantil	Retención USD exportaciones por parte del Mercantil	7,40	USD	Interpelación WFA(p.145)
27/1/1971	Cobranzas	Asistencia Resolución directorio BCU	91,45	\$U	Interpelación WFA(p.161)
27/1/1971	Cobranzas	Saldo asistencia total al banco (BROU y BCU)	573,07	\$U	Interpelación WFA(p.161)
31/3/1971	Mercantil	Total asistencia directorio BCU Marzo71	1.752,00	\$U	Interpelación WFA(p.152)
4/4/1971	Cobranzas y Soc Bancos	Saldo asistencia total (BROU y BCU)	800,00	\$U	Interpelación WFA(p.161)
31/12/1974	Aldave	Asistencia financiera entre 31/12/73 y 31/12/74	1.438,53	\$U	Memoria BCU 1974
	Fomento	Asistencia financiera entre 31/12/73 y 31/12/74	2,50	\$U	Memoria BCU 1974
	Mercantil	Asistencia financiera entre 31/12/73 y 31/12/74	10.018,99	\$U	Memoria BCU 1974
	Cobranzas	Asistencia financiera entre 31/12/73 y 31/12/74	3.482,19	\$U	Memoria BCU 1974

Fecha	Banco (s)	Tipo	Monto (mill)	Mon.	Fuente
	Sociedad de Bancos	Asistencia financiera entre 31/12/73 y 31/12/74	4.622,55	\$U	Memoria BCU 1974
31/12/1972	varios	Cartera activa de bancos en liquidación - cobranzas efectuadas	60,00	\$U	Memoria BCU 1972
31/12/1973	varios	Cartera activa de bancos en liquidación - cobranzas efectuadas	210,59	\$U	Memoria BCU 1973

*Fuente: elaboración propia, ver texto.*

Por otro lado, en el segundo bloque de la Tabla A4.2 se encuentran costos asociados al otorgamiento de liquidez a través de los instrumentos habituales hasta este período: los redescuentos y operaciones contra moneda extranjera. Dado que los montos de estos instrumentos son bastante menores en comparación a la asistencia extraordinaria, que no es posible diferenciar a qué entidades se volcaron y que es probable que hayan sido otorgados a bancos no intervenidos y por ende, devueltos posteriormente, no los consideraremos como costos de la crisis. Finalmente, en el último bloque reportamos montos de activos recuperados y cobrados por el BCU respecto a los bancos intervenidos, los cuales restamos de los costos asumidos.

Nuevamente cabe agregar que no consideramos costos vinculados a la administración de los bancos intervenidos. Es posible que estos costos hayan sido mayores que en la crisis de 1965, ya que las entidades intervenidas se mantuvieron funcionando bajo órdenes del BROU hasta 1975, año en que se procedió a su liquidación final. Dado que las memorias y balances del BROU no parecen reflejar esta situación (al menos en su rubrado), no pudimos realizar una estimación de posibles pérdidas asociadas a esta cuestión. Por último, tampoco encontramos evidencia de que el seguro de depósitos haya sido utilizado en estos eventos. Como indica Banda (1990), el sector público se hizo cargo de la totalidad de los depósitos, lo que queda explícito en el hecho de que el BROU se hizo cargo de los pasivos de los bancos intervenidos (Olivera García et al., 2003).

### 4.3. Crisis de 1982

Para la crisis de 1982 y sus múltiples modalidades de intervenciones nuestra fuente principal fueron las memorias y balances monetarios del BCU, complementados por información a nivel de entidades disponibles en los Boletines Confidenciales del BCU,<sup>38</sup> que posteriormente

<sup>38</sup> Agradecemos la colaboración de la Lic. Laura Schelotto, de la Biblioteca del BCU, para localizar y consultar estos boletines.

dieron lugar al Boletín Estadístico de la Superintendencia de Servicios Financieros del BCU. Los Boletines Confidenciales se encuentran disponibles desde 1977 hasta 1999 en la Biblioteca del BCU. En este caso, la operación de compra de carteras abarcó a un gran número de organizaciones, tanto bancos privados como algunas casas financieras, por lo que manejar el listado de entidades asistidas resulta poco práctico. Sin embargo, en el caso de las intervenciones asociadas a los bancos gestionados, se destacan las empresas que citamos en el Cuadro 2 en el cuerpo principal del texto.

*Tabla A4.3: Saldos de Asistencia Financiera al Sector Bancario, BCU (1977-1989)*

Fecha	Tipo	Monto (N\$)
31/12/1977	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	333.498.857
31/12/1977	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	615.718.797
31/12/1977	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	23.770.108
31/12/1978	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	407.628.437
31/12/1978	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	632.645.085
31/12/1978	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	15.214.774
31/12/1979	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	767.671.396
31/12/1979	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	736.747.354
31/12/1979	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	38.615.155
31/12/1980	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	686.537.686
31/12/1980	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	819.267.624
31/12/1980	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	131.600.328
31/12/1981	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	1.001.167.647
31/12/1981	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	890.544.899
31/12/1981	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	250.997.237
31/12/1982	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	6.761.989.996
31/12/1982	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	3.160.937.908
31/12/1982	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	4.782.953.477
31/12/1983	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	5.658.114.860
31/12/1983	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	4.747.881.686
31/12/1983	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	21.514.961.371
31/12/1983	Carteras de colocaciones adquiridas (créditos al sector privado)	19.941.816.102
31/12/1984	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	6.397.902.296
31/12/1984	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	6.223.585.471
31/12/1984	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	35.404.400.247
31/12/1984	Carteras de colocaciones adquiridas (créditos al sector privado)	36.733.080.164
31/12/1985	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	9.743.183.713
31/12/1985	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	9.369.923.033
31/12/1985	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	62.472.427.626
31/12/1985	Carteras de colocaciones adquiridas (créditos al sector privado)	58.085.265.341
31/12/1985	Bonos y letras emitidos por adquisición de cartera	34.537.785.348

Fecha	Tipo	Monto (N\$)
31/12/1986	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	9.518.215.693
31/12/1986	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	11.005.939.117
31/12/1986	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	96.090.199.903
31/12/1986	Carteras de colocaciones adquiridas (créditos al sector privado)	78.917.812.160
31/12/1986	Bonos y letras emitidos por adquisición de cartera	50.743.751.725
31/12/1987	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	16.518.499.495
31/12/1987	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	33.849.999.145
31/12/1987	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	164.312.653.460
31/12/1987	Carteras de colocaciones adquiridas (créditos al sector privado)	123.806.267.654
31/12/1987	Bonos y letras emitidos por adquisición de cartera	77.319.412.817
31/12/1988	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	24.774.210.987
31/12/1988	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	56.189.944.796
31/12/1988	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	182.694.163.655
31/12/1988	Carteras de colocaciones adquiridas (créditos al sector privado)	178.534.469.019
31/12/1988	Bonos y letras emitidos por adquisición de cartera	116.489.848.874
31/12/1989	Créditos al sector bancario - bancos privados SALDO	14.972.931.125
31/12/1989	Créditos al sector bancario - BROU SALDO	91.253.250.602
31/12/1989	Créditos al sector bancario - BHU SALDO	332.427.082.810
31/12/1989	Carteras de colocaciones adquiridas (créditos al sector privado)	411.340.130
31/12/1989	Bonos y letras emitidos por adquisición de cartera	196.033.769.706

*Fuente: elaboración propia en base a balances BCU*

La Tabla A4.3 muestra los saldos disponibles en los balances del BCU para las operaciones de asistencia de liquidez a la banca oficial y privada, así como los rubros correspondientes a las operaciones de compra de carteras. Un aspecto notable de esta tabla es que las mayores variaciones en la asistencia directa al sistema financiero comienzan en 1982, siendo hasta 1981 variaciones menores (totalizando cerca de 1,66 puntos del PIB de cada año entre 1977 y 1981). Como indican las memorias del BCU, esta asistencia se basó, hasta 1981, en la promoción de la fusión de bancos pequeños y su posterior venta a bancos extranjeros.

La situación cambió rotundamente en 1982, en donde los saldos de la asistencia directa dan un importante salto, aunque cabe destacar que los rubros asociados a la compra de carteras recién comienzan a observarse en el BCU a partir del balance cerrado en diciembre de 1983. Referido a este último aspecto, presentamos en la Tabla A4.4 estimaciones alternativas de las operaciones de compra de carteras en sus dos modalidades (explicadas en el cuerpo principal del texto).

*Tabla A4.4: Costos de la Crisis de 1982 Asociados a la Compra de Carteras y Bancos Gestionados*

<b>Año</b>	<b>Tipo</b>	<b>Monto (USD)</b>	<b>Fuente</b>
1984	Compra de carteras - préstamos externos a BCU (I) - compra	216.000.000	Búsqueda N°224, 02/84 en Pérez Campanero y Leone (1991)
1984	Compra de carteras - préstamos externos a BCU (I) - cash	328.000.000	
1984	Compra de carteras - préstamos externos a BCU (I) - bonos emitidos	544.000.000	
1984	Compra de carteras - intervenciones (II) - compra	416.000.000	
1984	Compra de carteras - intervenciones (II) - cancelación de asistencia financiera	105.000.000	
1984	Compra de carteras - intervenciones (II) - bonos emitidos	311.000.000	
1982-83	Compra de carteras - préstamos a BCU - compra	217.074.253	Stolovich et al. (1986)
1982-83	Compra de carteras - intervenciones para venta posterior	371.006.492	
1985-87	Costo capital patrimonio negativo anual (sup: 10%)	19.700.000	Banda (1990)
1985-87	Gastos operativos anuales bancos gestionados	43.000.000	
1985-86	Aporte de capital y compra paquete accionario Banco Pan de Azúcar	12.000.000	
1987	Aporte de capital Banco Comercial	47.000.000	
1985-1993	Costos directos para el Estado: capitalizaciones, absorción de pérdidas y subsidios en la remuneración de encajes	420.000.000	Polgar (2004a)

*Fuente: elaboración propia en base a fuentes mencionadas*

Para las operaciones de compra de carteras las estimaciones disponibles en varias fuentes secundarias suelen coincidir a grandes rasgos con la presentada en la Tabla A4.4. En particular, los trabajos de Stolovich et al. (1986), Banda (1990), Roldós (1991), entre otros, presentan estas cifras desagregadas según entidades e, incluso en el caso de Stolovich et al. (1986), se desagregan para algunos casos la titularidad de las cuentas vendidas al BCU por parte de los bancos privados. De todas formas, optamos por aproximar los costos por este concepto a través de los balances del BCU, ya que la variación en los saldos allí presentes da cuenta de las revaluaciones de la cartera, así como de las posibles recuperaciones que se puedan haber realizado. Este saldo podemos seguirlo hasta 1989, año en el que se transfiere la carga al BROU de casi todo el saldo que quedaba en manos del BCU.<sup>39</sup> De esta forma, la estimación del costo de las carteras es algo mayor que las estimaciones aproximadas al momento de la realización de la operación.

Finalmente, en lo que refiere a la estimación de los costos de los bancos gestionados, dado que al momento no hemos podido acceder a los estados de resultados de las entidades, optamos por tomar las aproximaciones disponibles en la literatura secundaria. En particular,

<sup>39</sup> Cabe agregar que, como mencionamos anteriormente, en 1986 las carteras pasaron al Banco Pan de Azúcar, por lo que no es del todo clara la permanencia de este rubro en las cuentas del BCU.

extrapolamos el cálculo de Banda (1990) para los años 1985-1987 hasta el año 1989 inclusive. Esta estimación queda un poco por debajo de la de Polgar (2004a), pero la preferimos ya que la podemos desagregar por año. Asimismo, cabe agregar que no consideramos extrapolar más allá de 1990 ya que en dicho año se reprivatizó el Banco Comercial, y por razones prácticas vinculadas a la delimitación del horizonte temporal de la crisis. De todas formas, reconocemos una limitante en este supuesto. Del mismo modo, otra limitante es el hecho de no tener en cuenta las ganancias vinculadas a las reprivatizaciones bancarias.

#### 4.4. Crisis de 2002

Para reconstruir el contexto macroeconómico y los costos de la crisis de 2002, acudimos a varias fuentes secundarias, citadas en el texto principal. En particular, no encontramos grandes diferencias en las estimaciones de estas fuentes, por lo que optamos por tomar la estimación de Polgar (2004a) disponible en el Cuadro 3 del texto. Cabe agregar que las modalidades de intervención, primero a través de la asistencia del BCU y luego a través del FESB significan cierto grado de dificultad para estimar los costos ante la necesidad de acceder a múltiples fuentes, lo cual podrá realizarse con mayor precisión en investigaciones futuras.