

---

VICENTA FUSTER ESTRUCH  
(Centro de Estudios Universitarios “Florida Universitaria”)

## *La configuración del sistema bancario ruso en la etapa Putin*

---

*I. Introducción. II. La configuración y el desarrollo del sistema bancario ruso hasta la crisis de 1998. III. El impacto de la crisis de 1998 sobre el sistema bancario ruso. IV. Medidas tras la crisis: el rescate del sistema bancario (1998-99). V. Evolución del sistema bancario después de la crisis (2000-2003). VI. Conclusiones: la agenda de la reforma.*

### I. INTRODUCCIÓN

Desde el colapso de la URSS, Rusia ha tratado de instaurar un sistema financiero similar al que existe en las economías de mercado occidentales. Sin embargo, los intentos que se han dado en el sistema financiero, en particular en el sector bancario, han fracasado en la realización de los cambios institucionales <sup>1</sup> necesarios para el funcionamiento de una economía de mercado. Aunque las consecuencias de la crisis financiera y presupuestaria de agosto de 1998 y la situación económica y política que el país ha vivido desde la llegada de Putin han mejorado apreciablemente la situación de los bancos rusos, la mayoría todavía no son bancos en el sentido occidental del término. Actualmente, el sector bancario presenta una configuración y un comportamiento muy distinto al de las economías de mercado desarrolladas y constituye una de las debilidades estructurales más importantes de la economía rusa, que puede frenar el crecimiento económico de los últimos años y retrasar la plena inserción del país en el comercio internacional.

Todos los expertos coinciden en señalar la necesidad de una reestructuración completa del sistema financiero ruso; sin embargo, difieren en sus propuestas de reforma. Existen al menos tres razones, comunes en la mayoría de análisis, para enfatizar la urgencia de las reformas en el tejido bancario.

– En primer lugar, para sostener el crecimiento económico que la economía rusa ha presentado en los dos últimos años, el sistema bancario debe desempeñar

---

<sup>1</sup> Utilizamos el término “institución” siguiendo la definición de North. Este autor diferencia claramente entre “institución” y “organización”. Una organización es una estructura formal, mientras que las instituciones son las prácticas y valores que guían a las organizaciones y a los grupos existentes en la sociedad (Douglas C. NORTH: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993, en cap. I).

correctamente su labor de intermediación financiera, tarea marginal en la actualidad en muchos bancos rusos.

– En segundo lugar, las debilidades presentes en los bancos rusos conforman un sector bastante vulnerable ante crisis bancarias similares a la de 1998 y posibles efectos contagio de los desordenes financieros internacionales. En este aspecto, una de las tareas prioritarias pasa por una reestructuración estratégica del tejido bancario que fortalezca al sistema financiero en conjunto.

– En último término, la reforma del sistema contable de las instituciones de crédito es necesaria para la inserción de Rusia en la OMC. Según la legislación rusa vigente, el sistema financiero no cumple las obligaciones y criterios que establece este organismo multilateral.

El objetivo de este trabajo es caracterizar la situación actual del sistema bancario ruso, presentando las limitaciones y potencialidades que deberían considerarse a la hora de establecer las estrategias de reforma y la rapidez en la ejecución de las mismas. Conviene enfatizar que nos centraremos en el estudio particular del sector bancario como componente básico de un sistema financiero eficaz. De hecho, en los países en transición los bancos han constituido el núcleo esencial del sistema financiero. Diversas publicaciones constatan que, en la mayoría de economías en transición, el papel de los bancos respecto al financiamiento de la actividad económica es todavía más importante que en muchos países en desarrollo <sup>2</sup>. En Rusia, dada la estrechez del mercado de valores y la escasa inversión extranjera directa, el sector bancario debería actuar como “puente” entre los diversos agentes de la economía, de tal forma que se convirtiese en un instrumento eficaz para afectar a la actividad económica global y proporcionar estabilidad en el ámbito macroeconómico.

El trabajo se estructurará del siguiente modo. En primer lugar, se analizarán las características fundamentales del sector bancario ruso, desde el inicio de la transición hasta la crisis financiera de agosto de 1998. Esto nos permitirá establecer las debilidades arraigadas en el sector bancario durante los primeros años de transición y, por consiguiente, nos capacitará para precisar más correctamente la situación actual. En segundo término, se expondrá el impacto que causó la crisis sobre el sector bancario y la estrategia que el Gobierno ruso y el Banco Central de la Federación Rusa (BCR) pusieron en marcha para rescatar al sistema bancario del desastre financiero. Posteriormente, se analizará la evolución del sector bancario tras la crisis, así como las tendencias recientes que se han manifestado en el mismo. Finalmente, el estudio concluirá identificando los problemas y potencialidades presentes en el sector bancario que se ha configurado durante el mandato de Putin.

---

<sup>2</sup> Abdur CHOWDHURY: *Banking Reform in Russia: Winds of Change?*, Institute for Economies in Transition, Bank of Finland, Helsinki, 2003 (*on-line* en *BOFIT Online* n° 5, en <http://www.bof.fi/bofit/eng/7online/index.stm>. (abril, 2003); BERD: *Transition Report 1998*, EBRD, 1999.

## II. LA CONFIGURACIÓN Y EL DESARROLLO DEL SISTEMA BANCARIO RUSO HASTA LA CRISIS DE 1998

La tipología del sistema bancario ruso evidentemente derivó de la estructura bancaria soviética reformada bajo la *Perestroika*<sup>3</sup>. En los primeros años de transición, la evolución del sector bancario fue bastante descontrolada, y en lugar de desempeñar su función institucional de intermediación financiera, los bancos se involucraron en actividades ajenas a las funciones que tradicionalmente se les asignan en las economías desarrolladas.

Durante la primera etapa de la transición, desde el colapso de la URSS hasta la crisis interbancaria de julio de 1995, el sector bancario experimentó un crecimiento muy importante<sup>4</sup>, al tiempo que aumentaba también su heterogeneidad interna<sup>5</sup>. En general, podemos establecer tres categorías de bancos comerciales<sup>6</sup>.

- La primera agrupa a los bancos que surgieron de la estructura bancaria especializada soviética, los *spetsbanki*<sup>7</sup>. Según la mayoría de análisis, durante el periodo 1992-98, este segmento representó entre un 20 y un 25% del total de bancos. Principalmente, se dedicaban a canalizar recursos, especificados en los programas de créditos directos del Banco Central de Rusia [en adelante, BCR], a las empresas con las que tradicionalmente habían estado vinculados. Las relaciones económico-financieras con otros bancos o con el Gobierno, fundamentadas en los vínculos personales subsistentes del sistema anterior, les permitieron acceder en condiciones privilegiadas a la canalización de los fondos estatales.
- La segunda categoría abarca a los bancos que establecieron las grandes estructuras sectoriales y las grandes empresas industriales, aproximadamente,

---

<sup>3</sup> Una descripción detallada de las reformas realizadas en el sistema financiero durante la *Perestroika* aparece en los trabajos de Jouko LAURILA: “Russian Banking Legislation and Supervision” en Jouko RAUTAVA: *Russia’s Financial Markets and the Banking Sector in Transition*, Bank of Finland Studies, Helsinki, 1996, págs. 83 a 118; y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: *Plan y mercado: las reformas económicas recientes en el sector estatal soviético*, [Tesis doctoral], Universitat de València, Valencia, 1991.

<sup>4</sup> Excluyendo las sucursales del Sberbank, en 1992 existían 1.713 bancos con 3.135 sucursales, en 1993, se elevaron a 2.019 bancos con 4.539 sucursales, en 1994, 2.517 bancos con 5.440 sucursales (Vid. Jouko LAURILA: “Russian Banking Legislation...”, cit. pág. 97).

<sup>5</sup> Juliet E. JOHNSON: “The Russian Banking System: Institutional Responses to the Market Transition”, *Europe-Asia Studies* n° 46/6 (1994), págs. 971 a 995.

<sup>6</sup> OCDE: *Economic Surveys: Russian Federation*, OECD, París, 1997; Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: “Transición y construcción de instituciones de mercado en Rusia. El problema del sistema bancario”, en Josep M<sup>o</sup> MARCH POQUET y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS (eds.): *La transición económica. Resultados y perspectivas*, Universitat de València, Valencia, 2001, págs. 53 a 67.

<sup>7</sup> Recientemente se ha publicado un artículo en el que, junto a un análisis exhaustivo de la trayectoria que han seguido los antiguos bancos estatales en la transición rusa, se realizan una serie de aportaciones muy interesantes de la realidad actual de los ‘descendientes’ de los *spetsbanki*. Véase Koen SCHOORS: “The Fate of Russia’s Former State Banks: Chronicle of a Restructuring Postponed and a Crisis Foretold”, *Europe-Asia Studies* n° 55/1 (2003), págs. 75 a 100.

entre un 15 y un 20% del total de bancos <sup>8</sup>. Estos bancos continuaron financiando, bien a los sectores a partir de los cuales se establecían, principalmente, el sector agrícola, energético y defensa, bien a las grandes empresas con capacidad de presión. Su desarrollo estuvo favorecido por la desaparición de la estructura ministerial soviética. Además, agrupando las dos categorías anteriores podemos establecer que casi la mitad de los bancos y la mayor parte de las grandes instituciones financieras se originaron de la implosión del sector bancario estatal soviético. Por tanto, durante los primeros años de transición, los beneficios que obtenían la mayoría de bancos estaban vinculados a la canalización de financiación estatal y a la redistribución del valor añadido del sector real al bancario a través de la participación de las empresas en el capital de los bancos, de tal forma que éstos usaban los recursos de las empresas de forma gratuita.

– Los bancos del tercer tipo fueron creados por nuevas organizaciones comerciales, personas independientes o grupos empresariales. Los nuevos bancos privados se crearon con escaso capital <sup>9</sup> y, en general, tenían limitado su acceso a la financiación estatal. Sus beneficios derivaban de los servicios realizados con divisas y de operaciones comerciales a corto plazo. El entorno económico de los primeros años, caracterizado por un rublo depreciado y una tasa de inflación elevada, permitió la subsistencia de este tipo de bancos. No obstante, pese a que en comparación con los estándares occidentales, los bancos rusos disfrutaban de un amplio diferencial entre los tipos de interés pagados y recibidos, este margen no era una garantía inquebrantable contra la inflación y las consiguientes pérdidas en el valor del capital. Por ello, los bancos intentaban acortar el periodo de vencimiento de sus préstamos y únicamente los concedían a áreas de actividad que generaban beneficios elevados en el corto plazo.

Desde mediados de 1995 se eliminaron todas estas fuentes de beneficios. Por una parte, la aprobación en el mes de abril de la nueva legislación del BCR prohibió expresamente la concesión de créditos centralizados nuevos a los bancos comerciales. Asimismo, también suprimía los préstamos estatales por parte del BCR y del Gobierno para la compensación de pagos recíprocos entre empresas. Por otro lado, el entorno económico se estabilizó, la inflación comenzó a ralentizarse y el rublo a apreciarse. Esta modificación de las condiciones inició un cambio de tendencia en el número de entidades financieras que operaban en el territorio ruso <sup>10</sup>. La crisis cambiaria de octubre

<sup>8</sup> Por ejemplo, Aeroflotbank fue fundado por varias compañías aéreas procedentes de los quince Estados independientes de la antigua URSS. Otros bancos relevantes fueron: Nyeftyejimbank, Avtobank, o AvtoVAZbank. Véase Tuula RYTLÄ: “Russian Monetary Policy Since January 1992”, [*Bank of Finland's*] *Review of Economics in Transition* n° 7 (1993); y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: “Transición y construcción de instituciones de mercado en Rusia...”, cit.

<sup>9</sup> Durante los primeros años de transición, tanto el capital fundacional mínimo como los criterios exigidos para la concesión de licencias bancarias fueron muy poco severos.

<sup>10</sup> Según las estadísticas oficiales, en diciembre de 1994 existían 2.457 instituciones crediticias en funcionamiento; a partir de este año la tendencia creciente de los años anteriores se quebró y comenzaron a reducirse las entidades operativas. En 1995 se redujeron a 2.295; en 1996 a 2.029; en 1997 a 1.697 y en 1998 a 1.476 (CENTRAL BANK OF RUSSIAN FEDERATION: *Bulletin of Banking Statistics*, Moscú, 1998 y 1999).

de 1994 y del mercado interbancario, en agosto de 1995, también contribuyeron a frenar el crecimiento de los años anteriores. No obstante, la rápida intervención del BCR, tras la crisis del mercado interbancario en agosto de 1995, evitó la extensión de la crisis al conjunto del sistema financiero. Básicamente, permanecieron aquellos bancos que operaban sobre la base de relaciones privilegiadas con los distintos ámbitos de poder y los que se encontraban fuertemente vinculados a empresas de grandes dimensiones y relativamente solventes. La reducción de los beneficios en los bancos que subsistieron estuvo amortiguada por el desarrollo del mercado de valores en el ámbito de la financiación pública. La compra de valores estatales (GKO y OFZs), en aumento desde principios de 1995, ofreció a los bancos rentabilidades altas en activos de bajo riesgo.

A partir de 1995, los Grupos Financiero-Industriales (GFI) intensificaron su relevancia. La inversión de los grandes bancos rusos en valores no estatales se incrementó desde un 1% del total de activos a principios de 1995 a cerca del 10% a mediados de 1997. El nuevo método de privatización mediante la subasta de acciones, que comenzó a aplicarse desde finales de 1994, significó la venta de las mejores empresas de propiedad estatal a los bancos, en lugar de a los propios trabajadores, tal y como pretendía el Gobierno. Algunos bancos recibieron como colateral por los créditos emitidos al Gobierno grandes paquetes de acciones de sociedades no financieras <sup>11</sup>. A finales de 1996, existía un grupo de cinco-siete bancos que controlaban casi la mitad de la economía rusa. Los bancos eran los siguientes: *Oneximbank*, que poseía activos por más de 5.000 millones de dólares y empresas industriales con ventas cercanas a los 9.000 millones de dólares; *Menatep Bank*, activos por valor de 2.000 millones de dólares y el control sobre empresas con ventas cercanas a los 6.000 millones de dólares, *Stolychniy Bank* –que posteriormente adquirió *Agroprombank*–, *Most Bank*, *Alfa Bank* y la sociedad que a menudo se mencionaba junto a estos grandes bancos, pero que en realidad no era un banco, *Logovaz*, dirigida hasta finales de 1998 por el magnate Berezovsky <sup>12</sup>. Junto a este tipo de bancos que controlaban empresas industriales, también existían grandes compañías que controlaban a los bancos <sup>13</sup>. Hasta la crisis financiera de agosto de 1998, este tipo de conglomerados aumentó rápidamente su poder y capacidad de presión.

La configuración del tejido bancario que se estableció durante este periodo adolecía de una serie de deficiencias que han perdurado hasta la actualidad. En lugar de desempeñar su función institucional de intermediarios financieros, los bancos se dedicaron principalmente a la especulación en los mercados de capitales. Una de las deficiencias fundamentales presente durante todo el periodo fue la renuencia de los bancos a realizar préstamos, excepto al Estado. La mayoría de los préstamos fueron, en cualquier caso, a corto plazo <sup>14</sup>. El sector bancario se especializó en actividades

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, Menatep Bank obtuvo el 78% de Yukos, la segunda empresa productora de petróleo en el país; por su parte, Oneximbank consiguió el 38% de las acciones de Norilsk Nickel (Vladimir POPOV: “The Financial System in Russia Compared to other Transition Economies: the Anglo-American versus German-Japanese Model”, *Comparative Economic Studies* nº XXXXI/1 (1999), págs. 1 a 42, en pág. 23).

<sup>12</sup> *Financial Times* de 1 de noviembre de 1996 y *Time* de 20 de octubre de 1997.

<sup>13</sup> A principios de 1998, Gazprom era el accionista mayoritario de tres bancos grandes, Promstroibank, Natsionalniy Reservniy Bank e Imperial Bank (Vladimir POPOV: “The Financial System in Russia...”, cit., pág. 24).

<sup>14</sup> En enero de 1997, del total de créditos bancarios a la economía –excluyendo los préstamos al Gobierno– únicamente el 6’24% eran préstamos a largo plazo (William TOMPSON:

relacionadas con el mercado financiero, descuidando la esfera real de la economía. Además, para su funcionamiento, el sector bancario en conjunto exigió protección frente a la competencia extranjera <sup>15</sup>. Otro factor adicional que socavó la eficiencia del sistema bancario fue la falta de confianza que los ahorradores rusos tenían en el mismo. Los ahorros rusos se canalizaron en su mayor parte fuera de las instituciones crediticias oficiales.

Los progresos en la estabilización y el endurecimiento en las políticas de regulación no contribuyeron a fortalecer el sistema bancario. Durante todo el periodo persistieron ausencias fundamentales tales como un marco institucional y de regulación que capacitase a los bancos para beneficiarse del desempeño fundamental en una economía de mercado: la intermediación entre ahorradores e inversores, incluyendo la evaluación de proyectos, la asignación de créditos y la supervisión de los mismos. El avance de los bancos comerciales superó el desarrollo de las instituciones necesarias para mantener la rentabilidad de los mismos mediante las actividades bancarias ‘normales’<sup>16</sup>.

### III. EL IMPACTO DE LA CRISIS DE 1998 SOBRE EL SISTEMA BANCARIO

Las razones fundamentales de la crisis de 1998 sobre el sector bancario se conformaron en los años previos <sup>17</sup>. Los riesgos que algunas instituciones de crédito asumieron se intensificaron como consecuencia, entre otros, de los siguientes factores: gestión de la liquidez y del riesgo inadecuado, sistema de liquidación y compensaciones en el ámbito nacional ineficiente, supervisión bancaria del BCR laxa; sobreestimación por parte de los participantes en el mercado de la capacidad del BCR para mantener el tipo de cambio del rublo y problemas de gestión asociados a la opacidad en la estructura de los GFI, ya que los bancos únicamente desempeñaban funciones de tesorería <sup>18</sup>.

En agosto de 1998, la crisis financiera puso de manifiesto los defectos estructurales subyacentes al sector bancario ruso. Los bancos eran vulnerables a la crisis como consecuencia de las siguientes particularidades: una concentración muy elevada en activos con un grado de apalancamiento alto; la administración ineficiente de los gestores bancarios en los años previos; el incremento de préstamos denominados en

---

“Old Habits Die Hard: Fiscal Imperatives, State Regulation and the Role of Russian Banks”, *Europe-Asia Studies* n° 49/7 (1997).

<sup>15</sup> Según la revista *Russian Economic Trends* de mayo de 1998, se estimaba que los bancos extranjeros únicamente poseían el 4% del capital total.

<sup>16</sup> Vicenta FUSTER ESTRUCH: *Políticas económicas coyunturales* en condiciones de transición: estabilización y desmonetización de la economía rusa, [Tesis doctoral], Universitat de València, Valencia, 2002.

<sup>17</sup> Puede consultarse el trabajo de Vicenta FUSTER ESTRUCH: “Crisis financiera en la Federación Rusa”, en Josep M<sup>a</sup> MARCH POQUET y Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS (eds.): *Política económica y límites institucionales en la transición rusa*, Universitat de València, Valencia, 2000. págs. 41 a 62, en el que se realiza un análisis pormenorizado de las causas fundamentales que explican la crisis del sistema financiero ruso en agosto de 1998.

<sup>18</sup> Filippo IPPOLITO: *The Banking Sector Rescue in Russia*, Institute for Economies in Transition, Bank of Finland, Helsinki, 2002; *on-line* en *BOFIT Online* n° 12, <http://www.bofi.fi/bofit/eng/7online/index.stm> (marzo, 2003).

moneda extranjera y, por consiguiente, la exposición a los riesgos de tipo de cambio; el riesgo crediticio derivado de la suspensión de pagos del Gobierno y la pérdida de confianza del público.

Pese a las expectativas de devaluación que surgieron desde finales de 1997, en la primera mitad de 1998 los bancos no cambiaron sus perfiles de riesgo, continuaron implicados, por una parte, en las operaciones de cobertura a los bancos extranjeros que participaban en el mercado ruso y, por otra parte, en la participación activa en la esfera financiera, en especial en el mercado de valores estatales<sup>19</sup>. De este modo, la devaluación de la moneda, en agosto de 1998, transformó en impagables las deudas adquiridas por los bancos rusos en los mercados internacionales y la congelación de las operaciones en el mercado de valores estatales trasladó la crisis a todo el sistema bancario.

Inicialmente, la crisis causó estragos en el sector bancario: casi la mitad de los bancos pasaron a una situación de insolvencia en pocos días. La mayoría de los bancos más afectados se encontraban entre los veinte primeros, en particular este segmento perdió entre un 10 y un 45% de los depósitos personales en términos reales. Excluyendo al *Sberbank* y otros pocos, los grandes bancos tuvieron pérdidas significativas asociadas a los contratos sobre futuros en divisas, la reducción en el valor de la cartera de títulos estatales, el descenso de liquidez consecuencia de la pérdida de clientes y la suspensión de los pagos a la vista y de los préstamos a corto plazo<sup>20</sup>.

Sin embargo, el grado elevado de transacciones no monetarias que presentaba la economía rusa<sup>21</sup>, el encarecimiento de los recursos financieros y el nivel reducido de intermediación financiera protegieron a las empresas rusas del impacto de la crisis. El control que ejercían los conglomerados financieros sobre los bancos, les permitió sortear la crisis trasladando sus cuentas de bancos insolventes a instituciones financieras más saneadas. Mediante la reasignación de depósitos entre bancos y empresas asociadas se crearon nuevos bancos “puente” que adquirían los activos pero no los pasivos del negocio. El marco regulatorio laxo y la débil supervisión del BCR facilitaron este tipo de movimientos. En realidad, la desconexión entre la economía real y el sistema financiero amortiguó las consecuencias de la crisis sobre la economía en conjunto, de tal forma que podemos considerar que la crisis favoreció, en cierta medida, el aprendizaje por parte de las entidades de crédito rusas de las “reglas del juego” que funcionan en las economías de mercado actuales.

#### **IV. MEDIDAS TRAS LA CRISIS: EL RESCATE DEL SISTEMA BANCARIO RUSO (1998-99)**

En las semanas posteriores a la crisis, el BCR y el Gobierno adoptaron un plan de rescate del sector bancario. El programa incluía la intervención en las operaciones

---

<sup>19</sup> Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: “Transición y construcción de instituciones de mercado en Rusia...”, cit.

<sup>20</sup> CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION: *Annual Report 1998*, Moscú, 1999.

<sup>21</sup> Téngase en cuenta que durante el periodo 1995-1998, la economía rusa presentó un incremento notable en las transacciones de carácter no monetario que provocaron una reducción muy intensa del grado de monetización de la economía (Vicenta FUSTER ESTRUCH: *Políticas económicas coyunturales...*, cit.).

diarias de los bancos con problemas y el establecimiento de una serie de proyectos de capitalización y reorganización de las entidades de crédito. Para reducir los problemas de liquidez del sistema bancario, durante los meses posteriores, el BCR suministró financiación adicional a diversas entidades en forma de préstamos a largo plazo. Además, con el propósito de que los bancos rusos pudiesen reestructurar sus pagos y renegociar la deuda externa de forma más sosegada, se aprobó una moratoria de 90 días en el pago de la misma y en los contratos en divisas. Por otra parte, el BCR decidió transferir los depósitos personales de unos 40 bancos privados con serios problemas al *Sberbank*. Mediante esta decisión, el BCR pretendía proteger y asegurar los depósitos personales de las familias <sup>22</sup>.

Sin embargo, a pesar de la necesidad urgente de una reforma global que reestructurase el sector bancario, en los meses posteriores a la crisis no se adoptó ninguna medida sustancial. El conflicto de intereses políticos entre los diversos actores afectados –BCR, banqueros, *Duma* y Gobierno– ralentizó la aprobación de la legislación oportuna y la entrada en funcionamiento de una agencia independiente que sanease el sistema bancario. De hecho, hasta febrero de 1999, las instituciones de crédito carecían de una Ley de Bancarota para regular el sector. La nueva ley que se aprobó, aunque definía correctamente la insolvencia y fijaba los procedimientos oportunos para la liquidación bancaria, no contenía un marco firme para defender los derechos de los acreedores <sup>23</sup>. Los grandes bancos continuaron estableciendo bancos “puente” y violando sistemáticamente los derechos de los accionistas minoritarios y de los acreedores.

A mediados de marzo de 1999, la Agencia para la Reconstrucción de las Organizaciones Crediticias (*Agyenstvo po ryestruukturizatsii kreditnij organizatziy*, o ARKO), empezó a funcionar. Sus prioridades esenciales eran contribuir al saneamiento de las instituciones de crédito, garantizar la devolución a la población de los depósitos perdidos en la crisis y densificar el sistema financiero ruso <sup>24</sup>. Posteriormente, en julio de 1999, se aprobó la Ley para la Reestructuración de las Organizaciones de Crédito que, aunque con alguna variación respecto a sus competencias, reafirmó las funciones de ARKO.

Los esfuerzos legislativos posteriores a la crisis se vieron menoscabados por una serie de problemas, entre los que destacamos, en primer lugar, que los criterios que la ley establecía para que un banco entrase bajo control del BCR y recibiese su ayuda favorecían a los bancos grandes; en segundo lugar, que los recursos financieros que disponía ARKO para llevar a cabo sus funciones eran bastante escasos, además de que la Agencia no poseía el poder suficiente frente a los directores de las entidades para liquidar los bancos ineficientes o interferir en sus operaciones <sup>25</sup>; y en tercer lugar, que

---

<sup>22</sup> El único banco que dispone hasta la fecha de cobertura para los depósitos personales es el *Sberbank* (Filippo IPPOLITO: *The Banking Sector Rescue in Russia*, cit.).

<sup>23</sup> S. ALEKSASHENKO, A. ASTAPOVICH, A. KLEPACH y D. LEPETIKOV: “Russian Banks After the Crisis”, *Problems of Economic Transition* n° 44/3 (2001), págs. 27 a 49.

<sup>24</sup> Antonio SÁNCHEZ ANDRÉS: “Transición y construcción de instituciones de mercado en Rusia...”, cit.

<sup>25</sup> OCDE: *Economic Surveys: Russian Federation* (vol. 5), OECD, París, 2002.

el marco institucional para poder aplicar y obligar al cumplimiento de esta legislación continuó siendo bastante débil <sup>26</sup>.

Algunos expertos occidentales afirman que la reestructuración bancaria rusa es un ejemplo excelente del abuso por parte de los gestores de los grandes conglomerados financiero-industriales y de la débil defensa de los derechos de los accionistas minoritarios y acreedores. De manera habitual, durante el proceso de reestructuración de sus deudas, los bancos se implicaban en la liquidación de sus activos. Según indica Ippolito <sup>27</sup>, “el procedimiento de bancarrota y liquidación protegía a los *insiders* pero exponía a los *outsiders* a pérdidas masivas”. Además, estos problemas se intensificaban como consecuencia del entorno de confusión y anarquía que se había generado en los años previos. La carencia de un marco regulatorio del sistema financiero efectivo y estable, que permitiese consolidar instituciones de mercado –tales como el procedimiento de bancarrota–, y crear un historial de prácticas y hábitos similares a las economías occidentales, obstaculizó el proceso de reestructuración del tejido bancario y redujo la confianza del público en los bancos. Algunos bancos importantes, por ejemplo *SBS-Agro*, *Bank Menatep*, *Oneximbank* y *Rossiisky Kredit* crearon nuevos bancos que operaban paralelamente con las estructuras anteriores, otros como *Inkombank* tardaron tres años en finalizar el proceso de liquidación <sup>28</sup>.

## V. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA BANCARIO RUSO DESPUÉS DE LA CRISIS (2000-2003)

En los últimos años, paralelamente a la recuperación económica general del país, el sistema bancario ruso ha crecido en términos de activos, liquidez, préstamos y depósitos <sup>29</sup>. Sin embargo, estos parámetros todavía son muy reducidos en comparación a los que presentan las economías occidentales. Los activos bancarios se han situado entre un 15 y un 30% del PIB, en comparación al 100% de las economías desarrolladas. Además, el Ministerio de Comercio y Desarrollo estima que sólo entre un 3 y un 5% de

---

<sup>26</sup> Las licencias bancarias retiradas por el BCR entre agosto de 1998 y marzo de 1999 son bastante inferiores a los datos que presentan otras economías que han padecido crisis financieras de una envergadura similar. Mientras en otros países las consecuencias de la crisis han supuesto la reducción entre un 20 y un 40% de los bancos existentes, en el caso ruso, durante el año posterior a la crisis únicamente se cerraron el 12% de las instituciones registradas (Filippo IPPOLITO: *The Banking Sector Rescue in Russia*, cit.).

<sup>27</sup> Filippo IPPOLITO: *The Banking Sector Rescue in Russia*, cit., pág. 19.

<sup>28</sup> En el artículo de Ippolito aparecen una serie de ejemplos muy interesantes sobre la creación de bancos “puente” y liquidación de activos (Filippo IPPOLITO: *The Banking Sector Rescue in Russia*, cit., págs. 20 a 24).

<sup>29</sup> Para el año 2001, en la clasificación elaborada por S&P sobre los grandes bancos de Europa del Este, los bancos rusos ocuparon una posición relevante en términos de rentabilidad, nivel de apalancamiento y grado de liquidez. Los bancos estatales, el *Sberbank* y el *Vneshtorgbank* (VTB), se encontraban en primera y segunda posición en esta última categoría. Las razones que explican estos indicadores son diversas. Los bancos todavía se benefician de altos márgenes entre el coste de los recursos y la rentabilidad que obtienen en los préstamos. Además, durante 2001, la mayoría de bancos también pudieron beneficiarse del aumento en la rentabilidad de la deuda estatal. Por otra parte, la tasa media entre capital/activos alcanza el 15'2% (el 30% en el VTB). Y por supuesto, no debemos olvidar que Rusia es el mercado más amplio en Europa del Este (Filippo IPPOLITO: *The Banking Sector Rescue in Russia*, cit., pág. nota al pie nº 85).

la financiación de la inversión procede de los bancos, comparado con tasas entre el 15 y el 30% de otras economías. De hecho, mientras la recuperación de la inversión tuvo lugar entre octubre de 1999 y abril de 2000, los préstamos bancarios no comenzaron a aumentar hasta los meses de verano de 2000. Del mismo modo, la tasa de depósitos respecto el PIB, permanece muy por debajo de la media internacional. Por consiguiente, el sector bancario no está suministrando los requerimientos de capital que necesitan las empresas pequeñas y medianas, la mayor parte del capital existente es generado por los grandes exportadores de recursos naturales. De este modo, los negocios de tamaño pequeño y mediano, que alcanzan aproximadamente el 60% de la economía en los países de Europa Central y del Este, sólo suponen el 30% en Rusia<sup>30</sup>.

La reactivación de la economía ha generado un incremento en el volumen de depósitos pero, en general, la confianza del público en el sistema bancario está muy menguada y aún existe una parte importante de activos fuera del sistema financiero nacional. El acceso limitado a recursos financieros a largo plazo impide que se realicen operaciones crediticias a largo plazo, vitales en la mayoría de proyectos de modernización que suelen requerir préstamos con periodos de vencimiento mínimos entre 3 y 5 años. El nivel de préstamos es bastante reducido, sólo alcanza el 40% de los activos. Respecto del PIB, los préstamos bancarios representan únicamente el 18'3%. Una de las principales razones que explica el comportamiento de esta magnitud es que la mayoría de las empresas grandes utilizan a los bancos para asegurar sus transacciones y dotarse de liquidez, es decir, para desempeñar funciones de tesorería, no de intermediación. Por este motivo, la cuota de activos líquidos (efectivo y cuentas en el BCR y en bancos extranjeros) aumentó desde el 20% de los activos, en 1998, al 40%, en 2001<sup>31</sup>.

El volumen de préstamos al sector real ha aumentado gradualmente, al tiempo que se han reducido los préstamos vencidos. En particular, los grandes bancos han tenido un crecimiento muy significativo del crédito. Sin embargo, su cartera se ha concentrado en unos pocos beneficiarios. Los diez prestatarios más importantes sostienen la mitad de la cartera de créditos y casi el 30% de todos los activos del sector bancario. En los bancos pequeños, los diez créditos más voluminosos acaparan un 80% de la cartera de préstamos, entre un 55 y un 65% en los bancos medianos y un 45% en los bancos grandes. El resto del incremento de los activos se ha destinado a la inversión en bonos o a las reservas del BCR.

En la actualidad, los bancos rusos presentan en apariencia una vulnerabilidad menor que en 1998. Los riesgos de una devaluación son menores, puesto que la parte de activos extranjeros excede a sus deudas en divisas. La exposición a problemas de liquidez también es menor debido a la debilidad del mercado interbancario y a la cuota reducida de bonos respecto a los activos bancarios. Además, la parte de créditos impagados ha disminuido<sup>32</sup>. Sin embargo, las operaciones que realizan presentan un nivel de riesgo muy elevado, derivado entre otros factores de los vínculos existentes entre prestamistas y prestatarios y, por tanto, de la selección inadecuada y arbitraria de estos últimos, así como de la concentración de carteras en unos pocos sectores. Estos factores subrayan la fragilidad persistente del sector bancario ruso.

<sup>30</sup> *Russian Economic Trends*, junio de 2000.

<sup>31</sup> CENTRAL BANK OF RUSSIAN FEDERATION: *Bulletin of Banking Statistics*, Moscú, 2001 y 2002.

<sup>32</sup> Filippo IPPOLITO: *The Banking Sector Rescue in Russia*, cit.

De las 1.313 instituciones de crédito que poseían licencia en diciembre de 2002, 1.212 eran bancos pequeños, 52 de tamaño mediano, 28 bancos grandes, 22 extranjeros y el *Sberbank*. Las principales deficiencias de carácter estructural que todavía muestran los bancos rusos son las siguientes:

1.– Que la mayoría de los bancos tienen un tamaño muy reducido, sobre todo en determinados parámetros básicos. En 2002, el total de activos bancarios se situó en el 15 por ciento del PIB, frente a la media del 25% en los países de Europa Central <sup>33</sup>. Además, los bancos rusos financiaron únicamente el 5% de la inversión, frente a tasas entre el 15 y el 30% en aquellos países. Asimismo, la tasa de depósitos respecto del PIB está significativamente por debajo de la media internacional. Además, los préstamos al sector privado y a las empresas públicas no financieras son inferiores al 20% del PIB, comparado con el 80-120% en algunos países de la Unión Europea.

Los bancos estatales, en particular el *Sberbank* y el *VTB*, dominan el mercado ruso. En términos de volumen de actividad y número de sucursales en el país, estos dos bancos se sitúan en la primera y segunda posición respectivamente. El Estado participa como accionista mayoritario en más de veinte instituciones de crédito que mantienen el 37% de los activos bancarios. Además, el Estado también participa como accionista minoritario en más de un centenar de bancos <sup>34</sup>. Aunque sólo un tercio de los bancos registrados son propiedad estatal, poseen dos tercios del capital constitutivo del sector. De las 3.326 sucursales, 1.162 son del *Sberbank* y sus agencias regionales. Esto implica que la tasa de sucursales por cada banco es dos veces inferior en el resto del sistema bancario y, por tanto, nos revela el subdesarrollo de una red alternativa al sector de bancos estatales <sup>35</sup>. En un tercio de las 89 regiones rusas no existe ninguna entidad de crédito, a excepción del *Sberbank*, que se beneficia entre otros factores de ser el único banco que cuenta con la garantía estatal en los depósitos personales, de poseer un sistema de pagos interno muy sólido y de distribuir las pensiones estatales <sup>36</sup>. El *Sberbank* sostiene cerca del 70% de los depósitos personales del conjunto del sistema bancario y presta un 30% de los créditos a las empresas. Junto a él, los 29 bancos más grandes sostienen el 15% de los depósitos personales y suministran el 40% del volumen de préstamos a empresas <sup>37</sup>.

2.– Que un número importante de los bancos privados son “bancos bolsillo”, esto es, bancos que no desempeñan tareas similares a las de las instituciones de crédito occidentales, sino que actúan como tesoreros de los GFI y de las grandes empresas. En lugar de intervenir como intermediarios y ofrecer al público

---

<sup>33</sup> *Euromoney*, enero de 2003, pág. 39.

<sup>34</sup> V. esa KORHONEN: “Will Russian Banking Sector Reform Take Off in 2004?”, [*Bank of Finland Institute for Economies in Transition*] *Russian Economy: The Month in Review* n° 1 (2001).

<sup>35</sup> Koen SCHOORS: “The Fate of Russia’s Former State Banks...”, cit.

<sup>36</sup> WORLD BANK: *Building Trust: Developing the Russian Financial Sector*, World Bank, Washington D.C., 2002.

<sup>37</sup> [BANK OF FINLAND’S] INSTITUTE FOR ECONOMIES IN TRANSITION: “Russian and Baltic Economies”, *The Week in Review* n° 51-52 (diciembre 2002).

servicios bancarios diversos, se implican en la emisión y descuento de *veksels*<sup>38</sup> y en otras actividades, de dudosa legalidad, tales como la evasión impositiva, el lavado de dinero o la huida de capitales. En estos años, algunos bancos privados han ganado relevancia como consecuencia de su asociación con grandes conglomerados financiero-industriales. Este es el caso de *Rosbank* (vinculado a *Interros*), *Doveritelni i Investizionni Bank (Rosprom)* y *Sobinbank (Lukoil)*. Por otra parte, unos pocos bancos también se encargan de gestionar sus grandes empresas, tales como *Alfa Bank* con *Alfa Group* y *MDM Bank* con *MDM Group*.

3.- Que, de manera insólita, en el sistema bancario ruso abundan las “entidades fantasma”. Según Chowdhury<sup>39</sup> “el número de bancos registrados que efectivamente funcionaron en el mercado ruso entre 1997 y 2001 nunca excedió del 75% de las licencias bancarias”.

4.- Que la mayor parte de las transacciones bancarias que se realizan son a corto plazo. Los pasivos a corto plazo representan una proporción muy significativa en el balance de los bancos, de tal modo que el acceso de los inversores potenciales a activos a largo plazo denominados en rublos está muy limitado. El periodo de vencimiento habitual de los bancos rusos suele estar entre tres y seis meses, de hecho los créditos a largo plazo no suponen más del 10% del total de préstamos<sup>40</sup>.

5.- Que hay poca diversidad de productos y servicios financieros. La sociedad rusa realiza sus pagos básicamente en efectivo; las tarjetas de crédito, pese al progreso de los últimos años, sólo se utilizan en la capital y en otras ciudades grandes. Los préstamos personales para financiar el consumo corriente tampoco son operaciones que realicen frecuentemente los bancos rusos, a excepción de los ubicados en Moscú y San Petersburgo. El escaso interés que las entidades muestran por este segmento del crédito se explica por la insuficiencia de recursos a medio y largo plazo, por la ausencia de un historial y unas prácticas crediticias y por la exigua demanda de los clientes<sup>41</sup>.

y 6.- Que existe un grado elevado de concentración bancaria. Existen diversos aspectos en los que el sector bancario presenta unos niveles de concentración muy elevados. Únicamente treinta bancos acaparan más de dos tercios de los activos bancarios y la mitad del capital del sistema. La mayor parte de los bancos son muy pequeños, de hecho sólo 250 bancos exceden la tasa mínima de capital requerida por la Unión Europea, de cinco millones de euros<sup>42</sup>. Además, la

---

<sup>38</sup> Los *veksels* son obligaciones de deuda a corto plazo entre las empresas. El mercado de *veksels* comenzó su desarrollo en 1995, la crisis financiera de 1998 lo debilitó, pero poco después comenzó a recuperarse y en los últimos meses ha alcanzado cotas bastante significativas. Véase *Euromoney* n° 8-9 (Suplemento de febrero de 2003).

<sup>39</sup> Abdur CHOWDHURY: *Banking Reform in Russia...*, cit., pág. 9.

<sup>40</sup> ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU): *Russia, September 2002. Country Report*, EIU, Londres, 2002.

<sup>41</sup> Abdur CHOWDHURY: *Banking Reform in Russia...*, cit.

<sup>42</sup> WORLD BANK: *Building Trust...*, cit.

concentración geográfica es también una característica destacada, casi la mitad de las entidades de crédito rusas están ubicadas en la región de Moscú y sostienen más del 75% de los activos del sector <sup>43</sup>.

En definitiva, el sistema bancario ruso todavía está bastante lejos de desempeñar su función de intermediación financiera. La parte de inversión fija financiada con los préstamos bancarios es todavía muy baja en comparación con otros países de Europa Central y Oriental y, por supuesto, insignificante en comparación a los países occidentales. El sector padece una serie de problemas adicionales que obstaculizan el proceso de intermediación financiera. Así, la desconfianza en los bancos, agravada tras la crisis de agosto de 1998, junto con la evasión impositiva y las prácticas de pago tradicionales que aún perviven en la sociedad rusa son alguna de las razones principales que explican el bajo nivel de depósitos respecto al PIB –el 19%, según las estimaciones oficiales realizadas para 2002 <sup>44</sup>–. Adicionalmente, la amplitud de la economía paralela, que elude las transacciones bancarias, también contribuye a intensificar la desintermediación. Por otra parte, la preferencia de los rusos por mantener sus ahorros “bajo el colchón” –fundamentalmente, en dólares–, en lugar de depositarlos en los bancos, ha limitado los fondos disponibles en el sector. La escasez de ahorro en moneda nacional y de oportunidades atractivas de inversión se ha traducido en una salida de capitales al extranjero que ha reducido los fondos internos para financiar la inversión nacional. No obstante, según Tompson <sup>45</sup>, el mayor incentivo a la desintermediación financiera lo constituye la dependencia estatal del sistema bancario como instrumento para controlar las finanzas empresariales y recaudar impuestos.

## VI. CONCLUSIONES: LA AGENDA DE LA REFORMA

Las intervenciones inmediatas del BCR tras la crisis de 1998 evitaron un desastre bancario potencial y sanearon el equilibrio contable de los bancos, pero el rescate fracasó en revitalizar al sector bancario como intermediario financiero de la economía. El Gobierno y el BCR realizaron una reestructuración reactiva, pero no substancial. No obstante, la crisis demostró que los problemas del sector bancario no eran rápidamente superables, puesto que existían causas profundamente arraigadas que requerían reformas muy importantes en el sistema bancario. Como hemos podido comprobar en este trabajo, las dificultades y carencias del tejido bancario ya se habían manifestado en el periodo anterior a la crisis y, en la actualidad, la mayoría de ellas continúan presentes en la economía impidiendo la modernización y “occidentalización” de los bancos rusos.

Durante los últimos años, en ausencia de una estrategia clara, el proceso de reestructuración bancaria se ha caracterizado por ser lento, descoordinado e ineficiente. Como mínimo, debería acometerse una reforma amplia del sector bancario que permitiese superar las debilidades que actualmente padece. Los objetivos prioritarios que esta reforma debería incluir son entre otros los siguientes: en primer lugar, dotar al

---

<sup>43</sup> OCDE: *Economic Surveys: Russian Federation*, cit.

<sup>44</sup> CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION: *Annual Report 2001*, Moscú, 2002.

<sup>45</sup> William TOMPSON: “Financial Backwardness in Contemporary Perspective Prospects for the Development of Financial Intermediation in Russia”, *Europe-Asia Studies* n° 52/4 (2000), págs. 605 a 625.

sistema bancario de una estructura y organización sólida que genere seguridad en la población rusa. En segundo lugar, crear oportunidades que atraigan la inversión a largo plazo de las instituciones financieras e inversores internacionales y, finalmente, mejorar las normas contables y dotar al sistema bancario de la transparencia necesaria para incrementar la confianza del público en el mismo. La consecución de estos objetivos requeriría esencialmente un marco regulatorio y de supervisión mucho más estricto, la reducción sustancial de la participación indirecta del Estado y del BCR en el sector bancario, así como, la merma gradual <sup>46</sup> de la posición dominante de los bancos estatales, en particular del *Sberbank*, en el mercado ruso.

Las oportunidades para llevar a cabo una reforma global que desarrolle el sistema bancario ruso son mejores ahora que lo han sido en la última década. Las condiciones políticas y económicas han generado un entorno más adecuado para implementar reformas estructurales, como la del sistema financiero, que contribuyan a mantener y acentuar la recuperación económica iniciada en los últimos años.

---

<sup>46</sup> Dada la importancia social y regional del *Sberbank*, una transformación radical podría tener efectos negativos de gran envergadura.