

“EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA RESOLUCIÓN DE CRISIS BANCARIAS”

*Rafael del Villar
Daniel Backal
Juan P. Treviño*

Diciembre de 1997

**Documento de Investigación No. 9708
Dirección General de Investigación Económica
BANCO DE MÉXICO**

**“EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN
LA RESOLUCIÓN DE CRISIS BANCARIAS”**

**Rafael del Villar
Daniel Backal
Juan P. Treviño**

Diciembre, 1997

RESUMEN

En el presente documento se describen y analizan 25 experiencias de crisis bancarias incluyendo la experiencia de México. Se presenta una visión completa de las crisis, sus orígenes, las medidas de emergencia que las autoridades adoptan al estallar la crisis y las políticas que se instrumentan para evitar su recurrencia.

INDICE

I.- INTRODUCCIÓN.....	3
II.- ALGUNAS HIPÓTESIS SOBRE LOS ORÍGENES DE LAS CRISIS FINANCIERAS.....	5
a) Choques Externos.....	6
b) Programas de Estabilización.....	7
c) Desregulación del Sector Financiero y Apertura de la Cuenta de Capitales... 	8
d) El Seguro sobre Depósitos.....	10
e) La Inestabilidad y las Fallas de los Mercados Financieros.....	11
III.- MEDIDAS INICIALES ADOPTADAS UNA VEZ ESTALLADA LA CRISIS BANCARIA... 	13
IV.- MEDIDAS DE SANEAMIENTO.....	16
a) Intervenciones, Fusiones y Liquidaciones.....	17
b) Programas de Compra de Cartera.....	19
c) Esquemas de Venta de Cartera.....	19
d) Recapitalización de los Seguros de Depósitos.....	22
V.- FORTALECIMIENTO DEL MARCO REGULATORIO.....	23
VI.- REFORMAS EN MATERIA DE SUPERVISIÓN.....	25
VII.- EL PAPEL DEL BANCO CENTRAL.....	27
VIII.- CONCLUSIONES	29
Lecciones de las Crisis Bancarias.....	30
BIBLIOGRAFÍA.....	32
ANEXO 1.- Diagramas de Crisis Financieras de Brasil, Estados Unidos y Filipinas	38
ANEXO 2.- Cuadros de 24 Crisis Financieras en 22 Países	42

I.- INTRODUCCIÓN

Desde los años setentas y hasta la fecha muchos países han experimentado crisis bancarias. Estos fenómenos, que han sido ocasionados por un conjunto de factores macro y microeconómicos, tanto internos como externos, se han dado tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. Las crisis bancarias han demostrado la fragilidad del sistema financiero ante el crecimiento explosivo del volumen de transacciones financieras y la creciente complejidad de los instrumentos financieros. La integración de los mercados de capitales y el crecimiento en el volumen de transacciones han hecho que las instituciones financieras sean más interdependientes, acentuándose así el riesgo sistémico y el riesgo de contagio. (El riesgo sistémico se refiere a que el sistema de pagos en conjunto corre peligro de colapso debido al efecto en cascada que se genera por la incapacidad de uno o varios bancos de cumplir con sus obligaciones interbancarias. El riesgo de contagio se refiere a los efectos que pudieran tener las crisis bancarias de otros países sobre el sistema financiero nacional.) Por otra parte, la creciente complejidad de los instrumentos financieros dificulta el control de riesgos por parte de las instituciones y de los supervisores. Estos últimos muchas veces se ven abrumados por los cambios que afectan al sistema financiero y no son capaces de frenar la exposición al riesgo de los bancos.

Las crisis bancarias pueden tener efectos negativos significativos en el desempeño del sector real de la economía. Impiden el buen funcionamiento de los mercados financieros y en particular repercuten sobre los precios de acciones y bienes raíces, lo que afecta las decisiones de inversión y ahorro de los agentes. Además, las crisis bancarias agravan el problema de información asimétrica que enfrentan los participantes en los mercados financieros, a la vez que aumentan el riesgo percibido por los depositantes. Esto se debe a una mayor volatilidad de los mercados en los meses inmediatos anteriores y posteriores al estallido de las crisis. En este periodo, los problemas de información asimétrica se recrudecen porque los bancos generalmente no cuentan con niveles de capitalización adecuados, lo cual reduce su solidez.

Durante las crisis financieras, los bancos no cumplen adecuadamente con las funciones de operar como agentes de los depositantes, separando a los deudores buenos de los malos y de vigilar adecuadamente el cumplimiento de las obligaciones de los deudores. Al no tener capital propio que arriesgar, los banqueros dejan de canalizar los fondos de manera eficiente hacia las oportunidades de inversión más productivas. Su incentivo es arriesgar los recursos de los depositantes para recuperar sus inversiones, ya que sus pérdidas son limitadas. Para protegerse de esta situación, los prestamistas tienden a retirar sus depósitos para invertir en activos que consideran libres de riesgo, aunque éstos no sean productivos.

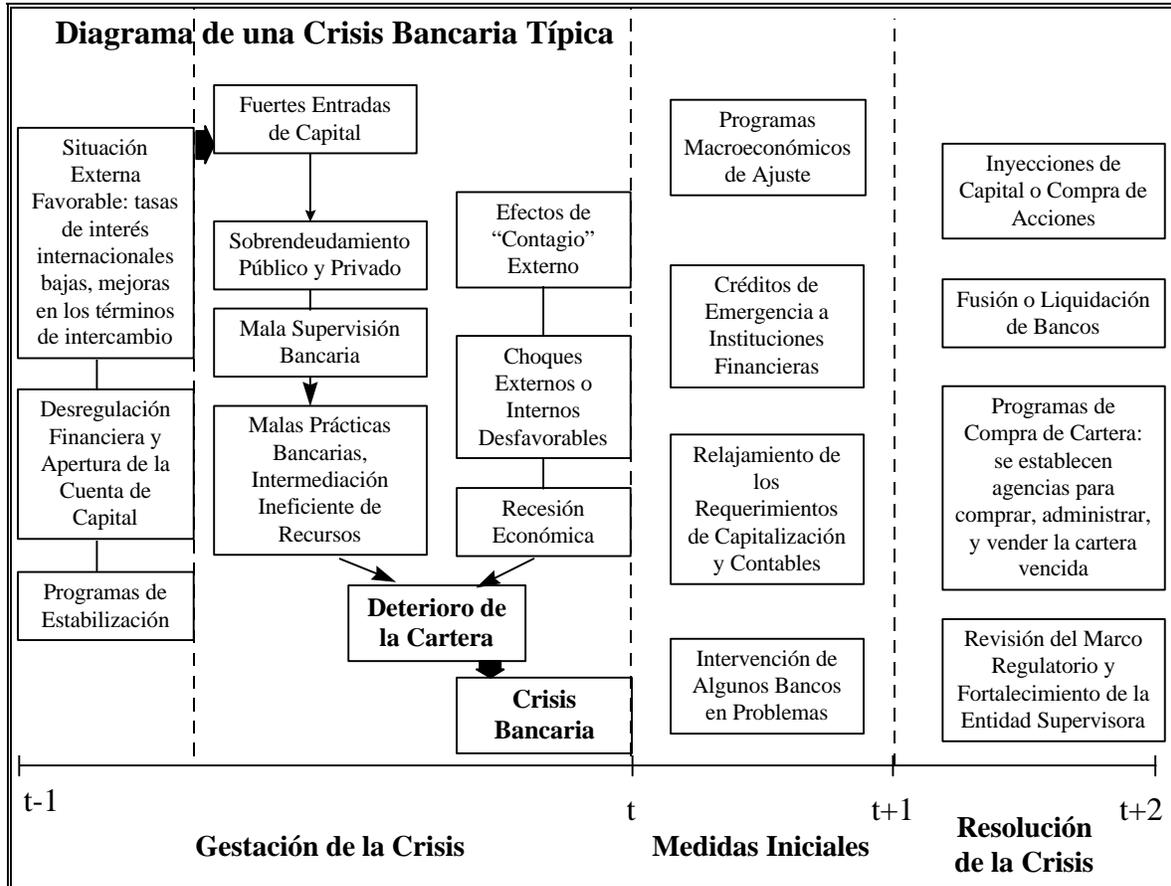
En este estudio se presentan 24 experiencias de crisis bancarias ocurridas en 22 países durante los últimos 20 años. Se expone una visión global de las crisis bancarias, que abarca desde sus orígenes hasta su resolución por parte de las autoridades. El describir las experiencias de otros países es útil para sostener una discusión más informada sobre la forma y medidas para enfrentar crisis bancarias y, de ser posible, evitar su recurrencia. El objetivo del estudio es comparar las crisis de los distintos países a partir de la elaboración de una base de información uniforme para cada experiencia analizada. Ciertamente, este análisis no es completo ya que no considera un gran número de crisis financieras que han ocurrido en los últimos 20 años. No obstante ello, se trató de incluir un número representativo de experiencias.

Dado que las crisis bancarias son fenómenos complejos en los que intervienen un gran número de variables, en este documento se ha buscado separar su descripción en tres etapas. En la primera se estudian sus orígenes, en la segunda se exponen las medidas que las autoridades toman inicialmente al estallar la crisis y en la tercera se presentan los mecanismos de resolución de las mismas. El Diagrama 1 ilustra de manera general las características o variables principales que corresponden a cada una de estas etapas, las cuales se describen con detalle en el documento.

El estudio se divide en las siguientes secciones. En la segunda sección se hace una descripción de los orígenes de las crisis haciendo énfasis en: (i) la importancia de los choques externos; (ii) la implementación de programas de estabilización, y; (iii) la desregulación financiera y la apertura de la cuenta de capitales. Se investigan las razones por las que dichos factores pueden conducir a una fragilidad creciente del sistema financiero y en última instancia al estallido de las crisis. Una vez que la crisis estalla, las autoridades toman una serie de medidas iniciales, como el otorgar créditos de corto plazo y relajar temporalmente los requerimientos mínimos de capital con el objeto de mantener funcionando el sistema de pagos y de contener el riesgo sistémico, además de llevar a cabo ajustes a la política macroeconómica. Las medidas iniciales se describen en la tercera sección. En las siguientes tres secciones se describen los mecanismos de resolución de las crisis; lo que ocurre una vez que las autoridades reconocen y enfrentan la gravedad de las mismas. Estas medidas están enfocadas a resolver el problema de fondo: la insolvencia de las instituciones financieras. En esta etapa, las autoridades implementan diversas medidas de saneamiento y generalmente revisan el marco regulatorio y fortalecen a la entidad supervisora. En la séptima sección se describe el papel del Banco Central durante las crisis bancarias y en la última sección se presentan las conclusiones.

Diagrama 1 Una Crisis Bancaria Típica

(En el Anexo 1 se presenta los diagramas que ilustran las crisis bancarias de Brasil, Estados Unidos y Filipinas.)



II.- ALGUNAS HIPÓTESIS SOBRE LOS ORÍGENES DE LAS CRISIS FINANCIERAS

En este apartado se presentan algunas hipótesis que consideramos son las más relevantes para explicar el origen de las crisis bancarias. Con base en las experiencias analizadas se puede afirmar que las crisis bancarias no son consecuencia de un fenómeno específico, sino que tienen su origen en distintos factores que ocurren en forma simultánea y se retroalimentan para gestar la crisis. Entre estos factores destacan los choques externos e internos, la implementación de programas de estabilización, la desregulación financiera y la apertura de la cuenta de capitales. Por otra parte, se exponen los motivos por los que dichos factores conducen a una fragilidad creciente del sistema financiero y en última instancia al estallido de las crisis.

a) Choques Externos

En diversos casos las crisis bancarias tienen su origen en cambios bruscos en los términos de intercambio y en las tasas de interés internacionales. Las crisis se gestan durante el periodo en que el país enfrenta un choque positivo en los términos de intercambio y en las tasas de interés internacionales o bien en sus condiciones internas. Este entorno genera expectativas excesivamente favorables sobre la economía, que inducen una fuerte entrada de capitales y una rápida expansión del crédito interno. El auge económico que resulta de ello es financiado fácilmente mediante el endeudamiento con el exterior, ya que el país cuenta con un amplio acceso al mercado internacional de capitales. Generalmente, una parte importante de estos recursos se destina al consumo y a la compra de ciertos activos como son las acciones y los bienes raíces, lo que eleva su precio. El aumento en el precio de estos activos es tal que en ocasiones surgen burbujas especulativas que a su vez alimentan la demanda de crédito, ya que estos activos sirven como garantía para la obtención de nuevos créditos. Ante esta situación, el sistema financiero se vuelve vulnerable a posibles movimientos adversos en los términos de intercambio y en las tasas de interés internacionales. Por ello, cuando el entorno internacional se deteriora, la situación interna se revierte: (i) se observan fugas de capitales, (ii) se presiona el tipo de cambio, (iii) las tasas de interés internas aumentan incluso más que proporcionalmente que las internacionales y iv) se rompe la burbuja especulativa. La reducción en el valor de las garantías bancarias, aunada a las altas tasas de interés internas, tiene como consecuencia una caída en la actividad económica que afecta la capacidad de pago de la deuda por parte de empresas y personas físicas, por lo que aumenta fuertemente la cartera vencida de los bancos y se reduce o incluso se elimina su capital, estallando así la crisis bancaria.

Las crisis a principios de los ochentas de los países en vías de desarrollo (tal es el caso de Chile y México) están asociadas a la evolución de las tasas de interés internacionales y de los precios internacionales del petróleo y otras mercancías. (Ver cuadros de Argentina (1980-1982), Chile (1981-1983), México (1982-1988), Filipinas (1981-1987), Malasia (1985-88) en el Anexo 2.) Durante los setentas, los países desarrollados siguieron políticas macroeconómicas expansivas en un entorno económico recesivo. Lo anterior se reflejó en tasas de interés reales muy bajas o incluso negativas a finales de los setentas que, junto con un exceso de liquidez en los mercados internacionales de capitales, permitió a países en vías de desarrollo contar con una amplia oferta de fondos a bajo costo que fueron intermediados por el sistema bancario, el cual experimentó un fuerte crecimiento. (En México (1982-1988), las bajas tasas de interés internacionales a finales de los setentas y el alto precio del petróleo propiciaron un fuerte endeudamiento externo público y privado intermediado por los bancos.) Esta situación se revirtió drásticamente a principios de los ochentas al establecerse una política monetaria restrictiva en los países desarrollados, particularmente en Estados Unidos, con el fin de combatir la inflación. El aumento en las tasas de interés internacionales conllevó una fuerte reducción del crédito a los países endeudados. La salud financiera de los bancos, muchos de los cuales habían contratado montos importantes de créditos en moneda extranjera, se complicó aún más con los movimientos a la baja en los precios internacionales de las principales mercancías de exportación de dichos países. Asimismo, las devaluaciones que experimentaron estos países, ocasionadas en parte por estos choques externos adversos, elevaron bruscamente los pasivos denominados en moneda extranjera de los bancos y acentuaron la recesión económica. Cabe señalar que, ante la incapacidad de dichos bancos de servir su deuda externa, los bancos extranjeros demandaron el pago anticipado de la misma.

Otro tipo de choque externo desfavorable es el que experimentaron los países del antiguo bloque socialista a finales de los ochentas a raíz de la caída del mercado de la ex-Unión

Soviética. La repentina y fuerte caída del mercado tradicional de exportaciones de los principales socios comerciales de la ex-Unión Soviética contribuyó a la generación de crisis bancarias en estos países.¹

Un choque externo adicional es el contagio entre mercados financieros de diferentes países. Movimientos bruscos en los mercados financieros de un país pueden desestabilizar los mercados financieros de otros países. Esto se debe a que la crisis en un país hace que los inversionistas se retiren de aquéllos que se considera atraviesan por una situación similar. Existen diversas experiencias al respecto. Tal es el caso de la caída de la bolsa de valores de Estados Unidos en octubre de 1987 que ocasionó una caída incluso mayor de la bolsa de valores en México, la inestabilidad cambiaria en Europa a finales de 1992,² el conocido “efecto tequila” en 1995,³ las recientes dificultades cambiarias de los países del sudeste asiático (“el efecto dragón”) y el “efecto samba” que pudiera hacer que una pérdida de confianza de los inversionistas en la economía brasileña afecte a otros países latinoamericanos.

b) Programas de Estabilización

La implementación de programas de estabilización poco creíbles es otro factor que puede dar origen a crisis bancarias. Aunque estos programas se traducen en una mejora inicial en las expectativas de los agentes y en una mayor actividad económica, no logran reducir suficientemente las tasas de interés internas, por lo que se mantiene un diferencial con el exterior ajustado por riesgo de devaluación relativamente elevado que incentiva las entradas de capitales y el endeudamiento externo de los bancos. En un inicio, las entradas de capitales permiten financiar fácilmente el déficit de la cuenta corriente. Sin embargo, el aumento en el gasto privado que en ocasiones llega a ser muy pronunciado y las políticas macroeconómicas que por lo general son procíclicas, hacen que el déficit en cuenta corriente crezca rápidamente. El aumento en el gasto agregado se debe en parte a la caída en las tasas de interés internas, a la mayor disponibilidad de crédito del exterior y a la mejora en las expectativas sobre la evolución de la economía.

Otro factor que puede explicar el aumento en el consumo es que, si el programa de estabilización no es creíble, los agentes sustituyen consumo futuro por consumo presente. La expectativa de abandono del programa tiene el efecto de reducir la tasa de interés real esperada, dado que implica una mayor inflación futura. La menor tasa de interés real abarata el consumo presente (y encarece el consumo futuro). Por ello, un programa de estabilización no creíble induce un aumento en el gasto, una caída en la tasa de ahorro y un mayor déficit en cuenta corriente.

Cuando las expectativas se revierten y el déficit de la cuenta corriente se hace difícil de financiar, se generan fuertes presiones sobre el tipo de cambio y la tasa de interés interna aumenta de manera brusca. Dicho aumento provoca una caída en la actividad económica que se magnifica cuando el tipo de cambio se devalúa. La devaluación aumenta la severidad de la crisis bancaria no sólo porque generalmente viene acompañada de una contracción de la actividad económica, sino porque los bancos, al haber acumulado una mayor proporción de sus pasivos con el exterior, sufren pérdidas adicionales por el aumento en el valor de los

¹ Ver cuadros de Finlandia (1991), Hungría (1990-1993), Países Bálticos (principios de 1990's) y Polonia (1991-1992),

² Aún cuando la crisis bancaria en Suecia estalló a principios de 1991, el aumento en las tasas de interés con la crisis cambiaria dificultó más la situación de los bancos.

³ Ver Argentina (1995) y Brasil (1995).

mismos y enfrentan problemas para refinanciar dichos pasivos. De las experiencias analizadas se observa que la implementación de programas de estabilización ha contribuido al estallido de las crisis bancarias en algunos países.⁴

c) Desregulación del Sector Financiero y Apertura de la Cuenta de Capitales

Las crisis bancarias también pueden tener su origen en programas de cambio estructural del sector financiero. En los últimos veinte años, la mayoría de los países han llevado a cabo reformas tendientes a desregular el sector financiero. Una de las principales medidas de desregulación del sector financiero es la eliminación de techos y controles a las tasas de interés con el fin de promover una intermediación financiera más eficiente. Sin embargo, muchas veces no existen las condiciones para garantizar que ello ocurra.

Por lo general, la desregulación de las tasas de interés y la apertura de la cuenta de capitales han permitido una canalización más eficiente del ahorro hacia actividades productivas y ha contribuido al desarrollo económico. No obstante ello, estas medidas han propiciado en ocasiones una reducción en el ahorro interno privado, así como el crecimiento acelerado pero ineficiente del sector financiero, que se traduce en mayor crédito bancario al sector privado. Además, la desregulación permite a los bancos incursionar en nuevos mercados, lo que generalmente se refleja en carteras de crédito más riesgosas.⁵ Por otra parte, la eliminación de las restricciones a la entrada de capitales permite a los bancos nacionales ofrecer créditos en moneda extranjera a tasas de interés relativamente bajas, lo que facilita el endeudamiento de los agentes económicos con el exterior. La mayor facilidad para obtener créditos a un costo que los agentes perciben como bajo ha contribuido, en los países analizados, a generar un mayor consumo y un mayor endeudamiento externo de los bancos.⁶

Por otra parte, en diversos países el marco regulatorio resultaba inadecuado e insuficiente, ya que los requisitos de capitalización resultaban ser insuficientes dado el alto nivel de riesgo de los bancos. Además, no se impedía ni se sancionaba algunas actividades grises por parte de los bancos, lo que también ocasionaba que las crisis tuvieran un mayor costo.⁷ Por otra parte, muchas veces no existía regulación en materia de control de riesgos y las auditorías internas de los bancos eran deficientes, por lo que no había una vigilancia adecuada de la evolución de su cartera. Un ejemplo muy claro es el de Tailandia antes de 1979. En ese país, la ley no regulaba los autopréstamos a los accionistas y a los directores de los bancos. En consecuencia, la cartera de créditos estuvo altamente concentrada en pocas compañías dueñas de los bancos o relacionadas con éstos y ante la insuficiencia de mecanismos de control y dados los procedimientos operativos inadecuados, se llevaron a cabo operaciones irregulares y fraudes.⁸

⁴ Para el caso de Latinoamérica destacan las experiencias de Venezuela y Brasil, mientras que para el caso de los países de Europa del Este destacan Hungría y Polonia. En Hungría, a raíz de la fuerte contracción del gasto público a finales de los ochentas para estabilizar la inflación y de la política monetaria relativamente restrictiva a principios de los noventas, aumentaron las tasas de interés internas, por lo que hubo una fuerte entrada de capitales. Como consecuencia de ello, en 1992 hubo un fuerte crecimiento crediticio que deterioró la calidad de la cartera de los bancos. En Polonia se adoptó el Programa de Transformación Económica en enero de 1990 que incluyó la eliminación de controles de precios y la apertura comercial. Esta política se tradujo en fuertes problemas financieros para las empresas paraestatales y en consecuencia para los bancos.

⁵ Ver los cuadros de México (1994), Hungría, Tailandia, Suecia y España.

⁶ Este fenómeno se observa en muchos casos, particularmente ver los cuadros de México (1982-1988), Finlandia y de Tailandia.

⁷ La existencia de un marco regulatorio incompleto se observa prácticamente en todos los casos. No obstante, sus efectos fueron han sido notorios en Estados Unidos, Argentina (1980-1982), Venezuela y Tailandia.

⁸ Otros países que tuvieron una situación similar fueron: Japón, en donde la liberalización y la expansión crediticia condujo a que los bancos tuvieran carteras más riesgosas, ya que el crédito se canalizaba a la compra de acciones y al sector de bienes raíces; Filipinas, donde el Banco Central disminuyó los requerimientos mínimos de capital; Ghana, ya que existía una fuerte concentración crediticia, niveles de reservas inadecuados, falta de límites a créditos y falta de estándares de provisionamiento; y los países Bálticos, quienes también tuvieron problemas importantes en el marco regulatorio y en la supervisión.

En este entorno se observa que las autoridades generalmente son incapaces de contrarrestar la creciente vulnerabilidad del sector financiero. No se sancionaron y corrigieron oportunamente prácticas como la concentración crediticia y la excesiva toma de riesgos.⁹ En muchos casos, los bancos incurrieron en una mala administración de su cartera y otorgaron préstamos a empresas del mismo grupo industrial. Por ejemplo, en Venezuela la mala administración bancaria y la excesiva concentración crediticia, ante una supervisión inadecuada, generaron carteras excesivamente riesgosas. Una gran proporción de los recursos fue canalizada a empresas asociadas con los propios bancos. Además, la existencia de prácticas contables que dificultaban la evaluación por parte de terceros de la salud de los bancos se acentuó en los meses anteriores a que la crisis estallara. En España, algunos bancos propiedad de conglomerados industriales propiciaron la concentración de créditos hacia las industrias de los propios grupos por encima de los niveles permitidos sin que las autoridades tomaran las medidas necesarias.

La falta de capital humano y de experiencia no sólo de los reguladores, sino también de los administradores de los bancos para operar en el nuevo entorno desregulado, también constituyó un factor importante para aumentar la vulnerabilidad del sistema financiero.¹⁰ Si a esta situación se agrega la inexistencia de información del historial crediticio de los agentes, no es de sorprender que los bancos hayan equivocado sus decisiones de crédito.¹¹

Las crisis bancarias también han sido propiciadas por la posibilidad de que los nuevos dueños de los bancos, que surgen del proceso de privatización, lleven a cabo operaciones altamente riesgosas e inclusive fraudulentas; tal fue el caso de México (1994). En los casos de los países del antiguo bloque socialista, la privatización bancaria fue acompañada de una reducción de los mercados tradicionales de la antigua banca del estado, además de que los nuevos bancos privatizados no se adaptaron adecuadamente al nuevo entorno de mercado. Además, se privatizaron bancos que ya arrastraban fuertes problemas de cartera vencida, de baja capitalización y de créditos a empresas relacionadas con los propios bancos.¹²

La desregulación financiera, cuando es acompañada de un marco regulatorio inadecuado e insuficientemente desarrollado y una supervisión débil, contribuye al deterioro de los activos bancarios y a la existencia de las crisis bancarias. La desregulación permite un excesivo endeudamiento externo y un deterioro acelerado de la cartera de los bancos. Por lo tanto, es esencial que al dar mayores libertades a los bancos, las autoridades refuercen los controles y la supervisión para evitar una toma excesiva de riesgos por parte de éstos.

⁹ Los productos derivados pueden ser un nuevo vehículo para evadir normas y disposiciones prudenciales. Ver el estudio de Garber y Lall (1996) sobre el comportamiento de las operaciones bancarias en productos derivados previo a la crisis de México en 1994.

¹⁰ Por ejemplo, en Estonia proliferaron bancos comerciales sin experiencia, sin el capital requerido y sin conocimientos técnicos suficientes. En Hungría y Polonia, recientemente las autoridades han hecho un esfuerzo para atraer inversión extranjera al sector bancario con el fin de suplir las carencias en capital humano y de tecnología (ver cuadros correspondientes).

¹¹ En México (1994), la inexperiencia de los nuevos banqueros y la inexistencia de información crediticia sobre los agentes propiciaron que los bancos tomarán decisiones equivocadas sobre el otorgamiento de créditos. En Argentina (1995), se considera que la inexistencia de sociedades de información crediticia hasta 1996 dificultó a los bancos la adecuada selección de sujetos de crédito. El aumento en el monto de la cartera vencida de 1991 a 1994 se atribuye en parte a la inexistencia de esta información. Una situación similar ocurrió también en España, en los Países Bálticos, Hungría y Polonia.

¹² En México, la privatización empezó en 1991, en Hungría en 1987, en Polonia en 1989 y en los Países Bálticos en 1991. En los cuadros anexos se describe la problemática de los nuevos bancos en estos países.

d) El Seguro sobre Depósitos

Es importante resaltar que la desregulación financiera generalmente ocurre en un entorno donde existe una garantía gubernamental implícita o explícita de protección a los depósitos bancarios, la cual induce a bancos subcapitalizados a atraer depósitos y a destinar dichos recursos a actividades excesivamente riesgosas y poco productivas.¹³ En el caso de bancos con escaso o nulo capital propio, la garantía gubernamental subsidia la toma de riesgos. El banco se lleva todas las ganancias si el proyecto resulta redituable, mientras que el fisco absorbe las pérdidas en caso contrario. En los casos en que el seguro de depósitos es explícito, las primas que los bancos pagan al seguro no reflejan debidamente los riesgos que éste cubre, por lo que el subsidio al financiamiento de actividades riesgosas no se elimina. Además, este tipo de garantía reduce el incentivo de los depositantes a evaluar y vigilar directamente la salud financiera de los bancos. Por ello, independientemente de su nivel de capitalización, el banco que ofrece la mayor tasa de interés es el que más depositantes atrae. Así, la garantía de depósito proporciona a los bancos, en un entorno de bancos subcapitalizados, no sólo los incentivos sino también los recursos para arriesgar sus inversiones. En este contexto, esta garantía constituye un factor importante que distorsiona gravemente las decisiones de los bancos, genera ineficiencias y aumenta el costo de las crisis bancarias.¹⁴

Un caso diferente es el de Estados Unidos, ya que en ese país la creciente debilidad de las instituciones financieras previa a la crisis tuvo su origen en una regulación excesiva. El sistema financiero de ese país venía operando, desde los años treinta, en un entorno regulatorio con traslape de funciones entre reguladores. La regulación de los bancos y de las instituciones de ahorro (S&Ls) correspondía tanto a autoridades federales como a autoridades estatales. Además, la regulación ha estado segmentada por funciones y geográficamente. Esta situación limitó la capacidad de las instituciones financieras para diversificar riesgos en un entorno donde el avance tecnológico facilitó la aparición de intermediarios financieros no bancarios sujetos a una menor regulación que los bancos y por lo tanto, con ventajas competitivas sobre ellos. El aumento sin precedentes en las tasas de interés a principios de los ochentas provocó que las S&Ls se volvieran insolventes de la noche a la mañana, ya que tenían como activos hipotecas a plazos largos y a tasas fijas.

e) La Inestabilidad y las Fallas de los Mercados Financieros

La inestabilidad de los mercados financieros también ha sido un factor importante que ha contribuido a la ocurrencia de crisis bancarias. La volatilidad de los precios de los activos financieros ha generado crisis bancarias en aquellos casos en que los bancos se encuentran excesivamente expuestos a cambios en los precios de dichos activos. En buena parte de los casos analizados se observa que cambios bruscos en los precios de ciertos activos como son el tipo de cambio, el precio de los bienes raíces y el precio de las acciones tienen una fuerte incidencia sobre la salud de los bancos. El impacto adverso de una baja en el precio de estos activos es directo e indirecto. Es directo cuando el banco comercial: (i) tiene una posición corta en moneda extranjera, es decir, sus pasivos contratados en moneda extranjera exceden sus activos en dicha moneda; (ii) tiene una fracción importante de sus activos en acciones o en créditos garantizados por ellas, y; (iii) concentra créditos en el sector de bienes raíces. Es

¹³ Por ejemplo, en Argentina (1980-1982) existía un seguro de depósitos explícito que generó incentivos perversos a los bancos (ver cuadro correspondiente). Otros seguros son el Fogade de Venezuela, el Fobaproa de México, el FPA de Filipinas y el Corfo de Chile.

¹⁴ En la mayoría de las experiencias analizadas, aún cuando no existía un seguro de depósitos explícito, los depositantes fueron rescatados.

indirecto cuando la inestabilidad cambiaria se traduce en mayores tasas de interés y en una menor actividad económica, lo que deteriora los balances de los bancos. Además, el rompimiento de las burbujas especulativas en acciones y bienes raíces no sólo disminuye la confianza de los agentes en los mercados financieros, sino que además disminuye el valor de las garantías sobre los créditos otorgados por los bancos.

La vulnerabilidad de los bancos a movimientos en el tipo de cambio es mayor en regímenes de tipo de cambio fijo o predeterminado, toda vez que estos regímenes pueden ser más propensos a ataques especulativos que generen movimientos menos frecuentes pero más bruscos del tipo de cambio. Sin embargo, cabe destacar que la volatilidad observada en regímenes de tipo de cambio flotante en los últimos veinte años también ha sido elevada, incluso entre los países industrializados. Por ejemplo, las fluctuaciones entre el valor del dólar estadounidense, el yen japonés y el marco alemán han sido superiores al 50%. No obstante ello, estas fluctuaciones no parecen haber sido por sí mismas detonadores de crisis bancarias en dichos países, quizás porque los bancos se pudieron proteger de las mismas cubriendo sus posiciones y porque probablemente las fluctuaciones en el tipo de cambio no tuvieron un impacto tan importante sobre la actividad económica, como lo habría tenido una crisis cambiaria en el contexto de un régimen de tipo de cambio predeterminado.

Con frecuencia se observa que el estallido de las crisis bancarias se asocia al rompimiento de burbujas especulativas en el mercado accionario y de bienes raíces.¹⁵ El sistema financiero alimenta la burbuja al canalizar montos importantes de recursos hacia dichos mercados, cuyos activos a su vez sirven de garantía para nuevos préstamos. La burbuja especulativa eleva artificialmente la demanda de crédito de la economía, lo cual tiende a aumentar la tasa de interés interna y a reducir la disponibilidad de financiamiento de actividades más productivas. Para evitar las crisis bancarias es fundamental reconocer que aumentos bruscos en el precio de los activos no justificados en los fundamentos de la economía, tienden a hacer más vulnerable al sistema financiero. Al romperse la burbuja, cae el valor de las garantías bancarias y se reduce el incentivo de pago de los deudores, especialmente si el valor de dichas garantías cae por debajo del valor de la deuda. En estas circunstancias, al deudor no le conviene pagar su deuda.¹⁶ Ante el deterioro del valor de las garantías, la cartera vencida de los bancos aumenta rápidamente.

III.- MEDIDAS INICIALES ADOPTADAS UNA VEZ ESTALLADA LA CRISIS BANCARIA

Con base en las experiencias analizadas, es posible identificar dos tipos de medidas adoptadas por las autoridades al estallar la crisis. El primer tipo de medidas es el de otorgar créditos de emergencia en moneda nacional o extranjera a las instituciones financieras en problemas,

¹⁵ En Argentina y Chile surgieron burbujas especulativas a finales de los setentas. El índice de la bolsa de valores en Argentina aumentó en 500% de 1977 a 1980 (en dólares). En Suecia y Finlandia, las burbujas especulativas también fueron el factor determinante de las crisis. En Suecia, el precio de las acciones aumentó en términos nominales en 140% de 1985 a 1989, mientras que el precio de los bienes raíces aumentó en aproximadamente 80% en ese mismo período. En 1989 se rompió la burbuja especulativa y para 1993, el precio de las propiedades comerciales había caído en un 70%. En Japón, la burbuja especulativa se rompió en 1989 y generó una caída en el consumo y la inversión privados, y un deterioro continuo de la calidad de los activos del sistema desde 1985 que se agudizó en 1989. La cartera vencida de los bancos aumentó considerablemente como consecuencia de la caída en los precios de los activos, ya que los créditos al sector bienes raíces pasaron de 9.9% de los créditos totales de los bancos comerciales en 1980 a 26.8% en 1989. En Malasia, la mayoría de los créditos se canalizaron hacia el sector de bienes raíces, donde se observó una burbuja especulativa. Para finales de 1986, el 55% del total de los créditos nuevos estaba destinado a dicho sector.

¹⁶ El contrato de deuda otorga implícitamente la opción de no pago al deudor. Este último gana ejerciendo la opción cuando el valor de las garantías es menor que el valor de su deuda. A este respecto ver el estudio sobre México de Guerra (1997).

generalmente a través del Banco Central.¹⁷ Estos créditos tienen como objetivo el que los bancos puedan cumplir con sus obligaciones de corto plazo para evitar corridas bancarias y el colapso del sistema de pagos. El segundo tipo de medidas consiste en el relajamiento temporal de los requisitos establecidos en la regulación, en particular de los requerimientos de capitalización, de las obligaciones fiscales y de las obligaciones contables de los bancos. El Cuadro 1 describe para algunas de las experiencias analizadas, las formas que tomó el relajamiento de las disposiciones a las que estaban sujetos los bancos.

Los créditos de emergencia del Banco Central sirven para evitar el colapso del sistema de pagos en el muy corto plazo. Sin embargo, muchas veces estos créditos se otorgaron a bancos insolventes lo cual prolongó artificialmente el periodo de vida de los mismos y generó incentivos perversos sobre los administradores de estos bancos. El relajamiento temporal de las obligaciones de los bancos permite y estimula a sus administradores llevar a cabo acciones altamente riesgosas e ineficientes. También les facilita incurrir en prácticas oscuras e incluso ilegales, ya que en esta etapa de la crisis los supervisores típicamente están enfocados a salvar a los bancos, por lo que descuidan su labor de vigilancia y de aplicación de la regulación. Por lo tanto, no es sorprendente que en la mayoría de los casos analizados se haya observado un fuerte deterioro de la cartera de los bancos en los meses subsecuentes a la implementación de estas medidas iniciales, lo cual se tradujo en un mayor costo de las crisis.

¹⁷ En México (1994), en enero de 1995 el Banco Central establece una ventanilla de liquidez en dólares para los bancos comerciales a efecto de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en moneda extranjera. A través de este programa se dio liquidez inmediata de divisas a las instituciones de crédito. En Argentina (1980-1982), el Banco Central proporcionó créditos de emergencia en moneda nacional a instituciones financieras en problemas para que pudieran cumplir con sus obligaciones de corto plazo. En Brasil, Chile, Venezuela, Suecia, Noruega, Letonia, Lituania, Tailandia y Filipinas se observan medidas similares.

Cuadro 1 Ejemplos de Relajamiento de la Regulación Bancaria

En Estados Unidos, en respuesta a la crisis de las instituciones de ahorro (S&Ls) se adoptan las siguientes medidas en 1982:

- 1.- Facilitar efectivo a las S&Ls por anticipado por parte del Federal Home Loan Bank, organismo del FSLIC.
- 2.- Aumentar la cobertura del seguro a las S&Ls, lo que les facilitó obtener fondos;
- 3.- Permitir a las S&Ls convertirse en empresas de responsabilidad limitada;
- 4.- Relajar los topes a los préstamos en bienes raíces;
- 5.- Diferir las pérdidas sobre los préstamos;
- 6.- Dar tratamiento fiscal favorable a las reservas sobre cartera vencida (se permite a las instituciones financieras traspasar al futuro las pérdidas fiscales para reducir los impuestos así como revaluar edificios, locales y otras propiedades) para reducir las obligaciones fiscales de las S&Ls;
- 7.- Valuar de manera liberal activos intangibles.

En Japón, en agosto de 1992 el gobierno permitió a los bancos:

- 1.- No reportar las pérdidas de acciones cuyo valor de mercado fuera inferior a su valor en libros;
- 2.- Congelar el tope al pago de dividendos con el objeto de contrarrestar la caída en el precio de las acciones;
- 3.- Deducir del pago de impuestos las provisiones de créditos malos;
- 4.- Destinar un monto equivalente al 2.2% del PIB para la compra de terrenos, la inversión en acciones y el aumento de créditos a instituciones financieras gubernamentales hacia empresas medianas y pequeñas, para elevar el valor de las garantías bancarias;
- 5.- El Banco Central disminuyó gradualmente y durante más de 2 años la tasa de descuento del 6% al 1%.

En Brasil, a finales de 1995 las autoridades permitieron que los bancos con problemas de liquidez incumplieran temporalmente los requerimientos de capitalización del BIS.

En Chile, en 1982 el gobierno consideró que los problemas bancarios eran transitorios y se adoptaron algunas medidas que otorgaron a las instituciones mayor flexibilidad contable y les permitieron disfrazar sus pérdidas.

En Letonia, ante la falta de regulación para intervenir formalmente a los bancos, las autoridades entablaron largas negociaciones con el principal banco (Banco Baltija) que tenía un faltante de capital equivalente al 7% del PIB estimado para 1995. Durante ese tiempo desaparecieron más de la mitad de los activos de dicho banco.

Es importante exponer algunas de las razones que conducen a las autoridades a adoptar estas medidas iniciales:

1. Al estallar la crisis, las autoridades pudieran no contar con la suficiente información sobre la situación verdadera del sistema bancario e inferir que los bancos en problemas enfrentan una situación de falta de liquidez y no de insolvencia. Ello justificaría que las autoridades otorguen créditos de emergencia.
2. En los casos en que las autoridades reconocen los problemas de solvencia de los bancos, el marco institucional y legal no prevé la manera adecuada para enfrentar una crisis bancaria, es decir, no existen los mecanismos legales ni el marco institucional que permitan tomar medidas de saneamiento de manera ágil. Por ejemplo: (i) en algunos casos las autoridades no están facultadas para intervenir a los bancos en problemas¹⁸ y (ii) hay problemas de coordinación entre autoridades debido a una falta de delimitación clara y precisa de las responsabilidades de las distintas autoridades ante la crisis.¹⁹
3. Al estallar la crisis, el capital y los fondos disponibles de los seguros de depósitos por lo general son insuficientes para cubrir los depósitos de los bancos asegurados. En los meses previos al estallido de la crisis, los recursos del fondo de seguro de depósitos generalmente se agotan. Los administradores de seguros de depósitos descapitalizados tienen incentivos similares a los de los bancos descapitalizados, a quienes deben vigilar. Los administradores de estos seguros tienden a mantener operando artificialmente a los bancos con la esperanza de que su situación mejore y el seguro pueda recapitalizarse gradualmente. De esta manera las autoridades evitan reconocer, tanto la situación precaria de los bancos y del seguro, como el no haber cumplido adecuadamente con su función de supervisión en los meses anteriores al estallido de la crisis.
4. No se considera administrativa o políticamente viable intervenir, liquidar o dejar quebrar a los bancos. Los recursos humanos del gobierno son limitados y el costo político es elevado. Además, se considera que la intervención o quiebra de bancos importantes puede poner en riesgo el funcionamiento del sistema de pagos.

De un número importante de las experiencias analizadas se desprende que, al estallar las crisis bancarias, los gobiernos implementan medidas que son adecuadas para resolver los problemas de liquidez de muy corto plazo de la banca, pero que no resuelven los problemas de solvencia, sino que en muchos casos los agravan. En el caso de Estonia, las autoridades parecen haber actuado de manera oportuna y adecuada, ya que desde un inicio reconocieron la gravedad de la crisis y la inexistencia de fondos suficientes para un rescate. Las autoridades anunciaron que el rescate sería inflacionario y contrario al consejo monetario, ya que el Banco Central no podía actuar como prestamista de última instancia. Las autoridades determinaron que los problemas del principal banco afectado se debían a su mala administración y que éste no se había ajustado al marco regulatorio, por lo que se procedió a su liquidación.²⁰ En Noruega se decidió, con

¹⁸ En Letonia, al estallar la crisis, el Banco Central no tenía la autoridad de intervenir a los bancos en problemas, por lo que no pudo tomar el control inmediato del banco Baltija, que ya tenía capital neto negativo.

¹⁹ El caso de Estados Unidos es un ejemplo característico de este problema. En este país existía un traslape de funciones entre los reguladores y supervisores a nivel federal y a nivel estatal.

²⁰ Los depositantes recibieron el 60% de sus depósitos y los accionistas incurrieron en fuertes pérdidas. Los problemas financieros de otros dos bancos comerciales se debían a causas externas: el gobierno ruso congeló los activos que estos bancos tenían depositados en Moscú. Por esta razón, el gobierno decidió inyectarles capital y posteriormente fusionarlos. Cabe mencionar que los depositantes de estos bancos no sufrieron pérdidas.

cierto rezago, que el apoyo del gobierno a los bancos comerciales podría darse sólo después de su intervención gerencial. Algunos otros países también parecen haber reconocido la importancia de evitar el deterioro de los activos de los bancos a partir del estallido de la crisis.

IV.- MEDIDAS DE SANEAMIENTO

Una vez que las autoridades reconocen públicamente la gravedad de la crisis, llevan a cabo acciones para corregir el problema de fondo, que es la insolvencia de los bancos. Dada la importancia y el monto significativo de los recursos que las autoridades destinan para el saneamiento de los bancos, es importante que el gobierno se sujete a principios básicos como son la transparencia, la equidad y minimizar las distorsiones sobre el funcionamiento de los mercados financieros y el costo fiscal del rescate. Sin embargo, cabe resaltar que sólo pocos países han hecho públicos los principios a los cuales debe sujetarse el gobierno. En este sentido, cabe destacar los principios de saneamiento adoptados en Finlandia.²¹

- 1.- El apoyo tiene que ser transparente.
- 2.- El gasto gubernamental tiene que minimizarse, es decir, los dueños de los bancos tienen que hacer lo posible para recapitalizar a los bancos y en su caso asumir las pérdidas.
- 3.- El gobierno tiene que tomar acciones inmediatas para que los bancos en problemas no aumenten su crédito a deudores de alto riesgo o a deudores que hayan incurrido en cartera vencida.
- 4.- Para obtener apoyo gubernamental, los bancos afectados deben apoyar políticas de racionalización del sistema bancario como son las fusiones y el permitir la participación de bancos extranjeros.
- 5.- Las distorsiones a la competencia deben minimizarse.
- 6.- El banco que se beneficie del apoyo debe ser supervisado cercanamente por las autoridades.

En lo que resta de esta sección se describen las principales medidas de saneamiento de las instituciones financieras que se observan en las experiencias analizadas.

a) Intervenciones, Fusiones y Liquidaciones

Intervenciones

En la mayoría de los casos, las autoridades han dado como primer paso para el saneamiento de una institución financiera, su intervención gerencial para más tarde liquidar, fusionar o hacerle aportaciones de capital.²² Las intervenciones buscan evitar un mayor deterioro de la institución y contener el efecto contagio dentro del sistema de pagos interbancario. Por lo general, las autoridades no intervienen un banco sino hasta que éste presenta capital neto

²¹ Ver también Rojas-Suárez y Weisbrod (1996).

²² Por ejemplo, en México, entre 1995 y 1997 la CNBV intervino 12 bancos medianos y pequeños que representan el 16.5% de los activos bancarios totales. En Brasil, para marzo de 1997, el Banco Central había intervenido 37 bancos. En Malasia, en 1985, el Banco Central intervino y congeló los activos de 24 compañías financieras. Además, en 1986, el Banco Central intervino tres bancos comerciales y designó una nueva administración. En Tailandia, el paquete de medidas anunciado en 1987 para otorgar ayuda a los bancos comerciales incluía, como primer paso, su intervención por parte del Banco Central. En Filipinas, a lo largo de la crisis se intervinieron 4 bancos comerciales.

significativamente negativo. En algunos países, las crisis bancarias han propiciado que se institucionalicen los procesos para intervenir bancos. Tal es el caso de España y Noruega. En España, en 1980 el Fondo de Garantía de Depósitos adquirió el poder de intervenir gerencialmente a los bancos en problemas. Sin embargo, la intervención sólo se lleva a cabo después de que el Banco Central la autoriza. El Banco Central identifica al banco en problemas y lo notifica del monto del quebranto. Si los accionistas no recapitalizan el banco, el Fondo de Garantía de Depósitos lo interviene.²³

Fusiones

Una vez que el gobierno interviene un banco, puede tomar dos tipos de acciones para su reprivatización. El primer tipo consiste en fusionar el banco intervenido con un banco que se considere sano. Para que el banco intervenido sea atractivo a los bancos sanos, el gobierno “limpia” la cartera del primero y lo vende con un bajo nivel de cartera vencida. En casos de deterioro extremo de la cartera del banco intervenido, lo único que se vende es la red de sucursales y sus activos fijos. El segundo tipo de acciones por parte del gobierno consiste en establecer empresas especializadas para la venta de la cartera adquirida de los bancos intervenidos y de los programas de compra de cartera. En el Cuadro 2 se presentan algunas experiencias sobre fusiones de bancos.

²³ En Noruega se decidió en 1992 que el apoyo del gobierno a los bancos comerciales se daría sólo después de su intervención gerencial.

Cuadro 2 Fusiones de Bancos²⁴

En Estados Unidos, las fusiones de bancos intervenidos con bancos sanos queda a cargo de la FDIC. Desde 1990 el proceso es el siguiente: 1) Se establece un mecanismo de subasta abierto y competitivo que considera todas las posturas. 2) Los bancos que solicitan ayuda deben estar de acuerdo con que los postores les hagan una revisión a fondo (“due diligence”). 3) Las posturas deben establecer límites cuantitativos a las garantías gubernamentales de forma que se pueda valorar el costo potencial para el FDIC de cada postura. La postura ganadora es la que tiene el menor costo potencial.

En España, el proceso de fusiones se sujeta a lo siguiente: una fusión ocurre sólo después de que el Banco Central notifica a los accionistas el monto de las pérdidas y les da una oportunidad para recapitalizar el banco. Si la recapitalización no se lleva a cabo, el Banco Central autoriza la intervención del banco por parte del Fondo de Garantía de Depósitos. En este caso, el Fondo (i) compra las acciones de los bancos a valor en libros, (ii) sustituye la administración, (iii) en algunos casos asume la cartera vencida y (iv) vende (fusiona) el banco en no más de un año.

En México, la autoridad supervisora (CNBV) ha sido la encargada de intervenir bancos para más tarde fusionarlos. La CNBV ha implementado discrecionalmente tres esquemas de fusiones: i) venta de la red de sucursales del banco intervenido a bancos comerciales, mientras que el Fobaproa absorbe parte de la cartera, ii) venta parcial o total del banco intervenido a bancos comerciales y iii) venta parcial del banco intervenido a bancos comerciales con opción de que éstos posteriormente aumenten su participación accionaria.

Bajo el primer esquema, la red de sucursales y el pasivo tradicional de Banca Cremi y de Banco de Oriente fueron vendidos a Banco Bilbao Vizcaya. Por otro lado, Promex adquirió las sucursales de Banco Unión; Afirme las sucursales de Banco Obrero; y Banco del Atlántico las de Banco Interestatal y las de Banco del Sureste. Bajo el segundo esquema, Banco Santander adquirió el 51% del capital de Banco Mexicano; Banorte el 100% de Banco del Centro y el 81% de Banpaís; mientras que Citibank adquirió la mayoría de las acciones de Banca Confía. Bajo el tercer esquema, Bank of Nova-Scotia adquirió el 10% de las acciones del Grupo Financiero Inverlat y obligaciones convertibles que le dan la opción de incrementar su participación accionaria hasta el 55% en el año 2000.

Liquidaciones

Durante las crisis bancarias pocos países recurrieron a liquidaciones y revocaciones de licencias de las instituciones financieras en problemas. En general, las autoridades prefirieron los mecanismos de saneamiento anteriormente descritos.²⁵

²⁴ Algunos otros ejemplos son Brasil, donde se otorgan incentivos fiscales para financiar fusiones, Finlandia, Noruega, Japón, Filipinas y Estonia.

²⁵ No obstante, cabe mencionar los siguientes países que sí recurrieron a este mecanismo: Estados Unidos, Argentina (1980), Brasil, Finlandia y Estonia.

b) Programas de Compra de Cartera

Generalmente, la compra de cartera se realiza por medio del sistema de seguro de depósitos o por el Banco Central. A través de este mecanismo, el gobierno adquiere la totalidad de la cartera de los bancos intervenidos o bien de los bancos que se consideran financieramente débiles. De esta forma, los bancos traspasan parte de su cartera vencida al gobierno. En el Cuadro 3 se describen algunos de los esquemas de compra de cartera.

c) Esquemas de Venta de Cartera

Una vez que los gobiernos han adquirido la cartera vencida de los bancos intervenidos y de los programas de compra de cartera, enfrentan el problema de vender la cartera y los activos asociados a ella. Ante la inexistencia de mercados secundarios suficientemente desarrollados que pudieran ser utilizados para este fin, los gobiernos se ven obligados a constituir empresas especializadas para ello. Estas empresas juegan un papel fundamental en la resolución de la crisis dado el enorme volumen de cartera adquirida por el gobierno y la necesidad de diseñar programas de venta expeditos que reduzcan el tiempo de resolución. Para evitar el deterioro de los activos, las autoridades establecen periodos de tiempo de venta limitados. Por ejemplo, en España el Fondo de Garantía de Depósitos tiene un límite de un año para vender los activos de los bancos intervenidos. En el Cuadro 4 se describen algunos esquemas de venta de cartera.

Cuadro 3

Esquemas de Compra de Cartera

En Chile, en 1984 el Banco Central proporcionó efectivo a los bancos comerciales a cambio del valor nominal de la cartera vencida que adquirió de los mismos. Los bancos comerciales podían vender un máximo equivalente al 150% del capital más las reservas de cada banco. Para participar en este esquema de compra de cartera, los bancos tenían que pagar los créditos de emergencia que el Banco Central les había otorgado al estallar la crisis. Para pagar por la compra de cartera, el Banco Central emitió pagarés. En 1985, para que los bancos pudieran cumplir con los requisitos de capitalización internacionales, el gobierno compró acciones de los bancos a través de una agencia estatal de banca de desarrollo. Se estableció que el gobierno tenía que vender toda su participación accionaria en un período no mayor a 5 años y en ningún caso podía ser dueño de más del 49% de cualquier banco.

En Hungría, en diciembre de 1992 se publicó el “Programa de Consolidación de Cartera”, por el cual el gobierno ofreció a los bancos comprar cartera vencida a cambio de un bono gubernamental a 20 años indizado a la tasa de T-Bills de Estados Unidos. En cuanto a los bancos comerciales, los créditos clasificados como cartera vencida antes de 1992 fueron reemplazados al 50% del valor nominal de dicho bono. La cartera clasificada como vencida durante 1992 se reemplazó al 80% del valor nominal del bono. Para los bancos controlados por el estado la tasa de reemplazo fue del 100% para la cartera vencida y los intereses devengados de la misma fueron reemplazados por bonos que sólo pagaban la mitad de T-Bills. Posteriormente, el Banco Central convirtió esta deuda a dólares para cubrir a los bancos de una posible devaluación.

En México, desde 1995 el Fobaproa ha adquirido de los bancos intervenidos por la CNBV y a través del “Programa de Capitalización Permanente” cartera por 363 mil millones de pesos (a septiembre de 1997). Este programa establece que el capital que inyecten los accionistas de los bancos será complementado por una compra de cartera por parte de Fobaproa igual a dos veces el monto de la aportación. Los bancos seleccionan la cartera que venden a Fobaproa (generalmente de menor calidad), quien a cambio les transfiere un pagaré a 10 años que devenga intereses a la tasa de los Certificados de la Tesorería (CETES) a 91 días. La compra de la cartera es a valor contable (valor del crédito neto de reservas). La cartera vendida a Fobaproa se traspa a un fideicomiso del banco comercial, el cual mantiene la responsabilidad de administración y cobro de dicha cartera. La totalidad de los ingresos de la cobranza se destina a la amortización del pagaré. Si al vencimiento de la operación (en el año 2005) no se ha amortizado la totalidad del pagaré, el Fobaproa cubre entre el 70% y 80% y el banco el resto. En tanto el banco no amortice el pagaré, éste sólo recibe entre 20 y 30 centavos de cada peso que cobre de esta cartera. La cartera del fideicomiso debe ser calificada una vez al año (y no una vez cada trimestre como es el caso para el resto de la cartera). Los bancos están obligados a constituir entre el 20% y 30% de las provisiones que resulten de dicha calificación si las provisiones realizadas con anterioridad son insuficientes para cubrir esta obligación. A principios de 1997, debido al creciente deterioro del margen financiero de los bancos, se aumentó la tasa de interés del pagaré de Fobaproa de CETES a CETES más 2 puntos porcentuales por los primeros 3 años. Durante los últimos 7 años, los pagarés devengarán la tasa de CETES menos 1.35 puntos porcentuales. El costo estimado del programa de Fobaproa más los esquemas de capitalización es de 8.3% del PIB estimado para 1997.

Cuadro 4

Esquemas de Venta de Cartera

En Estados Unidos, en 1989 se crea la Resolution Trust Corporation (RTC) que es un organismo con autoridad para intervenir y resolver los fracasos de las S&Ls. Se le dieron 6 años

de vida en los que debía vender la cartera adquirida con financiamiento inicial de 50 mil millones de dólares. Debido a pérdidas crecientes por la caída generalizada en el precio de los bienes raíces, en 1991 el financiamiento del RTC fue ampliado a 78 mil millones de dólares. Para finales de 1991, la RTC tenía 357 mil millones en activos.

En Suecia, en mayo de 1993 se crea la Autoridad de Apoyo a Bancos (AAB) para otorgar asistencia a los bancos y se crean dos Compañías de Administración de Activos (CAA's). La AAB era una entidad dependiente de la Secretaría de Hacienda y operaba con auditores externos. Además, otorgaba asistencia a los bancos (inyección de capital) y a los depositantes, pero no tenía facultades para la venta de activos, salvo que se tratara de toda la cartera en caso de fusiones. A las dos CAA's se les transfirió sólo una parte de la cartera vencida de los bancos. El resto de la cartera se quedó en manos de los bancos, de tal manera que aquéllos que recibieran mayor apoyo mantuvieran niveles de cartera vencida proporcionales a los que recibieran menor apoyo.

En Polonia, en 1993 el Banco Central adquirió cartera de los 9 bancos regionales por el equivalente a 5 mil millones de dólares. Ningún banco comercial se quedó con créditos dudosos o créditos vencidos a partir de ese año. Para el caso de créditos a empresas paraestatales, la cartera vencida fue removida de los bancos hacia una agencia gubernamental de resolución (Agencia de Desarrollo Industrial) que se creó en 1993 con el Programa de Reestructuración Bancaria y Empresarial.

En Filipinas, durante la crisis los bancos podían transferir a valor en libros los créditos en cartera vencida que fueran mayores a 10 millones de pesos y los créditos de menor monto que contaran con garantías gubernamentales, al Fondo de Privatización de Activos (FPA); entidad financiada por el gobierno e integrada por representantes de la Secretaría de Hacienda y del Banco Central. Durante 1986 y 1987 se transfirieron 400 créditos al FPA. Este fondo vendió la cartera vencida al mejor postor a través de subastas; como regla, la cartera no se revendió a los dueños originales y sólo se reestructuraba o se le inyectaba capital cuando ello resultaba en un valor significativamente más alto para su venta. Los dos bancos más grandes de Filipinas (que eran propiedad del gobierno) aportaron personal propio para administrar la cartera transferida al FPA. Su trabajo consistía en preparar los activos para su venta y preparar la documentación legal necesaria. Una vez efectuada la venta, el FPA cubría los costos en los que incurrieron los bancos (incluyendo el salario del personal de los bancos). Todos los ingresos de las ventas del FPA fueron para el Gobierno Federal. Los bancos también integraron unidades internas cuya función era recuperar o vender la cartera que no se transfería a este fondo.

En México, en junio de 1996 se crea Valuación y Venta de Activos (VVA) cuyo objetivo original fue vender al mayor precio posible los activos del Fobaproa provenientes de los bancos intervenidos y del Programa de Capitalización para minimizar el costo fiscal de la cartera adquirida. Sin embargo, VVA enfrentó diversas dificultades que obstaculizaron el proceso de venta de la cartera, por lo que esta entidad desapareció en agosto de 1997 y el Fobaproa asumió sus funciones.

d) Recapitalización de los Seguros de Depósitos

El seguro de depósitos es un mecanismo importante para mantener la confianza de los agentes en el sistema financiero. Desde antes del estallido de la crisis, estos seguros generalmente se encuentran parcial o totalmente descapitalizados, por lo que no pueden cumplir con sus funciones. Un sistema de seguro de depósitos descapitalizado enfrenta incentivos perversos toda vez que, al no disponer de recursos suficientes para enfrentar contingencias y no poder respaldar a los depositantes, prefiere posponer el reconocimiento de la gravedad de la situación por la que atraviesan los bancos. Al no enfrentar oportunamente estos problemas, la probabilidad de una crisis bancaria aumenta y sus costos pueden elevarse. De ello se desprende que muchos gobiernos hayan reconocido la importancia de mantener seguros de depósitos adecuadamente capitalizados. Por ejemplo, en Estados Unidos, en 1991 el Congreso autorizó la inyección de 70 mil millones de dólares al sistema de seguro de depósitos (FDIC). Actualmente, el presidente de esta institución acude al Congreso regularmente para exponer la situación financiera de la misma y en su caso obtener apoyo del poder legislativo para su recapitalización.²⁶

En otros casos, los Bancos Centrales han asumido la responsabilidad de administrar los fondos de seguro de depósitos. Para aquellos países en donde no existían seguros de depósitos, las crisis por lo general persuadieron a los gobiernos a establecer esquemas de seguro o garantías explícitos.²⁷

En las siguientes secciones se describen diversas medidas de cambio institucional que fueron propiciadas por las crisis bancarias. Estas incluyen las reformas al marco regulatorio y las medidas encaminadas al fortalecimiento de la supervisión. También, se describe el papel del Banco Central en la resolución de las crisis bancarias.

²⁶ En Venezuela, durante 1994 el Banco Central otorgó apoyos financieros al Fogade (Fondo de Garantía de Depósitos) equivalentes al 10.1% del PIB. En Noruega, en noviembre de 1992, el Parlamento autorizó una capitalización adicional del Fondo Gubernamental encargado de inyectar capital a los bancos por 6 mil millones de Coronas, a raíz de los problemas de los 3 principales bancos del país. En Tailandia, en 1983 el gobierno y la Asociación de Banqueros establecen un fondo de liquidez para otorgar créditos a las instituciones en problemas y en 1984 la Secretaría de Hacienda efectúa aportaciones adicionales a este fondo.

²⁷ En España se estableció un Fondo de Garantía sobre Depósitos en 1977. Su objeto es proteger a los pequeños depositantes y es financiado en un 50% por los bancos miembros y en un 50% por el Banco Central. En Brasil, en 1995 se estableció un sistema de seguro de depósitos bancarios administrado por el Banco Central y financiado por los propios bancos. En Argentina, en 1995 para restaurar la confianza en el sistema financiero se estableció un seguro de depósitos que cubre depósitos tanto en moneda local como en moneda extranjera y que es financiado con las aportaciones de todos los bancos.

V.- FORTALECIMIENTO DEL MARCO REGULATORIO

Las crisis bancarias generalmente han propiciado una revisión del marco regulatorio y de supervisión en la mayoría de los países analizados. Sin embargo, en ocasiones estas reformas al marco regulatorio han ocurrido sólo varios años después del estallido de las crisis.²⁸ El objetivo que se persigue al fortalecer el marco regulatorio es resolver de manera definitiva la crisis, así como evitar que ésta pueda repetirse. Se busca que los bancos administren adecuadamente los riesgos y que sean menos vulnerables a cambios en el entorno económico interno y externo que pudieran acelerar el deterioro de la cartera de los bancos y poner en riesgo la salud del sistema financiero en su conjunto.

Existen diversas medidas para fortalecer el marco regulatorio. En muchos casos se hace más estricta la definición de cartera vencida, se aumentan los requerimientos de capital para que éstos sean ponderados por los riesgos crediticios y por los riesgos del mercado (en algunos casos), se adoptan esquemas contables internacionales y se previenen actividades más riesgosas como la excesiva concentración crediticia. Además, se restringen los préstamos a funcionarios de los bancos y los préstamos a empresas relacionadas con éstos. Se obliga a los bancos a asignar áreas internas específicas para la vigilancia de su situación financiera, así como a realizar auditorías externas periódicamente, en algunos casos con la intervención de organismos internacionales y se implementan sistemas de alerta temprana (“early warning systems”) para detectar bancos con problemas.²⁹ En algunos casos también se relajan las restricciones a la inversión extranjera con el objeto de propiciar una mayor transferencia de tecnología y de capital humano hacia el sector. En el Cuadro 5 se describen de manera general algunas experiencias de cambios en el marco regulatorio.

²⁸ Tal es por ejemplo el caso de Estados Unidos.

²⁹ Como es el caso de España.

Cuadro 5

Fortalecimiento del Marco Regulatorio

En México, en 1995 se amplía el límite de la participación de inversión extranjera en los bancos de 30% a 49%. En enero de 1997 entran en vigor las reglas de contabilidad basados en el USGAAP y la nueva definición de créditos que deben considerarse como parte de la cartera vencida.

En Estados Unidos, con una ley aprobada en 1989 (la “Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act”): (i) se creó una nueva agencia reguladora de las S&Ls (Office of Thrift Supervision), (ii) se liquidó la FSLIC (seguro de depósitos de las S&Ls) que se encontraba totalmente descapitalizado y cuyas funciones quedaron a cargo del FDIC; (iii) se creó el RTC para la venta de activos de instituciones insolventes; (iv) se aumentan las primas de seguros a bancos y S&Ls, y; (v) se elevó el requerimiento de capital tangible de las S&Ls.

En Brasil, con el Decreto 1182 (noviembre de 1995) se reforzó la regulación de los bancos comerciales y se tomaron medidas preventivas para evitar la concentración de cartera de los bancos.

En Chile, en febrero de 1985 se aprobó una ley que requería que todas las instituciones intervenidas aumentaran su capital a los estándares internacionales. Además, se estableció el requisito de que los bancos publicaran información respecto de la naturaleza y calidad de sus activos por lo menos 3 veces por año y se fortaleció la reglamentación contable a que deberán sujetarse los bancos.

En España se revisó el marco regulatorio y contable en 1985. Se aumentaron los requerimientos de capital y se obligó a los bancos a realizar auditorías externas anualmente. A partir de 1988, cada banco debía establecer áreas y asignar personal especial para administrar y vigilar carteras, además de que se implementó un “Sistema de Alerta Temprana” para detectar oportunamente aquellos bancos en problemas. Por otra parte, los bancos deben hacer pública la información sobre el tipo y calidad de sus activos.

En Noruega se modificó la “Ley de Bancos Comerciales” en 1992 para que el gobierno pueda intervenir bancos y forzarlos a reducir el capital con derecho de voto por el monto de las pérdidas que se realicen. También se establecen estándares de capitalización basados en el riesgo de mercado y estándares contables más estrictos y transparentes para los inversionistas respecto de la situación real de los bancos.

En Tailandia, entre 1985 y 1987 se estableció que la publicación de los estados financieros de los bancos debía ser cada seis meses. Se impusieron restricciones para evitar los autopréstamos y los conflictos de interés al limitar la propiedad de los bancos a un máximo de 5% por individuo. Aumentaron las multas por incumplimiento de las regulaciones y los requerimientos de capital y se limitó la posición abierta en moneda extranjera de los bancos.

En Malasia, entre 1985 y 1986 el Banco Central introdujo algunas medidas para tratar de controlar el riesgo sistémico de la crisis: se establecieron requerimientos mínimos de capital, se prohibieron los préstamos a empleados del banco y se establecieron requerimientos de provisiones sobre cartera vencida. Asimismo, se estableció un límite a la propiedad de los bancos: individuos 10% y compañías 20% del total de las acciones.

VI.- REFORMAS EN MATERIA DE SUPERVISIÓN

Otra de las consecuencias comunes de las crisis ha sido la mejora de los mecanismos de supervisión, la cual tiende a coincidir con el fortalecimiento del marco regulatorio. Las crisis

muchas veces muestran las carencias y debilidades de las instituciones de supervisión, por lo que inducen a los gobiernos a fortalecer estas instituciones. No es suficiente fortalecer el marco regulatorio. Es fundamental que la entidad supervisora sea capaz de vigilar y tenga la independencia para sancionar aquellos bancos que no cumplan con la regulación. Por ello resulta necesario proveer a la entidad supervisora de recursos, facultades y responsabilidades para garantizar que vigile y sancione eficazmente a los bancos.

De los casos analizados se distinguen dos tipos de reformas al mecanismo de supervisión: las que están enfocadas al fortalecimiento de las entidades supervisoras y las que fortalecen los mecanismos de supervisión por parte del mercado. Con respecto al primer tipo, en algunos casos se otorga autonomía a la entidad supervisora o bien mayores poderes y recursos. Con respecto al segundo tipo, se busca que los participantes en el mercado financiero cuenten con mejor información para que los depositantes y accionistas puedan discriminar entre bancos y para que los bancos puedan tomar mejores decisiones de crédito. En el Cuadro 6 se presentan algunos ejemplos en los que se observó un fortalecimiento de la entidad supervisora.

Cuadro 6

Fortalecimiento de la Entidad Supervisora

En Estados Unidos, a finales de 1991 la “FDIC Improvement Act” estableció que el FDIC debía tomar acciones rápidas (reemplazar la administración y controlar el crecimiento de los activos) cuando el capital de los bancos fuera menor al 2% de la cartera.

En Venezuela, después de la crisis de 1994 se creó la Junta de Emergencia Financiera. Esta entidad asumió los poderes del Consejo de la Superintendencia de Bancos y se le otorgaron amplias facultades para establecer reglas especiales de supervisión y control de las instituciones financieras. La Junta de Emergencia Financiera, en caso de que las disposiciones especiales de supervisión y control que emitiera no sean cumplidas por algún banco, tiene la autoridad para remover a los directores o administradores del mismo, nacionalizar su capital y suspender o revocar sus operaciones. Más recientemente se ha planeado la total independencia de la Superintendencia de Supervisión.

En Chile se otorgó mayor jerarquía legal a la supervisión, ya que ésta adquirió carácter de ley (antes era sólo una reglamentación). La Superintendencia de Supervisión Bancaria requiere que los bancos hagan pública la información sobre el tipo y la calidad de los activos de los bancos tres veces al año, lo que permite que las fuerzas del mercado disciplinen a los bancos.

En Brasil, en noviembre de 1995, con el estallido de la crisis se promulgó una ley que da poder al Banco Central para intervenir y liquidar instituciones financieras. Además se le dieron facultades para exigirles la transferencia de acciones de control y su reorganización corporativa. También se estableció un sistema de responsabilidades para auditores externos en caso de irregularidades detectadas en instituciones financieras que no fueran debidamente reportadas.

En Hungría, en enero de 1997 se otorgó plena autonomía al Banco Central y se fusionaron las distintas instituciones responsables de la supervisión financiera en el “State Money and Capital Market Supervisory Board”, que es independiente del Banco Central.

En Finlandia, en octubre de 1993 se transfirió la entidad supervisora, que era parte de la Secretaría de Hacienda, al Banco Central como una unidad autónoma. Sus funciones no cambiaron, pero se le dieron responsabilidades sobre el manejo del riesgo cambiario a la vez que aumentaron sus recursos sustancialmente.

En Estonia, una ley adoptada en diciembre de 1994 fortaleció los poderes de supervisión y actuación del Banco Central. En este país no existe una entidad de supervisión gubernamental especializada, por lo que el Banco Central cumple con esta función.

En cuanto al fortalecimiento de mecanismos de supervisión por parte del mercado, si bien el caso de Nueva Zelanda no forma parte de la muestra de crisis bancarias estudiadas en este documento, cabe destacar las reformas establecidas en ese país.

Cuadro 7

Marco de Supervisión en Nueva Zelanda

A partir de enero de 1996, la supervisión bancaria en Nueva Zelanda se lleva a cabo fundamentalmente a través de la publicación de información que describe la salud de los bancos y hace corresponsables de la calidad de dicha información a sus administradores y directores. Los bancos están obligados a publicar trimestralmente tanto información general de la situación del banco con el fin de orientar a los depositantes, como información detallada para su evaluación por parte de analistas financieros.

La información destinada a orientar a los depositantes debe estar claramente visible en las sucursales bancarias y se discute ampliamente por la prensa. Esta información incluye estados financieros, niveles de capitalización, calidad de los activos, diversos indicadores de exposición al riesgo, información sobre los sistemas de administración de riesgos y exposición al riesgo de mercado y es auditada por inspectores externos anualmente.

Los directores de los bancos están obligados a firmar las declaraciones que contienen la información mencionada. Además, cada director debe confirmar si su banco cumple con la regulación prudencial, si dispone de sistemas para vigilar adecuadamente los riesgos y si la lleva a cabo. También debe declarar si su banco tiene exposición con personas contrarias a los intereses del mismo y si la información declarada es completa y veraz.

VII.- EL PAPEL DEL BANCO CENTRAL

La política monetaria constituye un factor que puede contribuir al origen de una crisis bancaria. En muchas de las experiencias analizadas se observa que políticas monetarias expansivas sostienen un excesivo crecimiento en el precio de los bienes raíces y del mercado de valores. Si bien la atención de los Bancos Centrales se debe concentrar en la estabilidad del nivel general de precios para cumplir con su objetivo primario, generalmente no se pondera lo suficiente el hecho de que el aumento en el precio de los activos mencionados constituye un indicador de posibles problemas futuros que pueden poner en peligro la estabilidad del sistema financiero y en consecuencia la sostenibilidad de la política antiinflacionaria.

Las crisis bancarias en ocasiones inducen un replanteamiento del papel que deben desempeñar los Bancos Centrales para la resolución las mismas. En el corto plazo, las crisis propician que los Bancos Centrales asuman mayores facultades en lo referente a la intervención de bancos en problemas, así como a la liquidación de bancos quebrados. El hecho de que al estallar la crisis los Bancos Centrales puedan otorgar créditos de emergencia e inyectar cuantiosos montos de capital a los bancos, induce a los gobiernos a cuestionar los "beneficios" de estas medidas. En Estados Unidos por ejemplo, el "FDIC Improvement Act" de 1991 restringe la capacidad del Banco Central para otorgar créditos de emergencia a los bancos con problemas con el fin de garantizar que el mercado tenga mayor capacidad de autorregulación sobre las instituciones financieras. También los países de la Unión Europea han establecido candados muy fuertes al Banco Central de la Unión para otorgar asistencia a los bancos comerciales en situaciones de emergencia.

El punto de vista que prevalece en los Bancos Centrales es que, en todo caso, el apoyo financiero de éstos debe utilizarse únicamente para satisfacer las necesidades temporales de liquidez de las instituciones financieras. El rescate o el otorgamiento de crédito a instituciones

insolventes no debe ser una función del Banco Central. No obstante ello, ha sido común observar en las experiencias analizadas que el Banco Central desempeña un papel fundamental en el apoyo a instituciones insolventes. Algunas posibles razones para explicar este comportamiento por parte del Banco Central son:

- 1.- El Banco Central es la única institución que dispone de recursos suficientes para emprender medidas de emergencia, como préstamos o inyecciones de capital a los bancos en problemas ante el estallido de la crisis.
- 2.- Los seguros de depósitos carecen de recursos suficientes para respaldar a los depositantes, no así el Banco Central. Además, en países como México y Argentina, no existe una separación institucional entre el seguro de depósitos y el Banco Central, ya que en estos países el seguro de depósitos forma parte del Banco Central.³⁰
- 3.- Se considera que los problemas de las instituciones bancarias insolventes pueden poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

Otras funciones que asumen los Bancos Centrales al estallar la crisis y que no les fueron encomendadas originalmente³¹ son las referentes a las intervenciones de bancos en situación de emergencia y las referentes a la liquidación de instituciones en quiebra.³²

³⁰ En Polonia, el Banco Central y la Secretaría de Hacienda participan en la administración del seguro de depósitos. En Finlandia, hasta febrero de 1993 el Banco Central, junto con la entidad supervisora y el Parlamento, participó en la administración del seguro de depósitos.

³¹ En países pequeños como Estonia y Lituania, los Bancos Centrales son los encargados de la supervisión bancaria.

³² En Brasil se estableció a finales de 1995 que el Banco Central puede intervenir y liquidar bancos en problemas y decidir qué bancos pueden participar en el "Programa de Impulso a la Reestructuración y el Fortalecimiento del Sistema Financiero". A través de este programa se han extendido líneas especiales de crédito a los bancos. Estas autorizaciones se realizan analizando caso por caso. En Tailandia, en los ochentas, el Banco Central adquirió la autoridad para forzar a los bancos comerciales a aumentar su capital, cambiar de directores y de administración. El Banco Central adquirió también la capacidad para intervenir directamente aquellos bancos que no cumplan con los requerimientos mínimos de capital establecidos y para determinar el monto y la forma de asistencia a los bancos. Además, adquirió la facultad para regular el establecimiento de sucursales de bancos nacionales y extranjeros y de realizar auditorías a los bancos.

VIII.- CONCLUSIONES

Los factores que dan origen a una crisis financiera son macroeconómicos y microeconómicos, tanto internos como externos. Una política macroeconómica expansiva en un entorno internacional favorable (bajas tasas de interés, términos de intercambio elevados) puede contribuir al sobrecalentamiento de la economía, a un endeudamiento externo excesivo y al surgimiento de burbujas especulativas en bienes raíces y acciones, comprometiendo así la estabilidad del sistema financiero. Si bien la desregulación y la apertura de los mercados financieros promueve su desarrollo eficiente en el largo plazo, ésta propicia, en determinadas circunstancias, el rápido y muchas veces desordenado crecimiento del sector financiero en el corto plazo. En esta coyuntura, las instituciones de supervisión se ven abrumadas por las tareas que deben enfrentar y generalmente son incapaces de evitar el fuerte deterioro de la cartera crediticia de los bancos, que se presenta en esta etapa de crecimiento. El deterioro de la cartera muchas veces es también consecuencia de prácticas oscuras e incluso fraudulentas que no son frenadas ni sancionadas oportunamente por los supervisores. Los incentivos de los supervisores se desvirtúan al deteriorarse la salud de los bancos. Generalmente, los supervisores se preocupan más por mantener a los bancos en operación que por reconocer oportunamente la gravedad de la situación.

Las variaciones en las tasas de interés internacionales y en los términos de intercambio, así como el efecto “contagio”, también son factores importantes que contribuyen a la inestabilidad de los mercados y al deterioro de la salud de las instituciones financieras. De hecho, estas variaciones, en un entorno de creciente movilidad de capitales de corto plazo pudieran magnificar la inestabilidad del sector financiero. El aumento en las tasas de interés externas afecta a los bancos de manera importante, ya que frena e incluso revierte las entradas de capitales haciendo insostenible el financiamiento del déficit de la cuenta corriente, lo que genera presiones en el mercado cambiario y en el mercado de dinero. Como consecuencia de ello, las tasas de interés internas aumentan en una proporción incluso mayor que las tasas de interés externas y el tipo de cambio en ocasiones se deprecia abruptamente. Estos factores muchas veces son detonadores de una crisis bancaria.

Es importante señalar que, en muchas ocasiones, los orígenes de las crisis se remontan a factores que se consideran positivos para el país: bajas tasas de interés internacionales, términos de intercambio favorables y un gran optimismo sobre la evolución futura de la economía. El entorno internacional favorable alimenta con fuertes entradas de capitales el rápido crecimiento, pero también el deterioro de los activos del sector financiero. Cuando la crisis estalla, los países por lo general no cuentan con el marco institucional necesario para tomar las medidas que son adecuadas para resolver la crisis. Por ello, los costos de resolución de las crisis suelen aumentar de manera significativa en los meses siguientes al estallido de las mismas. Los incentivos de los administradores de bancos insolventes son perversos y conducen a un rápido deterioro de la cartera de crédito.

Una consecuencia importante de las crisis es que los gobiernos adquieren activos bancarios malos, ya sea al intervenir a los bancos en problemas o a través de programas de compra de cartera. Los montos de cartera adquiridos son en algunos casos tan considerables, que muchas veces se miden como proporción del PIB. Para revertir esta nacionalización de activos, los gobiernos se ven obligados a tomar acciones para la disposición de los mismos. La duración y el costo final de las crisis están asociados a la capacidad del gobierno para incentivar a los

bancos a administrar adecuadamente su cartera durante las mismas y para vender los activos adquiridos a través de las intervenciones y las compras de cartera. Generalmente, los gobiernos crean instituciones cuya función exclusiva es la venta de la cartera adquirida, a las cuales se les impone un plazo máximo para llevar a cabo dicha función. Por otro lado, la problemática que enfrenta el seguro de depósitos es compleja; se encuentra descapitalizado, no fija primas de seguro de manera adecuada y carece de reglas claras de intervención. Por ello, una decisión clave para sentar las bases para el sano desarrollo del sistema financiero en el largo plazo es la de recapitalizar el seguro de depósito y evitar que se pueda volver a descapitalizar en el futuro, así como reducir su cobertura explícita e implícita.

Dada la complejidad de las crisis bancarias, generalmente la revisión del marco regulatorio ocurre varios años después del estallido de las mismas. Durante este proceso de revisión se fortalece el marco regulatorio y los mecanismos de supervisión tradicionales y de mercado. Entre las medidas concretas que se adoptan destacan las siguientes: mayores requerimientos de capitalización, limitaciones al Banco Central para otorgar apoyo a los bancos en situaciones de emergencia, menor cobertura y primas del seguro de depósitos ajustadas por riesgo, la obligación de los bancos de fortalecer sus sistemas de administración de riesgos, el establecimiento de auditorías internas y externas regulares a los bancos, el desarrollo y la publicación de información que describa fielmente la salud financiera de los bancos para que los depositantes, acreedores y accionistas tengan una mayor capacidad de distinguir a bancos seguros de bancos riesgosos y para que las autoridades puedan tomar medidas preventivas en los casos de aquellos bancos que sea conveniente.

Lecciones de las Crisis Bancarias

1.- En la formulación de la política económica se debe ponderar la estabilidad del sistema financiero. Por ello, las autoridades deben hacer un esfuerzo por identificar en qué situaciones un rápido crecimiento del crédito e incrementos en los precios de las acciones y los bienes raíces constituye un riesgo potencial para los bancos y tomar las medidas necesarias para que estos riesgos no se materialicen.

2.- Al desregular y dar mayores libertades a los bancos es esencial que las autoridades refuercen los controles y la supervisión para evitar una toma excesiva de riesgos por parte de éstos. Los métodos tradicionales de supervisión bancaria tienen fuertes limitaciones, por ello es fundamental que éstos se complementen con mecanismos de supervisión de mercado y con una mayor corresponsabilidad de los administradores y los accionistas de los bancos, para lo cual se requiere exigir a los bancos mayor transparencia en sus operaciones. Asimismo, se debe incentivar y promover el desarrollo competitivo de mercados de información crediticia debido a las externalidades positivas que su operación tiene sobre la salud del sistema financiero y la mayor eficiencia que se obtiene en la asignación de los recursos de la economía al desarrollarse este mercado.

3.- El establecer la obligación a los bancos de que publiquen periódicamente información veraz y oportuna que describa con claridad su salud, resulta esencial para que depositantes e inversionistas puedan disciplinar a los bancos a controlar los riesgos que éstos asuman. También es importante la divulgación de aquella información sobre auditorías internas y externas regulares que no comprometa la existencia de una competencia efectiva entre los bancos.

- 4.- Es necesario establecer un mandato claro sobre la aplicación de la supervisión bancaria y tomar medidas encaminadas a la eliminación de conflictos entre la supervisión y la regulación.
- 5.- Deben establecerse principios de saneamiento del sistema financiero y determinarse los montos de que dispondrá el gobierno, los cuales deben incluir la recapitalización del seguro de depósitos. Las autoridades deben sujetarse estrictamente a estos principios y respetar los montos que se establezcan. Se debe minimizar la discrecionalidad y fomentar la consistencia, la predictibilidad y la transparencia.
- 6.- Las instituciones encargadas de vender los activos de los bancos asumidos por el gobierno deben operar bajo principios claros y no contradictorios. Asimismo, deben contar con recursos suficientes para realizar su gestión y tener un plazo máximo para ello.
- 7.- Es indispensable recapitalizar el seguro de depósitos para que éste pueda responder con recursos propios a las contingencias que pudieran llegar a presentarse y establecer los mecanismos para evitar su descapitalización futura. También es conveniente delimitar la cobertura explícita e implícita del seguro de depósitos y establecer primas que sean proporcionales al riesgo asumido por cada banco, de manera que se elimine el subsidio cruzado de los bancos menos riesgosos hacia los más riesgosos.
- 8.- El gobierno debe promover el desarrollo de mercados secundarios de activos bancarios para facilitar a los bancos el control de sus riesgos.

BIBLIOGRAFÍA

- [1] Arocha, Morela y Edgar Rojas, *The Banking Crisis in Venezuela: Background, Development and Implications*, **Banco de Venezuela**, Money Affairs, julio-diciembre, 1996.
- [2] Aspe, Pedro, *Economic Transformation, The Mexican Way*, **The MIT Press**, Massachusetts, 1993.
- [3] *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1995*, **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, diciembre, 1995.
- [4] *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1996*, **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, diciembre, 1996.
- [5] Baliño, Tomás, **The Argentine Banking Crisis of 1980**, en Sundararajan V. y Tomás J. T. Baliño (eds.) *Banking Crisis: Cases and Issues*, **International Monetary Fund**, Washington, 1991.
- [6] Banco Central de Venezuela, Nota de Prensa 24 de julio de 1997.
- [7] Banco de México, **Indicadores Económicos**, varias publicaciones.
- [8] Banco de México, **Informe Anual**, 1982, 1994.
- [9] Basle Committee on Banking Supervision, *Core principles for Effective Banking Supervision*, Basilea, Septiembre, 1997.
- [10] Brash, Donald, *Banking Soundness and the Role of the Market*, en Enoch, Charles y John Green (eds.), *Banking Soundness and Monetary Policy, Issues and Experiences in the global Economy*, **IMF**, Washington, 1997.
- [11] Brock, Philip y Marco Espinoza, *Following Chile's Footsteps? Analyzing the Current Trajectory of Mexico's Financial Crisis*, **University of Washington y Federal Reserve Bank of Atlanta**, Diciembre, 1996.
- [12] Brunner, Allan y Steven Kamin, *Bank Lending and Economic Activity in Japan: Did "Financial Factors" Contribute to the Recent Downturn?*, **Board of Governors of the Federal Reserve System**, junio, 1995.
- [13] Cañonero, Gustavo, *Bank Concentration and the Supply of Credit in Argentina*, **International Monetary Fund**, WP/97/40, 1997.
- [14] Caprio, Gerard y Daniela Klingebiel, *Bank Insolvencies: Cross Country Experiences*, **World Bank**, Washington, julio, 1996.
- [15] Cargill, Thomas, Michael Hutchinson y Takatoshi Ito, *Lessons from Financial Crisis: the Japanese Case*, **MIT Press**, 1996.
- [16] Carstens, Agustín, *Remarks on the Conference "Strategies for Financial Sector Reform in Latin America"*. New York, Nov. 25, 1996.
- [17] Catao, Luis, *Bank Credit in Argentina in the Aftermath of the Mexican Crisis: Supply or Demand Constrained?*, **International Monetary Fund**, marzo, 1997.
- [18] De Castello Branco, Marta *et al*, *Financial Sector Reform and Banking Crisis in the Baltic Countries*, **International Monetary Fund**, diciembre, 1996.

- [19] De Juan, Aristóbulo, *The Roots of the Banking Crises: The Microeconomic Context*, en Hausmann, Ricardo y Liliana Rojas-Suárez (eds.), *Banking Crises in Latin America*, **Inter-American Development Bank**, Washington, 1996.
- [20] De la Cuadra, Sergio y Salvador Valdés, *Myths and Facts About Financial Liberalization in Chile*, **Pontificia Universidad Católica de Chile**, Santiago, 1990.
- [21] Díaz de León, Alejandro, *Seguro Sobre Depósitos en México, Reformas al Fondo Bancario de Protección al Ahorro*, Tesis de Licenciatura, ITAM, mimeo. México, 1993.
- [22] Drees, Burkhard y Ceyla Pazarbasoglu, *The Nordic Banking Crisis: Pitfalls in Financial Liberalization?*, **International Monetary Fund**, mayo, 1995.
- [23] Duquesne, Pierre, *The Supervisory Role of the Central Bank*, en Enoch, Charles y John Green (eds.), *Banking Soundness and Monetary Policy, Issues and Experiences in the global Economy*, **IMF**, Washington, 1997.
- [24] Enoch, Charles y John Green (eds.), *Banking Soundness and Monetary Policy, Issues and Experiences in the global Economy*, **IMF**, Washington, 1997.
- [25] Fleming, Alex, Lily Chu y Marie-Renée Bakker. *The Baltics, Banking Crisis Observed.*, **World Bank**, septiembre, 1996.
- [26] Fries, Steven M., *Japanese Banks and the Asset Price "Bubble"*, **IMF**, WP/93/85, Washington, 1993.
- [27] Garber, Peter M. y Subir Lall, *Derivative Products en Exchange Rate Crisis*, en **Federal Reserve Bank of San Francisco Conference**, septiembre, 1996.
- [28] Gavin, Michael y Ricardo Hausmann, *The Roots of the Banking Crises: The Macroeconomic Context*, en Hausmann, Ricardo y Liliana Rojas-Suárez (eds.), *Banking Crises in Latin America*, **Inter-American Development Bank**, Washington, 1996.
- [29] Gil-Díaz, Francisco, *A Hypothesis About the Origin of Mexico's 1994 Financial Crisis*, **CATO Institute's 15th Annual Monetary Conference**, Washington, Octubre, 1997.
- [30] _____, *Mexico's Path from Stability to Inflation*, en Arnold C. Harberger, (ed.), *World Economic Growth*, **Institute for Contemporary Studies**, 1984.
- [31] Giorgio, Luis y Silvia Sagari, *Argentina's Financial Crisis and Restructuring in the 1980's*, en Andrew Sheng (ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980's*, **World Bank**, Washington, 1996.
- [32] Gronkiewicz-Waltz, Hanna, *The Banking sector in a Transition Economy: The Case of Poland*, en Enoch, Charles y John Green (eds.), *Banking Soundness and Monetary Policy, Issues and Experiences in the global Economy*, **IMF**, Washington, 1997.
- [33] Guerra, Alfonso, *La Relevancia Macroeconómica de los Bienes Raíces en México*, **Banco de México**, Documento de Investigación 9707, diciembre, 1997.
- [34] Hausmann, Ricardo y Liliana Rojas-Suárez (eds.), *Banking Crises in Latin America*, **Inter-American Development Bank**, Washington, 1996.
- [35] Hoffmaister, Alexander y Gary Schinasi, *Asset Prices, Financial Liberalization, and Inflation in Japan*, en Baumgartner U. y G. Meredith (eds.), *Saving Behavior and the Asset Price "Bubble" in Japan*, **International Monetary Fund**, Washington, abril, 1995.

- [36] Johnston, Barry R., *Distressed Financial Institutions in Thailand: Structural Weaknesses, Support Operations, and Economic Consequences*, en Sundararajan V. y Tomás J. T. Baliño (eds.), *Banking Crisis: Cases and Issues*, **International Monetary Fund**, Washington, 1991.
- [37] Kaminsky, Graciela y Carmen Reinhart, *The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems*, **Board of Governors of the Federal Reserve System**, International Finance Discussion Paper 544, Marzo, 1996.
- [38] Levine, Ross, *Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda*, **Journal of Economic Literature**, Vol. XXXV, junio, 1997, pp. 688-726.
- [39] Lind, Göran, *Experiences from the Swedish Bank Crisis 1991 to 1994-With a View to Strengthen Future Financial Stability*, **Sveriges Riskbank**, 1997.
- [40] Lindgren, Carl-Johan, Gillian García y Matthew I. Saal, *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, **International Monetary Fund**, Washington, 1996.
- [41] Mancera, Miguel, *Problems of Bank Soundness: Mexico's Recent Experience*, en Enoch, Charles y John Green (eds.), *Banking Soundness and Monetary Policy, Issues and Experiences in the global Economy*, **IMF**, Washington, 1997.
- [42] Márquez, Javier, *La Banca Mexicana: septiembre de 1982 - junio de 1985*, **CEMLA**, México, 1987.
- [43] Miller, Geoffrey, *The Role of a Central Bank in a Bubble Economy*, **Cardoso Law Review 18 (3)**, Diciembre, 1996.
- [44] Ministerio de Economía, *La Economía Argentina en 1994*, Argentina, **Informe 12**, 1995.
- [45] Ministerio de Hacienda, *An Analysis of the Financial Adjustment in Brazil*, Brasilia, abril, 1997.
- [46] Mishkin, Frederick, *Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective*, **Annual World Bank Conference on Development Economics 1996**.
- [47] Montes-Negret, Fernando y Luca Papi, *The Polish Experience in Bank and Enterprise Restructuring*, Financial Sector Development Department, **World Bank**, Noviembre, 1996.
- [48] Nagashima, Akira, *Role of the Central Bank During Problems of Bank Soundness: Japan's Experience*, en Enoch, Charles y John Green (eds.), *Banking Soundness and Monetary Policy, Issues and Experiences in the global Economy*, **IMF**, Washington, 1997.
- [49] Nascimento, Jean-Claude, *Crisis in the Financial Sector and the Authorities Reaction: The Philippines*, en Sundararajan V. y Tomás J. T. Baliño (eds.), *Banking Crisis: Cases and Issues*, **International Monetary Fund**, Washington, 1991.
- [50] *OECD Economic Surveys*, **España**, 1992, 1994.
- [51] *OECD Economic Surveys*, **Finlandia**, 1990/1991, 1993.
- [52] *OECD Economic Surveys*, **Hungría**, 1993, 1997.
- [53] *OECD Economic Surveys*, **Japón**, 1989/1990, 1992, 1993, 1994.
- [54] *OECD Economic Surveys*, **México**, 1995.
- [55] *OECD Economic Surveys*, **Noruega**, 1989, 1990/1991, 1993, 1994.

- [56] *OECD Economic Surveys, Polonia*, 1992, 1994, 1997.
- [57] *OECD Economic Surveys, Suecia*, 1990/1991, 1994.
- [58] Ortíz, Guillermo, *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, **Fondo de Cultura Económica**, México, 1994.
- [59] Pérez-López, Enrique, *Expropiación Bancaria en México y Desarrollo Desestabilizador*, **Editorial Diana**, México, 1987.
- [60] *Report to the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs and the House Committee on Banking and Financial Services*, **United States General Accounting Office**, Junio, 1995.
- [61] Rojas-Suárez, Liliana y Steven R. Weisbrod, *Banking Crises in Latin America: Experiences and Issues*, Hausmann, Ricardo y Liliana Rojas-Suárez (eds.), *Banking Crises in Latin America*, **Inter-American Development Bank**, Washington, 1996.
- [62] _____ y _____, *Financial Fragilities in Latin America: The 1980s and the 1990s*, **International Monetary Fund**, Occasional Paper 132, Octubre, 1995.
- [63] _____ y _____, *The Do's and Don'ts of Banking Crises Management*, en Hausmann, Ricardo y Liliana Rojas-Suárez (eds.), *Banking Crises in Latin America*, **Inter-American Development Bank**, Washington, 1996.
- [64] Saavalainen, Tapio, *Stabilization in the Baltic Countries: a Comparative Analysis*, **International Monetary Fund**, abril, 1995.
- [65] Sheng, Andrew (ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980's*, **World Bank**, Washington, 1996.
- [66] _____ y Archibald Tannor, *Ghana's Financial Restructuring: 1983-91*, en Andrew Sheng (ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980's*, **World Bank**, Washington, 1996.
- [67] _____, *Bank Restructuring in Spain: 1977-85*, en Andrew Sheng (ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980's*, **World Bank**, Washington, 1996.
- [68] _____, *Bank Restructuring Techniques*, en Sheng, Andrew (ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980's*, **World Bank**, Washington, 1996.
- [69] _____, *Banking Fragility in the 1980's: An Overview*, en Sheng, Andrew (ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980's*, **World Bank**, Washington, 1996.
- [70] _____, *Financial Liberalization and Reform, Crisis and Recovery in the Chilean Economy, 1974-87*, en Andrew Sheng (ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980's*, **World Bank**, Washington, 1996.
- [71] _____, *Malaysia's Bank Restructuring 1985-1988*, en Sheng, Andrew (ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980's*, **World Bank**, Washington, 1996.
- [72] _____, *Post-Liberalization Bank Restructuring*, en Sheng, Andrew (ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980's*, **World Bank**, Washington, 1996.
- [73] _____, *Resolution and Reform: Supervisory Remedies for Problem Banks*, en Sheng, Andrew (ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980's*, **World Bank**, Washington, 1996.
- [74] _____, *The United States: Resolving Systemic Crisis, 1981-91*, en Andrew Sheng (ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980's*, **World Bank**, Washington, 1996.

- [75] Solís, Leopoldo, *Crisis Económico-Financiera 1994-1995*, El Colegio Nacional, **Fondo de Cultura Económica**, México, 1996.
- [76] Spillenkothén, Richard y Timothy Ryan, **Estados Unidos**, en Hausmann, Ricardo y Liliana Rojas-Suárez (eds.) *Banking Crisis in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, 1996.
- [77] Sundararajan, V. y Tomás J. T. Baliño (eds), *Banking crises: Cases and Issues*, **IMF**, Washington, 1991.
- [78] _____ y _____ (eds), *Issues in Recent Banking Crises*, en Sundararajan, V. y Tomás J. T. Baliño (eds), *Banking crises: Cases and Issues*, **International Monetary Fund**, Washington, 1991.
- [79] Sundaravej, Tipsuda y Prasarn Trairatvorakul, *Experiences of Financial Distress in Thailand*, **World Bank**, Working Paper Series 283, December, 1989.
- [80] Thakor, Anjan V., *The design of financial systems: An overview*, **Journal of Banking and Finance**, Vol. 20, 1996. Pp. 917-948.
- [81] Trigueros, Ignacio, *Capital Inflows and Investment Performance in Mexico*, **CAIE-ITAM**, México, Febrero, 1997.
- [82] Velasco, Andrés, *Liberalization, Crisis, Intervention: The Chilean Financial System, 1975-85*, en Sundararajan V. y Tomás J. T. Baliño (eds.), *Banking Crisis: Cases and Issues*, **International Monetary Fund**, Washington, 1991.

ANEXO 1

Diagramas de Crisis Financieras Brasil, Estados Unidos y Filipinas

Diagrama de una Crisis Financiera BRASIL

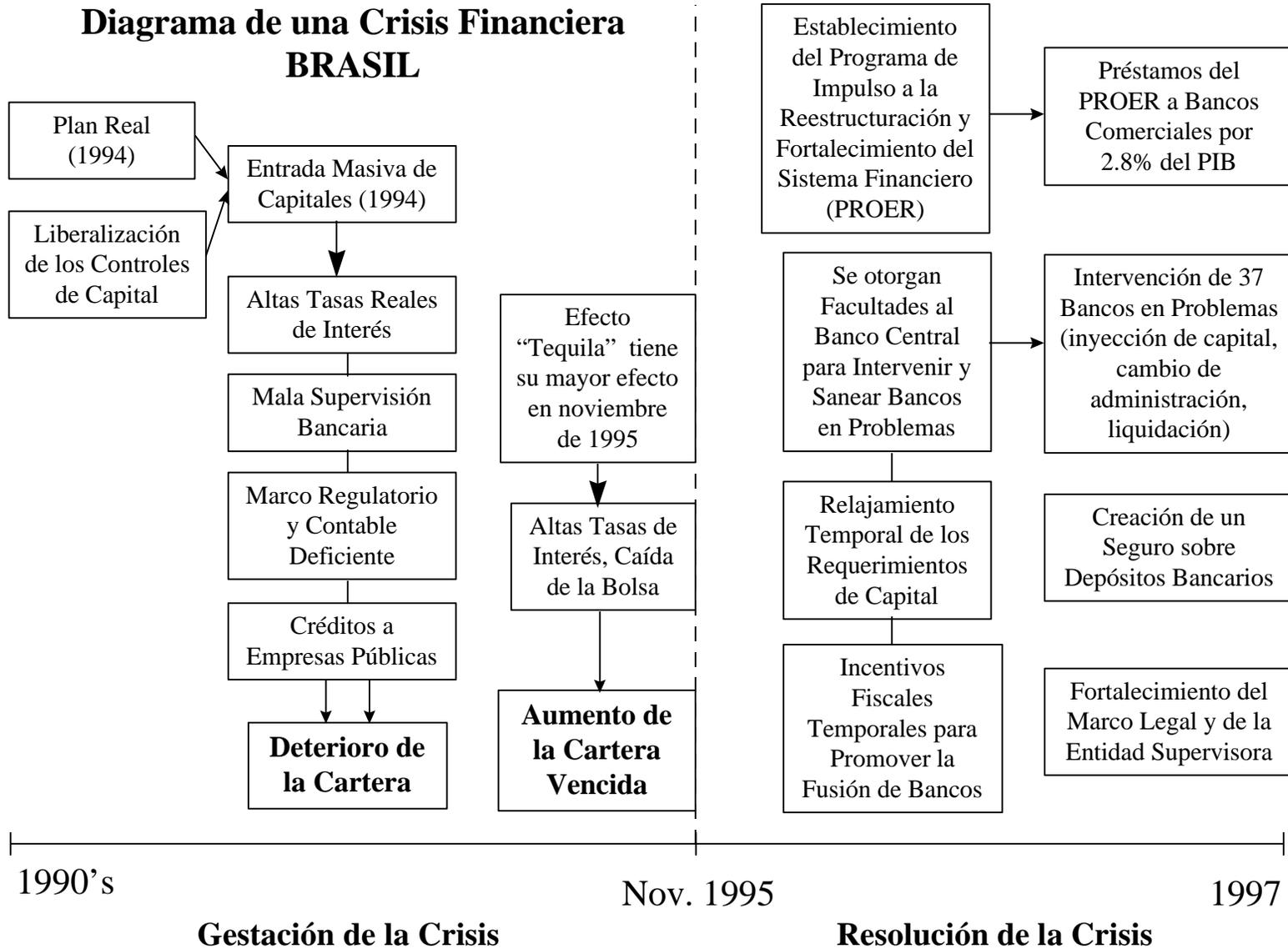


Diagrama de una Crisis Financiera ESTADOS UNIDOS

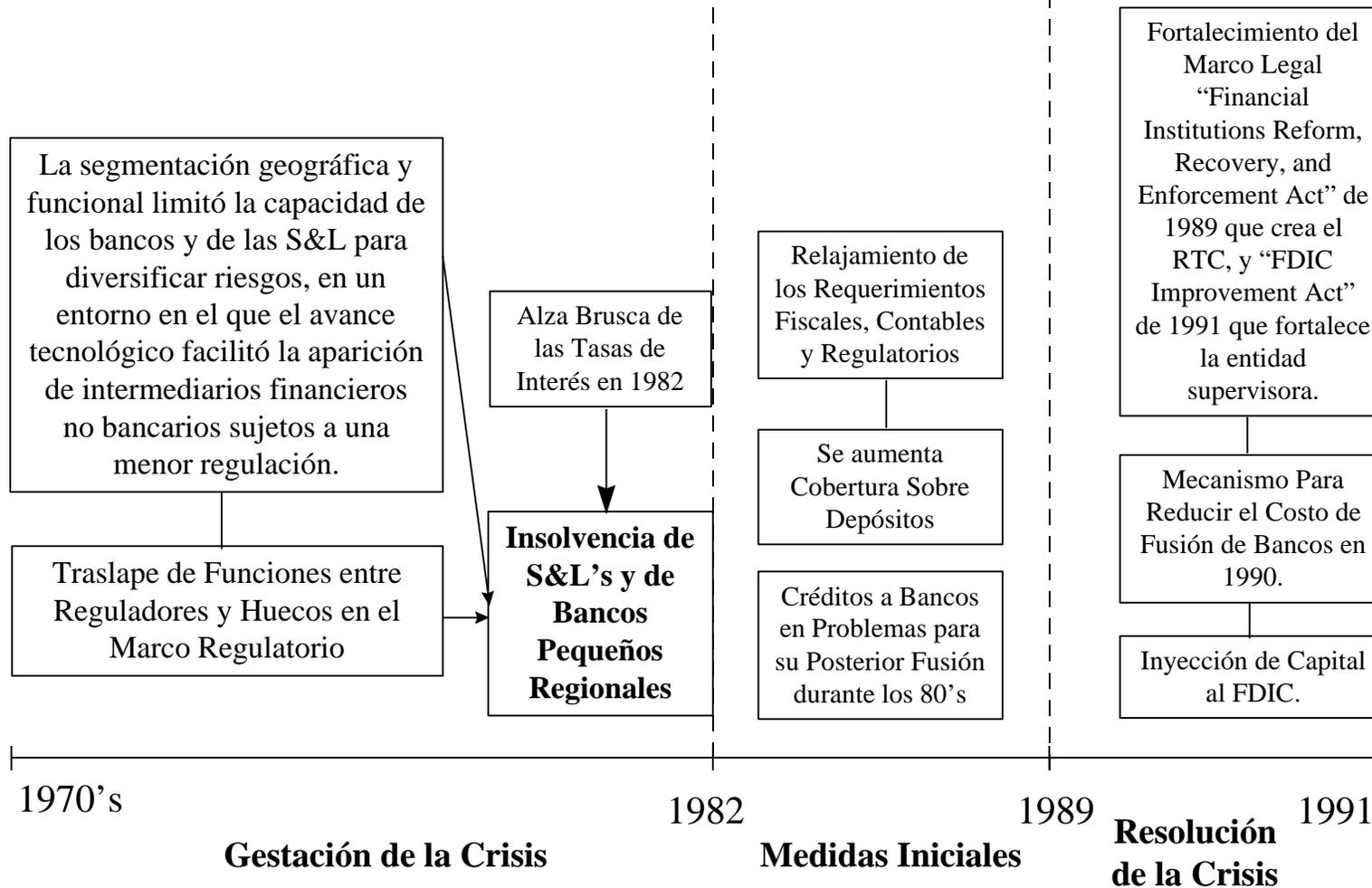
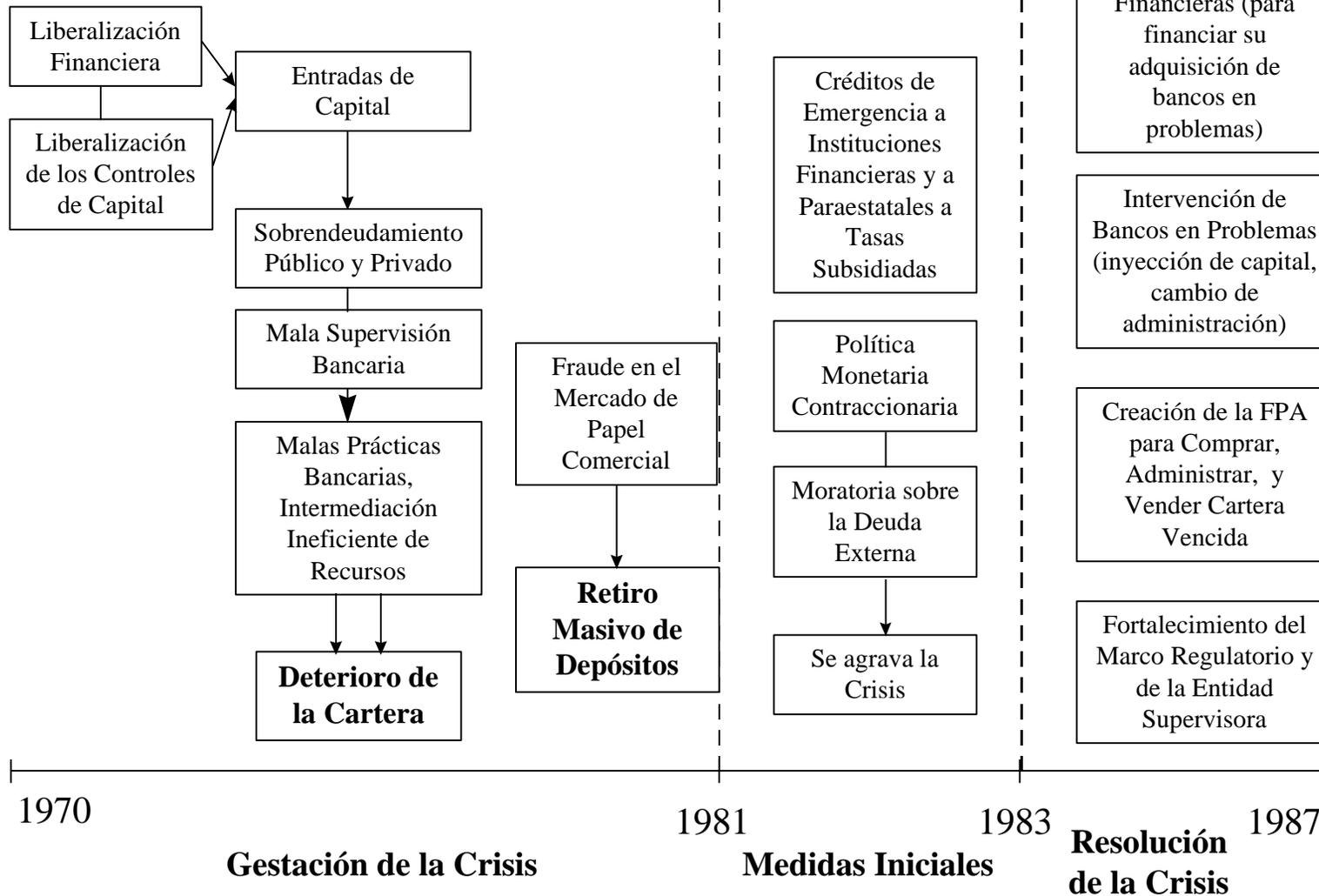


Diagrama de una Crisis Financiera FILIPINAS



ANEXO 2

Cuadros de 24 Crisis Financieras en 22 Países

Argentina (1980-1982)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte endeudamiento externo en su mayoría privado a finales de los 70's debido a tasas de interés reales negativas en dólares y a la sobrevaluación del tipo de cambio (35% de 1977 a 1980) que redujo aún más el costo percibido por el sector privado del endeudamiento en el exterior. • En 1980 se desata una crisis de balanza de pagos y 2 devaluaciones de 23% cada una. 	<ul style="list-style-type: none"> • Altas tasas de interés reales internas (31% en 80) y fuerte crecimiento de los salarios reales previo a la crisis en un entorno inflacionario y con inercia debido a la indexación de los salarios • La crisis no se puede atribuir al crecimiento de la oferta monetaria. • El sector público intervenía en la actividad económica a finales de los 70's, por lo que se generó un entorno de alta inflación y poco crecimiento (el déficit fiscal era de 16% del PIB en 83). • Surgimiento de una burbuja especulativa en activos (la bolsa de valores y en los bienes raíces) previa a la crisis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se introducen medidas de desregulación del sector financiero que incluyeron la desregulación de las tasas de interés y de las entradas de capitales en 1977. • El valor agregado del sector financiero creció mucho más rápido que el PIB entre 77 y 80. • El crédito bancario aumenta de 7% del PIB en 76 a 19% del PIB en 81. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco regulatorio -prudencial y de supervisión bancaria- no se adaptó al nuevo entorno desregulado del sistema financiero, lo que permitió una mala administración de los bancos. El rápido crecimiento del número de bancos dificultó la supervisión de los mismos. • El sistema de seguro sobre depósitos existente (responsabilidad del Banco Central) cubría el 100% de los mismos, lo cual generaba incentivos perversos a los bancos en términos del otorgamiento de créditos riesgosos (los bancos públicos, aunque no de manera expresa, también estaban respaldados por este seguro). 	<ul style="list-style-type: none"> • 20.2, 3.4, n.d. (1977 - 79) • El índice de la bolsa de valores aumenta en 500% de 77 a 80 en términos de dólares. 	<ul style="list-style-type: none"> • En marzo de 80 se declara al Banco de Intercambio Regional en quiebra. • Entre 80 y 83 se liquidaron 72 instituciones financieras. • Más del 9% de los créditos totales del sistema bancario terminaron en cartera vencida en 1980. • Para finales de 82 el crédito del Banco Central a los bancos con problemas ascendió a 3% del PIB.

Argentina (1980-1982)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales

Adquisición de Cartera

Saneamiento de Instituciones Financieras

Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable

Fortalecimiento de la Entidad Supervisora

- El Banco Central se encargó de liquidar las instituciones en quiebra y de reembolsar a todos los acreedores. Además, proporcionó préstamos a los bancos en problemas, que eran equivalentes al 5% del PIB a cambio de los activos fijos y el valor total del portafolio de los bancos intervenidos y absorbió la administración de todos los activos institucionales.
- La deuda de estos bancos se licuó por medio de refinanciamientos a tasas de interés negativas y a plazos mayores a 5 años.
- Se establecieron requerimientos de reservas del 100% sobre depósitos regulados por el Banco Central y aumentó la tasa de redescuento, que se utilizó para financiar bancos públicos principalmente.
- Más adelante, a mediados de 85, se implementó el Plan Austral que incluía: i) congelamiento de salarios y precios; ii) 2 devaluaciones y tipo de cambio fijo dual (debido a la reducción de la capacidad de servicio de la deuda de empresas privadas, que podían tener acceso al tipo preferencial); iii) un seguro cambiario para las empresas endeudadas y iv) creación de una nueva moneda.

- Entre 81 y 82 el Banco Central absorbió el 100% de la deuda externa privada.

- A finales de 80 y durante 81 se otorgó crédito gubernamental a los bancos a plazos largos para inducirlos a reestructurar los créditos otorgados a plazos más largos.
- A finales de 81 se estableció un programa en el que los bancos debían refinanciar el 50% de los créditos al sector manufacturero con un período de gracia de 3 años y con una tasa de interés del 3%; los bancos obtenían a cambio un bono que devengaba una tasa de interés real del 6%.
- En 82 el Banco Central implementó medidas adicionales para asistir a los deudores: i) estableció tasas máximas activas que implicaron tasas reales negativas y ii) incrementó el encaje legal para contar con mayores recursos para apoyar a bancos en problemas.

- En 82 se dieron amplias facultades al Banco Central para resolver los problemas de los bancos y disminuir el número de las liquidaciones de bancos.
- A partir de 83 se regresó a la regulación de las tasas de interés sobre depósitos, lo que contribuyó a que el sistema bancario disminuyera notablemente de tamaño.
- No se resolvió el problema de: i) la falta de atención a requerimientos de provisiones de capital y ii) la carencia de un sistema adecuado de clasificación de cartera.

- No se resolvió el problema de falta de personal y de falta de recursos de la autoridad supervisora.

- 55.3% del PIB (cifra calculada por el Banco Mundial).

Argentina (1995)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • Aumentos en las tasas de interés en EU que redujeron la entrada de capitales del exterior a partir de febrero de 1994. La reversión en la tendencia de los flujos de capitales tuvo efectos sobre los agregados monetarios y el comportamiento del crédito interno dado el esquema de convertibilidad establecido en abril de 91. • Efecto “Tequila” de la crisis y devaluación del peso mexicano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rápido crecimiento del crédito al sector privado (de 12.5% del PIB en 91 pasa a 18.6% en 94) como resultado de la contracción del endeudamiento público por el proceso de privatización y de estabilización macroeconómica, que estuvo respaldado (en un principio) por una expansión equivalente de los depósitos bancarios. • Ante una menor entrada de capitales, disminuye el crecimiento de la oferta monetaria de 50.6% en 93 a 17.6% en 94. Esta contracción contribuyó a que en los primeros meses de 95 las tasas de interés pasivas saltaran de 10% a 20 % anual y las tasas activas de 12% a 28% anual, lo que frenó el crédito interno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo el esquema de convertibilidad, las entradas de capitales del exterior durante 94 aceleraron el otorgamiento de crédito por parte de los bancos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de sociedades de información crediticia hasta 1996, lo que dificultó a los bancos la selección adecuada de sujetos de crédito, por lo que aumentó significativamente el monto de la cartera vencida de 91 a 94. 	<ul style="list-style-type: none"> • El crédito creció en un 19% promedio anual de 1991 a 1994. • Crecimiento del PIB de 8.17% promedio de 91 a 93, pero con un aumento constante en el índice de desempleo. • El crecimiento de M2/PIB fue en promedio de 16.8% de 91 a 94. 	<ul style="list-style-type: none"> • De Nov. de 94 a marzo de 95 el sistema bancario perdió el 17% de sus depósitos totales. • Pérdida de una tercera parte de las reservas internacionales del Banco Central en ese período. • La bolsa de valores cayó en más del 50% de finales de dic. de 94 a principios de marzo de 95. • El diferencial entre la tasa de interés de EU y la de Argentina aumentó a 900 puntos base durante 95, siendo que este diferencial había permanecido en alrededor de 200 puntos base entre 93 y 94.

Argentina (1995)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales

- Las disposiciones del Plan de Convertibilidad (abril de 1991) que limitaban las operaciones de mercado abierto y de redescuento del Banco Central tendieron a reducir el impacto del efecto “Tequila”.
- Reducción transitoria de los encajes en dólares el 28 de diciembre de 94 que el 12 de enero de 95 se extendió a los depósitos en pesos.
- El 12 de enero de 95, con el fin de asistir a las entidades financieras con problemas de liquidez, el Banco Central decide ampliar en 2% las exigencias de reservas sobre los depósitos sujetos a encaje registrados en noviembre de 94 que se mantenían en el Banco Central.
- En enero de 95 se convierten a dólares las reservas de los bancos en el Banco Central para que éstas quedaran libres del riesgo de devaluación.
- Recortes en el gasto primario que incluyeron quitas de salarios a funcionarios públicos.

Adquisición de Cartera

- En marzo de 95, mediante el Decreto 286 se constituye el Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria para supervisar el proceso de capitalización y reestructuración del sistema financiero privado y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial para asistir a bancos públicos sujetos a privatización; ambos con el apoyo del BID y el Banco Mundial.

Saneamiento de Instituciones Financieras

- Se establecieron programas crediticios para sacar a los contribuyentes de la moratoria en el pago de sus impuestos en noviembre y diciembre de 95 y nuevamente en junio de 96. De acuerdo con estos programas, los bancos extendieron crédito garantizado por el gobierno federal a contribuyentes morosos para que regularizaran sus obligaciones fiscales.
- Con los recursos obtenidos de la ampliación de las exigencias de reservas sobre depósitos y para restaurar la confianza sobre el sistema financiero, el Banco Central estableció en abril de 95 un seguro que cubre depósitos tanto en moneda local como en moneda extranjera y que es financiado con las aportaciones de todas las entidades del sistema financiero.

Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable

- Desde 94 el Banco Central y la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias se enfocan a la reestructuración del marco normativo prudencial y a una nueva política de supervisión.

Fortalecimiento de la Entidad Supervisora

- En febrero de 95 se modifica la Carta Orgánica del Banco Central para permitirle el otorgamiento de redescuentos y reportos más allá de los 30 días en casos de crisis de liquidez sistémica.

- A la fecha no se tiene una estimación.
- Fuerte recuperación de los depósitos bancarios a finales de 95 y durante 96, pero el crédito de los bancos se tardó en repuntar.

Países Bálticos: Estonia (1992), Letonia (1995) y Lituania (1995)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<p>Las Repúblicas de Estonia, Letonia y Lituania se encuentran en un periodo de transición de economías centralizadas a economías de mercado, después de su independencia de la U.R.R.S. en 1991.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los activos que los bancos comerciales de Estonia tenían depositados en bancos rusos son congelados a principios de 1992. • En Letonia y Lituania desapareció una fuente importante de utilidades para los bancos: financiamiento al comercio internacional. Entre 1993 y 1994, Letonia y Lituania se convirtieron en países de tránsito comercial entre Rusia y los países de Occidente (gracias a que el precio de metales y otras mercancías rusas estaban por abajo de su precio internacional) Los bancos financiaban este tipo de comercio con altos márgenes. A partir de 1994, los precios de estas mercancías se igualaron con los precios internacionales, lo cual redujo el comercio internacional y así desapareció una fuente importante de ganancias para los bancos comerciales. 	<ul style="list-style-type: none"> • En Estonia, ante la falta de liquidez, el Banco Central dejó de otorgar crédito a los bancos comerciales a tasas por debajo de mercado. • En Letonia, el Banco Central impuso requerimientos contables a los bancos comerciales (<i>BIS International Accounting Standards</i>), lo cual puso en evidencia el mal estado de los bancos comerciales. • En Lituania, auditorías externas hechas a los principales bancos comerciales causaron corridas bancarias y faltas de liquidez. Los bancos se encontraban en mal estado a causa del financiamiento obligado de gastos cuasi-fiscales y de la desaparición del financiamiento al comercio internacional. 	<p>Para los tres países: La desregulación del sistema financiero empezó desde 91 en los tres países.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 90/91 se estableció el Banco Central y en 92 se separó de sus funciones de banco comercial (que tenía bajo el antiguo sistema centralizado). En Estonia se introdujo un consejo monetario en junio de 92. • Proliferación de bancos comerciales sin experiencia, sin el capital apropiado, y sin conocimientos técnicos; a causa de requerimientos de licencia poco estrictos. No obstante ello, existe una elevada concentración: en Estonia 5 bancos tienen el 60%, en Letonia 5 bancos tienen el 66%, y en Lituania 5 bancos tienen el 71% de los activos bancarios totales. Se permitió la inversión extranjera en el sector bancario, pero existían pocos bancos extranjeros ya que el mercado era muy pequeño. • Los problemas heredados de bancos del antiguo sistema no fueron corregidos con la privatización: baja capitalización, problemas de cartera vencida y con créditos a las empresas relacionadas con los bancos. 	<p>Para los tres países:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supervisión bancaria, a cargo del Banco Central, poco efectiva. • El marco regulatorio es inadecuado: capitalización insuficiente, proceso de control y de auditorías internas de los bancos es deficiente. • Administración deficiente junto con políticas de crédito inapropiadas, ya que muchos de los créditos son a las empresas dueñas de los bancos. <p>En muchas ocasiones, la falta de supervisión y de procesos de auditoría interna facilitaban el fraude (por ejemplo el caso de Banco Baltija en Letonia).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En Estonia el crecimiento del crédito fue de 27.9%. 	<ul style="list-style-type: none"> • En Estonia, bancos insolventes representan el 41% de los activos totales del sistema en 1992. • En Letonia, el quebranto del banco más grande representaba el 7% del PIB estimado para 1995. • En Lituania, el sistema bancario perdió el 15% de sus depósitos en moneda nacional y el 19% en moneda extranjera entre diciembre de 1995 y febrero de 1996.

Países Bálticos: Estonia (1992), Letonia (1995) y Lituania (1995)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales

Adquisición de Cartera

Saneamiento de Instituciones Financieras

Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable

Fortalecimiento de la Entidad Supervisora

Las medidas adoptadas por los tres países fueron diferentes:

- Al estallar la crisis en Estonia las autoridades anunciaron que el presupuesto de 1993 no contaba con los fondos suficientes para un rescate bancario.
- El Banco Central de ese país y el FMI anunciaron que un rescate bancario sería inflacionario e iría en contra del consejo monetario. Además, el Banco Central consideró que los problemas del Banco Tartu eran principalmente la consecuencia de mala administración, mal análisis de crédito y que no se siguieron las disposiciones regulatorias, por lo que procedió a liquidar el banco. Mientras que los problemas de los otros bancos se debían a una causa exógena (los activos congelados en Moscú) y el Banco Central decidió otorgarles ayuda.
- En Letonia el Banco Central otorgó crédito inicial a bancos en problemas (Banco Baltija), y revoco las licencias de ocho bancos comerciales. Se entablaron largas negociaciones entre el gobierno y el principal banco (Banco Baltija). Durante ese tiempo, de los 500 millones de dólares en activos del banco al principio de la crisis, para julio de 95 desaparecieron 260 millones.
- En Lituania, se siguió una política contraria a la implementada en Estonia ya que se otorgó apoyo incondicional a los bancos en problemas. Además, legislación de emergencia requería que el gobierno no dejará que los ahorradores sufrieran pérdidas y que evitará que hubiera faltantes de liquidez.

- En Estonia se establece una agencia gubernamental en marzo de 1995 para comprar, administrar y vender la cartera vencida del Banco Social que quebró en 94. Sin embargo, dado los malos resultados de dicha agencia centralizada, el gobierno decidió no extender la compra de cartera a otros bancos en problemas.
- En Letonia entra en funciones una agencia de liquidación y rehabilitación en el verano de 1996, creada por ley en 1995.
- En Lituania no se estableció ninguna agencia encargada de adquirir y/o administrar cartera.

- En Estonia el Banco Tartu fue liquidado en 1992: se vendieron sus activos, los ahorradores recibieron el 60% de sus depósitos y los accionistas no recibieron nada;
- En noviembre de 1992, el gobierno y el Banco Central inyectaron capital a los 2 bancos con cuentas congeladas en Moscú. Posteriormente estos bancos se fusionaron; y los depositantes no sufrieron pérdidas.
- En 1994, el gobierno cerró el banco más grande (Banco Social) la cartera vigente fue transferida a un banco comercial en buen estado mientras que la cartera vencida se transfirió a la agencia de gobierno en marzo de 1995.
- En Letonia, el Banco Central intervino el Banco Baltija en 1995, los depositantes recibieron un reembolso de 1,000 dólares anuales cada uno y 200 adicionales durante los siguientes 3 años.
- En Lituania el Banco Central interviene bancos en problemas, y les inyecta capital.

- En Estonia, una ley de diciembre de 1994 establece que todos los bancos deben contar con un departamento de auditoria interno y se deben efectuar auditorias externas anualmente.
- En Letonia se adoptaron 3 leyes bancarias en octubre de 1995 para restablecer la confianza en el sistema bancario: ley de bancos comerciales, ley que establece una agencia de liquidación y rehabilitación, ley que crea un seguro sobre depósitos.
- En los tres países el Banco Central disminuyó el número de licencias que había otorgado y empezó un proceso de consolidación del sistema bancario: el numero de bancos en Estonia se reduce de 42 en 92 a 23 en 93, en Letonia de 63 en 93 a 35 en 96 y en Lituania de 28 en 94 a 13 en 96.

- En Estonia una nueva ley, adoptada en diciembre de 94, fortalece los poderes de supervisión y actuación del Banco Central.
- En Letonia el Banco Central aumentó el número de supervisores, impuso regulaciones prudenciales más estrictas y obligó a los bancos comerciales a establecer departamentos internos de auditoria.
- No se cuenta con información sobre el caso de Lituania.

- En Estonia los costos son de 1.4% del PIB y la crisis bancaria no parece haber afectado al resto de la economía.
- En Letonia, renunció el secretario de finanzas, aumenta la desintermediación bancaria, no se restablece la confianza en los bancos y salida de capitales.
- En Lituania renunció el primer ministro y el gobernador del Banco Central y aumentó significativamente el déficit fiscal.

Benin (1988-1990) y Costa de Marfil (1988- 1991)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • En ambos países, deterioro de los términos de intercambio. • En Benin caída en el comercio regional después de 1982 • En Benin fuertes salidas de capitales. • En Costa de Marfil, apreciación real hasta 1988. • En Costa de Marfil, endeudamiento externo excesivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • En Benin, fuerte control central de la economía. • En Benin, crisis aparente después de la decisión del gobierno de expropiar las cuentas bancarias de los evasores fiscales. • En Benin, fuerte crecimiento de la cartera vencida a finales de 1987. • En Costa de Marfil, política fiscal expansiva. • En Costa de Marfil, poca inversión doméstica. 	<ul style="list-style-type: none"> • En Benin, grave situación financiera de las empresas públicas que enfrentaban severos problemas de liquidez y/o solvencia. • En Costa de Marfil, endeudamiento del sector publico con bancos comerciales. • En Costa de Marfil, reducción de la capacidad de servicio de la deuda. 	<ul style="list-style-type: none"> • En Benin otorgamiento de créditos por parte de los bancos del estado a empresas paraestatales. • En ambos, falta de un marco regulatorio y contable apropiado. • En ambos supervisión bancaria inadecuada. • En ambos vigilancia crediticia inadecuada y motivada por cuestiones políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • En Benin: -25.0, 2.7, 23%. (1985- 87). • En Costa de Marfil -3.0, 2.3, n.d. (1985 - 87). 	<ul style="list-style-type: none"> • En Benin el 80% de la cartera total del sistema financiero era cartera vencida. • En Costa de Marfil se intervinieron 3 bancos grandes insolventes y 1 probable equivalentes al 90% de los créditos bancarios o 65- 70% de los activos del sistema.

Benin (1988-1990) y Costa de Marfil (1988- 1991)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales

- En Costa de Marfil, 4 instituciones de banca de desarrollo se liquidaron a finales de 88 y principios de 89.
- En Benin, reformas fiscales, monetarias y cambiarias para mitigar los desequilibrios interno y externo.
- En Benin reformas presupuestales, burocráticas y empresariales (públicas).
- En Costa de Marfil, 4 instituciones de banca de desarrollo se liquidaron a finales de 88 y principios de 89.
- En Costa de Marfil se persiguió una política fiscal y una política monetaria contraccionarias.

Adquisición de Cartera

- En ambos países se creó el Recovery Trust Fund;
- En Benin, hasta julio de 1995, se recuperó el 15.4% de la cartera.
- En Costa de Marfil, 4 instituciones de banca de desarrollo se liquidaron a finales de 88 y principios de 89 con ayuda del Recovery Trust Fund, pero las recuperaciones de crédito se entorpecían por un marco legal deficiente para la reestructuración de los contratos crediticios.

Saneamiento de Instituciones Financieras

- En Benin **se liquidaron todos los bancos** y se establecieron 4 bancos privados con un capital inicial de mil millones de CFAs en el período 1988- 90.
- En Costa de Marfil el desarrollo agrícola fue liquidado en 1991.
- En Costa de Marfil se recapitalizaron 4 bancos (65 o 70% de los activos del sistema financiero).
- En Costa de Marfil se establecieron obligaciones gubernamentales directas e indirectas.
- En Costa de Marfil la absorción de pérdidas se distribuyó entre accionistas públicos y privados.
- En Costa de Marfil hubo una recapitalización a los accionistas privados y se redujo la participación pública en acciones de los bancos a sólo 20%.
- En Costa de Marfil se establecieron obligaciones gubernamentales a acreedores domésticos no bancarios.
- En Costa de Marfil hubo un programa de reestructuración de deuda de corto a deuda de más largo plazo.

Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable

- En ambos países el marco regulatorio introdujo nuevas medidas prudenciales: aumentó la razón capital/activo, se estableció una tasa mínima para recursos y créditos de largo plazo y aumentó el coeficiente mínimo de liquidez.
- En Benin la recuperación de deuda entorpecida por el entorno legal.

Fortalecimiento de la Entidad Supervisora

- En ambos países los bancos quedan bajo la supervisión de la “supranational regional banking commission” en 1990.
- En Benin dicha comisión tiene la total responsabilidad de supervisión, poder para emitir ordenes de cesión y remover administradores así como quitar licencias de operación a los bancos.

- En Benin las pérdidas alcanzaron los 95 mil millones de CFAs equivalentes a 17% del PIB.
- En Costa de Marfil, 4 instituciones de banca de desarrollo se liquidaron a finales de 88 y principios de 89, equivalentes al 25% del PIB.

Brasil (1995)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • Entrada masiva de capitales durante 1994 que forzó una revaluación de la moneda. • La política monetaria restrictiva durante 1994 se tradujo en un aumento en las tasas de interés reales, que llegaron a ser de hasta 80% anual en los meses anteriores al Plan Real. Este aumento repercutió en el índice de moratorias de los deudores de la banca. • El efecto “Tequila” acentuó los problemas de la banca derivados de la implementación del Plan de ajuste denominado Plan Real del 1 de julio de 1994. 	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit fiscal considerable previo al Plan Real. • El Plan Real estuvo enfocado a frenar la inercia inflacionaria a través de la fijación del tipo de cambio, la contracción de la política monetaria y la reducción del número de instituciones financieras. • Se consideraba que la implantación del Plan Real tendría el efecto de disminuir los ingresos de los bancos al reducirse las transferencias inflacionarias, por lo que se estableció una estrategia de consolidación bancaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Con el Plan Real se permitieron las entradas de capitales. • El proceso de consolidación en el sector se aceleró a raíz del impacto de la crisis mexicana en la economía brasileña a finales de 1995. Este proceso de consolidación se realizaba mediante fusiones, liquidaciones y transferencias de acciones. Además, se consideró la privatización de bancos públicos estatales y federales con la participación de capital extranjero. • La participación en el PIB del sector financiero público disminuyó de 8% del PIB en 1990 a 3% del PIB en 1995. • En noviembre de 1995 el Banco Central adoptó una serie de medidas para reestructurar y fortalecer el sistema financiero (ver Medidas Iniciales en la siguiente página). 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiencias en el marco regulatorio, de supervisión y contable de los bancos privados. • Supervisión inadecuada del sistema bancario público. • Programas crediticios y préstamos dirigidos a empresas propiedad del gobierno. • Ausencia de un seguro sobre depósitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El crédito creció 6.3%. • El PIB creció en promedio 1.2% anual. (entre 1991 y 1993 ambos). 	<ul style="list-style-type: none"> • La cartera vencida creció de 7% del PIB en dic. de 1994 a 12.5% del PIB en agosto de 1995. • Hasta marzo de 1997 se habían intervenido un total de 37 bancos de los cuales 30 son privados. Existían un total de 271 bancos en el país en 1995. • El tamaño del sistema financiero como proporción del PIB cayó de 12.4% en 1994 a menos del 7% en 1995.

Brasil (1995)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales

Adquisición de Cartera

Saneamiento de Instituciones Financieras

Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable

Fortalecimiento de la Entidad Supervisor

La crisis estalla hasta noviembre de 1995:

- El 3 de noviembre se establece el PROER (programa de impulso a la reestructuración y el fortalecimiento del sistema financiero) por el que se extendieron líneas especiales de crédito a los bancos y se permitió abandonar temporalmente los requerimientos de capitalización del BIS a los bancos con problemas de liquidez.
- Se promulga una ley que da poder al Banco Central para intervenir y liquidar instituciones financieras. El Banco Central puede exigir a instituciones financieras con problemas de liquidez la inyección de recursos frescos, la transferencia de acciones de control y la reorganización corporativa mediante la fusión o la división de bancos.
- Se implementan incentivos fiscales temporales para promover la fusión de instituciones financieras.
- Se flexibiliza la política cambiaria a través del establecimiento de una banda de flotación.

- No existe un programa de compra de cartera. A la fecha se desconoce cómo se distribuirá el costo de recapitalización de los bancos entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el sector bancario privado vía las líneas especiales de crédito. Las acciones del Banco Central pueden significar que el sector privado participe en parte importante del costo, pero se desconoce cómo se distribuirá el mismo hacia dicho sector.
- El 16 de noviembre de 1995 se estableció un sistema de garantía de depósitos bancarios administrado y financiado por los propios bancos comerciales mediante aportaciones mensuales equivalentes al 0.025% del monto total de las cuentas aseguradas por cada uno.

- En marzo de 1997 el Banco Central había intervenido 37 bancos de los cuales 26 fueron liquidados (se desconoce cómo se distribuyeron las pérdidas), 4 quebraron, 6 pasaron a un régimen temporal de administración especializada y 1 permanece intervenido. Los préstamos del PROER a los bancos equivalen al 2.8% del PIB.
- De los bancos intervenidos destacan 2 bancos estatales (Banespa y Banerj) que contaban con el 20% de los activos del sistema. Banespa fue recapitalizado, Banerj está en proceso de privatización con recursos del PROER.
- Recapitalización por un monto equivalente al 1.1% del PIB del Banco de Brasil a través de la emisión de bonos gubernamentales.
- Banco Económico y otros 4 bancos pequeños fueron vendidos, habiendo utilizado previamente recursos del PROER.

- Fortalecimiento de la regulación de los bancos comerciales mediante el decreto 1182 del 17 de noviembre de 1995.
- El marco legal ahora previene la concentración excesiva de cartera.

- En noviembre de 1995 se establece un sistema de responsabilidades para auditores externos en caso de irregularidades detectadas en instituciones financieras.
- El 16 de noviembre de 1995 se publica la Circular 2633 en la que se establece que el Banco Central es quien autoriza o no a los bancos participar en el PROER. Estas autorizaciones deben realizarse analizando cada caso; no hay lineamientos generales para la toma de estas decisiones.
- La ley 6404 no permitía al Banco Central tomar medidas preventivas en lo relacionado con intervenciones y liquidaciones. El 17 de noviembre de 1995 esta situación se elimina mediante el decreto 1182.

- 5 a 10% del PIB.

Chile (1981-1983)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte endeudamiento externo privado a finales de los 70's debido a tasas de interés negativas en dólares. • Aumento en las tasas de interés externas a principios de los 80's. • deterioro de los términos de intercambio (caída en el precio internacional del cobre) acompañado de un aumento en las tasas de interés externas. • Pérdida de competitividad internacional por la sobrevaluación del tipo de cambio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Altas tasas de interés internas. • Indexación de los salarios (ley del trabajo de 1979) y tipo de cambio nominal fijo. • Caída en el ahorro doméstico. • Especulación en acciones y en bienes raíces que desembocó en una burbuja especulativa en la bolsa de valores y en bienes raíces. • Al estallar la burbuja se perdió la capacidad de repago de la deuda interna y externa del sector empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desregulación financiera y de flujos de capitales (1976). 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco legal, regulatorio y contable inadecuados previo a la crisis. • Supervisión bancaria insuficiente que permitió la mala administración de las instituciones financieras y el debilitamiento del sistema financiero en su conjunto. 	<ul style="list-style-type: none"> • 41.6, 8.1 , 23.2% (1978- 1980) 	<ul style="list-style-type: none"> • En 1983: 7 bancos y 1 compañía financiera intervenidos, equivalentes al 45% de los créditos totales del sistema financiero. • La cartera vencida equivalía al 22% del capital más las reservas bancarias de 1981.

Chile (1981-1983)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales

- 2 períodos de intervenciones a los bancos; uno en noviembre de 1981 (se intervinieron 2 bancos) y otro en enero de 1983 (en este último se intervinieron 8 bancos).
- Durante 1981 y 1982 se consideró que los problemas bancarios eran transitorios y se adoptaron algunas medidas que permitieron a las instituciones contar con mayor flexibilidad contable y disfrazar sus pérdidas.
- En 1983 se otorgan créditos de emergencia a intermediarios financieros (líneas especiales de crédito).
- Entre las medidas macro implementadas destacan la introducción de una tasa de devaluación predeterminada (crawling peg) y una política monetaria enfocada a moderar la volatilidad de tasas de interés.

Adquisición de Cartera

- En 84 el Banco Central pagó en efectivo a los bancos comerciales por adquirir su cartera vencida. Se estableció un límite a las compras de cartera vencida equivalente al 150% del capital y reservas de cada banco. Los bancos comerciales a su vez se comprometieron a recomprar la cartera vencida, por lo que estos pagos se consideraban préstamos del Banco Central.
- En febrero de 85 se aprueba una ley que requiere que todas las instituciones intervenidas aumenten su capital a los estándares internacionales. Los bancos cumplieron con esta disposición mediante emisiones de capital en forma de acciones. Esta acciones las adquiere CORFO, que es una agencia estatal de banca de desarrollo.
- CORFO a su vez intercambia los préstamos que le hizo el Banco Central a los bancos comerciales por acciones. El gobierno tenía que vender toda su participación accionaria en un período no mayor a 5 años y no podía ser dueño de más del 49% de cualquier banco.

Saneamiento de Instituciones Financieras

- En 83 se establece un programa de reestructuración de créditos que beneficia a los deudores: se les extiende el plazo a 10 años, con un período de gracia de 5 años y a tasas de interés subsidiadas.

Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable

- Aumentan los requerimientos de capital y se hace más estricta la definición de cartera vencida (índice de cumplimiento).
- Se establece el requisito de que los bancos publiquen información respecto de la naturaleza y calidad de sus activos por lo menos 3 veces por año (esta política fue adoptada posteriormente en Nueva Zelanda).
- Se fortalece la reglamentación contable a que deberán sujetarse los bancos.

Fortalecimiento de la Entidad Supervisora

- Se otorgó mayor jerarquía a la legislación, ya que la regulación en materia de supervisión adquirió carácter de ley.
- Vigilancia de los bancos basada en las fuerzas del mercado. La Superintendencia requiere que los bancos hagan pública la información sobre el tipo y la calidad de los activos de los bancos, lo que permite que las fuerzas del mercado disciplinen a los bancos.

- 41.2% del PIB para todo el período.

España (1977-1985)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • Choques petroleros 1973 - 1974 y 1979 - 1981. 	<ul style="list-style-type: none"> • Muerte de Franco a finales de los 70's y transición al nuevo sistema democrático no permitieron una respuesta adecuada a los choques externos: entre 1975 y 1979 los salarios reales aumentaron en 9%, el tipo de cambio real se apreció 35%, y se registraron déficits fiscales. • Se inicia un proceso de deterioro de los estados financieros de los bancos que llego a su pico en 1982-83. • A finales de los 70's y principio de los 80's, las mayores tasas de interés reales, la menor liquidez, y el menor crecimiento de la economía condujeron a una caída en la bolsa de valores que deterioro el valor del colateral de los deudores y erosionó el valor de los portafolios bancarios invertidos en acciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 71 se elimina la regulación de las tasas de interés, en 74 se aprueban medidas que facilitan la apertura rápida de sucursales y de nuevos bancos, en 77 se permite la entrada de bancos extranjeros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión bancaria inapropiada ante la fuerte desregulación y expansión del sistema bancario. • Supervisión bancaria a cargo de la Secretaría de Hacienda. • Administración bancaria deficiente y procesos de auditoria y divulgación de información inadecuados. • Algunos bancos que son propiedad de conglomerados industriales grandes, como RUMASA, propiciaron la concentración de créditos en las industrias del grupo por encima de los niveles permitidos. 	4.4, 2.3, n.d. (1974-1976)	<ul style="list-style-type: none"> • 52 de 110 bancos, en su mayoría pequeños y medianos, son afectados por la crisis y representan el 20% de los depósitos totales del sistema bancario.

España (1977-1985)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales	Adquisición de Cartera	Saneamiento de Instituciones Financieras	Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable	Fortalecimiento de la Entidad Supervisora	Costos de Resolución (costo total)
<ul style="list-style-type: none"> • Se establece un Fondo de Garantía sobre Depósitos en 1977. El fondo tiene el objeto de proteger a los pequeños depositantes y es financiado en un 50% por los bancos miembros y en un 50% por el Banco Central. Su esfera de acción se limita a bancos que estén a punto de cerrar o de ser liquidados. • Para aumentar la flexibilidad del gobierno para manejar los bancos en problemas, se crea en marzo de 1978 la Corporación Bancaria. Esta entidad, financiada por los bancos privados y el Banco Central de manera compartida, puede tomar control y administrar los bancos en problemas, pero no tiene autoridad para recapitalizarlos. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 1980 se fortalecen los poderes del Fondo de Garantía sobre Depósitos e incorpora las funciones de la Corporación Bancaria. Se le otorga autonomía, tiene el poder de recapitalizar a los bancos, intervenirlos, otorgar préstamos y garantías, y asumir las pérdidas de los bancos para su venta posterior. Debía vender los bancos intervenidos en un plazo no mayor a un año. • El financiamiento del fondo, provenía de los bancos comerciales y del Banco Central y se manejaban en una cuenta dentro del propio Banco Central. La mesa directiva estaba compuesta por representantes del Banco Central y de los bancos comerciales y el voto de calidad lo tenía el subgobernador del Banco Central. <p>El fondo actuaba de la siguiente manera: i) compraba las acciones de los bancos a valor en libros, ii) sustituye la administración, iii) compra en algunas casos la cartera vencida, iv) vende el banco en no más de un año (frecuentemente la venta se realizaba en seis meses).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El rescate de los bancos procedía de la siguiente manera: i) el Banco Central identificaba al banco en problemas y le otorgaba liquidez de emergencia para que pudiera cumplir con sus obligaciones de corto plazo, ii) el Banco Central notifica a los accionistas el monto de las pérdidas y les da una oportunidad para recapitalizar al banco, iii) si esta recapitalización no se lleva a cabo, el Banco Central autoriza la intervención del banco por parte del Fondo de Garantía sobre Depósitos. • Destaca la reestructuración y venta de activos de RUMASA, un conglomerado industrial dueño de 20 bancos pequeños y medianos y cuyo rescate se maneja de manera diferente al resto de los bancos. En 1983 se nacionaliza todo el conglomerado (incluyendo bancos). La administración y venta de los bancos esta a cargo del Fondo de Garantía sobre Depósitos, pero el capital lo inyecta el gobierno federal. Para 1985, todos los bancos del grupo ya se habían vendido a bancos nacionales y extranjeros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes adoptadas para fortalecer el marco regulatorio y contable: en 1985 se aumentan los requerimientos de capital, en 1988 se requiere que los bancos lleven a cabo auditorías externas anualmente. • Además, cada banco debía establecer áreas y asignar personal especial para administrar y supervisar portafolios. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 1988 se aprueban Leyes que fortalecen y le otorgan mayores poderes de intervención a la entidad supervisora que se vuelve parte del Banco Central. • Se diseñó e implementó un sistema de aviso previo (early warning system) para detectar aquellos bancos con problemas. 	<ul style="list-style-type: none"> • 5.6% del PIB de 1985

Estados Unidos (1982-1991)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<p>Caída del precio del petróleo que perjudicó a los Estados del Sur de la Unión que fueron los más afectados por la crisis del sistema financiero en ese país. Los precios nominales del petróleo cayeron en 57% de 82 a 87.</p>	<p>El aumento sin precedente en las tasas de interés internas a principios de los 80's provocó que las S&Ls (instituciones de ahorro) se volvieran insolventes de la noche a la mañana ya que tenían como activos hipotecas a plazos largos y tasas fijas. Esta situación también afectó a los bancos. A principios de los 80's algunos bancos pequeños de estados agrícolas y productores de petróleo fracasaron.</p> <p>Incentivos fiscales en 1982 estimularon la construcción y el endeudamiento para la adquisición de bienes raíces. Durante los 80's también se dio un fuerte crecimiento del crédito hipotecario. El apalancamiento de las familias, la razón deuda a activos, aumentó significativamente hasta 1990 (del 38% en 80 al 52% en 90). La deuda en hipotecas residenciales aumentó en 1.3 millones de millones de dólares durante ese periodo. Por otra parte, la desregulación de industrias importantes propició fusiones y adquisiciones entre empresas financiadas principalmente con emisión de deuda, lo que aumentó el apalancamiento de las corporaciones.</p>	<p>La Mc Fadden Act de 1927 permitió que la mayoría de los estados restringieran la entrada a su territorio a S&Ls y a bancos de otros estados. La Regulación Q que establecía topes a las tasas de interés sobre los depósitos bancarios y de ahorro, creó rigideces estructurales. La Glass-Steagall Act de 1933 prohibía a los bancos realizar actividades de banca de inversión como suscribir o comprar valores.</p> <p>Estas restricciones redujeron la competitividad de estas instituciones al no tener la flexibilidad para ajustarse a los cambios del mercado nacional e internacional. La segmentación geográfica y funcional limitó la capacidad de estas instituciones para diversificar riesgos, en un entorno en el que el avance tecnológico facilitó que aparecieran intermediarios no bancarios, sujetos a una menor regulación. Así, de los 70's a los 80's aparecieron en el mercado sociedades de inversión en renta fija (mercado de dinero) y variable (acciones), fondos para créditos hipotecarios, fondos de pensiones y servicios competitivos de compañías de seguros. Esto hizo que las S&Ls y los bancos asumieran más riesgos.</p>	<p>El sistema financiero operó en un entorno regulatorio con traslape de funciones entre reguladores y con huecos, debido a que la regulación de los bancos y de las S&Ls correspondía a autoridades federales y estatales. La regulación ha estado segmentada por funciones y geográficamente.</p> <p>El FSLIC (Federal Savings and Loan Insurance Corporation), aseguraba los depósitos de las S&Ls y el FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) los de los bancos. Además de asegurar depósitos, el FSLIC y el FDIC tenían funciones de supervisión.</p> <p>También la Junta de Gobierno del Sistema de la Reserva Federal (Fed) supervisa las compañías controladoras de los bancos afiliados. Las oficinas regionales del Fed supervisan a los bancos estatales afiliados. Son estos bancos los que tienen acceso a las facilidades de prestamista de última instancia del Fed.</p>	<p>63.7% (Crédito) 1.6 (PIB) 1.2 (M2/PIB) (1981 - 1983)</p>	<p>Durante los 80s el número de S&Ls disminuyó en más del 30% y el de los bancos en 14%.</p> <p>Para 1982 el monto de la insolvencia de las S&Ls ascendía a 100 mil millones de dólares si los activos se valúan a precios de mercado. Entre 1980 y 1990 el FSLIC atendió a 946 S&Ls en problemas: 85 fueron liquidadas, 413 adquiridas o fusionadas, 95 entraron a un programa de administración de 1985 a 1988 y, durante 1989 y 1990 las 352 restantes entraron a un programa de conservación para mantenerlos en operación.</p> <p>Durante los 80's, el FDIC atendió a 1098 bancos en problemas (8% del total de los bancos): 805 fueron adquiridos o intervenidos, 130 recibieron transferencias del seguro de depósitos, 94 fueron liquidados, y 69 recibieron asistencia. Para finales de los 80's los recursos del FDIC se habían agotado cuando este fondo tuvo que respaldar algunos bancos grandes. Entre agosto de 1989 y finales de 1990, 531 S&Ls, con \$271 mil millones en activos fracasaron. Al final de abril de 1991 el RTC tenía 219 instituciones de ahorro en el programa de conservación y 375 en custodia. En mayo de 1991 el RTC reportó estimaciones de pérdidas totales de \$55 mil millones.</p> <p>De 1980 a 1991 quebraron más de 1,400 "S&Ls" y 1,300 bancos.</p>

Estados Unidos (1982-1991)

Medidas adoptadas a partir de la crisis			Cambios en la Regulación a partir de la crisis		Costos de Resolución
Medidas Iniciales	Adquisición de Cartera	Saneamiento de Instituciones Financieras	Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable	Fortalecimiento de la Entidad Supervisora	(costo total)

<p>En 1980 se aumenta la cobertura del seguro de depósitos a 100 mil dólares y se inicia la eliminación gradual de la Regulación Q. En 1982 se acelera la desregulación (Garn Saint Germain Act): (i) se acelera la eliminación de los topes a las tasas de interés de los depósitos; (ii) se reducen los requisitos de capitalización y liquidez; (iii) se permitió la compra de S&Ls en problemas por parte de S&Ls de otros estados.</p> <p>Principales medidas: 1.- aumentar la cobertura del seguro lo que facilitó a las S&Ls obtener fondos; 2.- permitir a las S&Ls convertirse en empresas de responsabilidad limitada; 3.- incrementar los topes a los préstamos en bienes raíces; 4.- diferir las pérdidas sobre los préstamos; 5.- dar tratamiento fiscal favorable a las reservas sobre cartera vencida; 6.- traspasar al futuro las pérdidas fiscales y disminuir los impuestos futuros; 7.- revalorizar edificios, locales y otras propiedades; 8.- valuar de manera liberal activos intangibles; 9.- facilitar efectivo a las S&Ls por anticipado por parte del Federal Home Loan Bank, organismo del FSLIC.</p>	<p>En 1989 la “Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act”: (i) crea una nueva agencia reguladora, la Office of Thrift Supervision que reemplaza al Federal Home Loan Bank Board la cual tenía conflictos de intereses ya que su función era también promover la construcción de vivienda; (ii) reorganiza el seguro de depósito. Se establece el SAIF (Savings Association Insurance Fund) que reemplaza al FSLIC y el BIF (Bank Insurance Fund) organismos dependientes del FDIC. Se incrementa el porcentaje de reservas sobre los depósitos asegurados al 1.25%; (iii) crea el RTC (Resolution Trust Corporation), organismo con autoridad para intervenir y resolver los fracasos de las S&Ls después de agosto de 1989. A la RTC se le dio 6 años de vida y financiamiento inicial por 50 mil millones de dólares; (iv) aumenta las primas de seguros a bancos y S&Ls, y; (v) eleva el monto requerido de capital tangible de las S&Ls al 3% de los activos totales.</p> <p>Debido a pérdidas crecientes por la caída generalizada en el precio de los bienes raíces, en 1991 el financiamiento fue ampliado a 78 mil millones de dólares. Para finales de 1991 la RTC tenía 357 mil millones en activos había vendido y recuperado 228 mil millones y quedaban por vender 129 mil millones.</p>	<p>Desde 1933 el FDIC tenía autoridad para dar asistencia abierta a bancos (“open bank assistance”) para evitar que fracasaran. El FDIC apoyaba a los bancos con créditos de emergencia otorgados por el Fed con el propósito de brindarles liquidez temporal. En caso de que el banco fracasara los reguladores debían evitar liquidarlo. Por ello durante los 80s el FDIC fusionó a los bancos en problemas. El FDIC decidió liquidar bancos solo hasta enfrentar una gran escasez de recursos propios a principios de los 90’s.</p> <p>La política seguida por el FSLIC era similar, ya que en la gran mayoría de los casos se fusionaron a las instituciones en problemas, aunque en algunos casos si se decidió liquidar S&Ls. Para propiciar las fusiones el FSLIC y el FDIC generalmente compraban parte de la cartera en problemas de la institución fracasada y/o proveían asistencia al comprador.</p> <p>Ante la escasez de recursos en 1990 el proceso de fusiones de instituciones en problemas del FDIC se volvió más transparente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Se estableció un mecanismo de subasta competitivo que consideraba todas las posturas; 2) los bancos que solicitaran ayuda debían estar de acuerdo en que los postores les hicieran una revisión a fondo (“due diligence”); 3) las posturas debían establecer límites cuantitativos a las garantías, de forma que se pudiera valorar el costo para el FDIC de cada propuesta. 	<p>(También ver columna de Adquisición de Cartera)</p> <p>En 1991 todos los estados permitieron a los bancos adquirir subsidiarias al interior de los estados. El Congreso no aprobó, sin embargo, la propuesta de permitir la diversificación geográfica a nivel nacional.</p> <p>A finales de 1991 se aprueba la “FDIC Improvement Act,” (FDICIA) que fortalece el marco regulatorio y la entidad supervisora. En lo que al marco regulatorio se refiere el FDICIA: (i) restringe la capacidad del Fed para dar crédito a bancos no sanos; (ii) suspende el pago de dividendos por parte de bancos no sanos; (iii) baja la cobertura de ciertos depósitos; (iv) reduce el número de bancos estatales autorizados para vender seguros; (v) requiere que bancos extranjeros que reciban depósitos asegurados se constituyan en sociedad localmente.</p>	<p>El FDICIA también fortaleció a la entidad supervisora, ya que: (i) El FDIC obtiene financiamiento por 70 mil millones de dólares para fundear al BIF; (ii) establece que el FDIC deberá escoger la alternativa menos costosa para resolver la situación de los bancos fracasados. (iii) facilita la acción rápida de los reguladores (reemplazar la administración y controlar el crecimiento de los activos) cuando el “core” capital de los bancos cae por abajo del 2%.</p>	<p>Costo fiscal por las S&Ls es entre 1% y 3% del PIB. Costo fiscal total 3 a 5% del PIB.</p> <p>En 1990 la estimación del valor presente del valor del costo para el gobierno fue de \$150 mil millones de dólares. El costo pagado por el sector privado ascendía a \$100 mil millones.</p>
--	---	---	---	---	---

Filipinas (1981-1987)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en el precio de petróleo y de las tasas de interés internacionales. • Deterioro de los términos de intercambio y crisis de deuda externa (se anuncia una moratoria en octubre de 1983). 	<ul style="list-style-type: none"> • Parte recesiva del ciclo económico, después de un crecimiento sostenido durante los 70's. • El detonador de la crisis es un fraude en el mercado de papel comercial en 1981. Conocido como el caso Dewey Dee de un magnate que se había endeudado fuertemente en papel comercial y que se fugó del país. Esto causó pánico en dicho mercado: los inversionistas dejaron de renovar sus créditos, lo cuál provocó un <i>default</i> masivo por parte de los deudores de papel comercial, y los depósitos pequeños se transfirieron a los bancos comerciales grandes. La mayoría de las compañías financieras no bancarias y dos casas de inversión (con activos equivalentes al 16.5% de los activos totales del sistema) quebraron o fueron intervenidas. • En 1983 y 1984 la crisis se intensifico y afecto al resto del sector bancario a causa de aumentos en la tasa de interés y en la inflación y con la devaluación de la moneda. Además, los problemas financieros de las empresas se empeoraron entre 1981 y 1986 con lo cuál aumentó la cartera vencida de los bancos de manera continua de 11.5% de los créditos totales en 1980 a 19.3% en 1986. 	<ul style="list-style-type: none"> • La desregulación financiera y el auge económico tuvieron como consecuencia un sobre-endeudamiento de los bancos y empresas. • Desregulación de los controles sobre capital externo durante los 70's: bancos nacionales podían ofrecer créditos y cuentas de depósitos en moneda extranjera a residentes y no residentes, se podía repatriar el capital y las inversiones libre de impuestos, empresas extranjeras podían pedir créditos en moneda nacional, bancos extranjeros podían invertir en bancos nacionales. La desregulación de los controles de capital tuvo como consecuencia un sobre-endeudamiento externo que hizo más débil al sector bancario. La deuda externa como proporción del PIB pasó de 31.3% en 75 a 54.4% en 1981. • En 1980, el Banco Central permitió la creación de bancos universales. • En 1981 el Banco Central desregula las tasas de interés activas y pasivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión bancaria inadecuada e insuficiente: prácticas inadecuadas de análisis de crédito, fraude y mal manejo de los bancos. • Préstamos a empresas relacionadas con los bancos, ya que en muchos casos los bancos formaban parte de conglomerados industriales. • Desde 1972 hasta 1982, el Banco Central disminuye los requerimientos mínimos de capital (pasan de 15% en 1972 a 6% en 1982). 	<ul style="list-style-type: none"> • 10.21, 5.66, 23.6% (1978-80) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 bancos comerciales del gobierno (50% de los activos bancarios), 6 bancos comerciales privados (12% de los activos bancarios), 32 bancos de ahorro (53.2% de los activos de los bancos de ahorro), y 128 bancos rurales quebraron o fueron intervenidos.

Filipinas (1981-1987)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales

- En 81, el Banco Central crea un fondo especial, financiado por el Banco Central y el gobierno, que otorga préstamos a tasas subsidiadas a instituciones financieras privadas no bancarias.
- En 82 se sustituye el fondo por una ventana especial de descuento del Banco Central que otorga préstamos a mediano y largo plazo a tasas subsidiadas a los bancos comerciales privados para financiar la adquisición de compañías financieras.
- Entre 83 y 86 el Banco Central otorga préstamos de emergencia a las instituciones financieras no bancarias.
- Política monetaria contraccionaria y reforma a la ley de impuestos para disminuir el déficit fiscal.

Adquisición de Cartera

- Los bancos transfieren toda su cartera vencida a valor en libros a una nueva entidad creada para administrar y vender la cartera vencida. Esta entidad, Fondo de Privatización de Activos (FPA), es financiada por el gobierno y cuenta con representantes de la Secretaría de Hacienda y del Banco Central.
- Esta entidad vende la cartera vencida a través de subastas al mejor postor, como regla no se revenden al dueño original, y sólo se rehabilita el activo cuando esto resulte en un valor significativamente más alto para su venta.
- Todos los ingresos de las ventas de FPA son para el gobierno federal.
- Se asignaron funcionarios de los bancos intervenidos especialmente para preparar los activos en poder del FPA para su venta.

Saneamiento de Instituciones Financieras

- Entre 81 y 83, el gobierno otorga crédito a empresas públicas no financieras (paraestatales) para que pudieran cumplir con sus obligaciones financieras.
- Entre 83 y 85, el gobierno otorga crédito a empresas públicas financieras (bancos de desarrollo y bancos comerciales propiedad del gobierno y del sector privado) para financiar su adquisición de instituciones financieras privadas en mala salud y para convertir la deuda que las empresas privadas tenían con las empresas públicas en acciones. Al final de estas operaciones, el gobierno era dueño de grandes empresas y conglomerados industriales.
- 4 bancos comerciales fueron intervenidos por instituciones públicas financieras a lo largo de la crisis: inyección inicial de capital, designación de un auditor del Banco Central para reestructurar los bancos, y búsqueda de inversionistas privados.
- Además, el gobierno adoptó un plan de reestructuración en noviembre de 1986 para dos bancos públicos (que tenían depósitos equivalentes al 50% de los activos bancarios totales): transferencia de la cartera vencida al FPA (equivalente al 27% de los activos totales del sistema bancario), recapitalización por parte del gobierno, cambio de administración, mejoramiento de procesos internos de evaluación de crédito, y racionalización del número de sucursales.

Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable

- Se fortaleció el marco contable pero el marco legal todavía es débil.

Fortalecimiento de la Entidad Supervisora

- Se fortalecieron los poderes del Banco Central para intervenir a instituciones en problemas.

- El costo total ascendió a 19.8% del PIB, del cual el Banco Central realizó transferencias equivalentes al 3% del PIB y el gobierno a 16.6% del PIB.
- Pérdidas por parte de los ahorradores equivalentes al 0.6% del PIB.

Finlandia (1991)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • Colapso de las exportaciones a la URSS a finales de los 80's. El déficit en la cuenta corriente alcanza el 5% del PIB en 91. • Deterioro en los términos de intercambio (caída en el precio de sus principales productos exportados papel y madera). Los precios de exportación del papel cayeron en 4% tanto en 90 como en 91. • Aumento en las tasas de interés del Bundesbank en 91 con un impacto significativo sobre las tasas de interés internas. • Devaluación de la moneda (Markka) en noviembre de 1991 por 12.3%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en las tasas de interés reales de poco menos del 2% en 1988 a 15% en 1992. • De 87 a 89 hubo un fuerte endeudamiento privado por la desregulación financiera y por incentivos fiscales para inversión en capital financiada a través de la emisión de deuda (el crecimiento del crédito fue del orden del 25% de 87 a 89). • Burbuja especulativa en el precio de las acciones y los bienes raíces que de 87 a 89 aumentaron cerca del 50%. • De 89 a 92 la inversión privada cae 40% en términos reales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dada la mejora en los términos de intercambio de mediados de 86, (caída en el precio del petróleo y otras mercancías importadas por Finlandia) así como expectativas favorables en los mercados de exportación, se desregularon las tasas de interés activas y el acceso al financiamiento externo de las empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco regulatorio y de supervisión inadecuado. 	<ul style="list-style-type: none"> • 11.9, 3.5 (1988-90) • M2/PIB 5.7% (1988-90) 	<ul style="list-style-type: none"> • De mediados de 90 a finales de 92 el valor agregado de los servicios financieros cayó en más del 30%. • Para el primer trimestre de 92 el 20% de las empresas tenían problemas de cartera vencida. El monto de la cartera vencida aumentó en 28% de 91 a 92. En 1992, las pérdidas de los bancos por los créditos otorgados ascendieron al 3% del total de los activos financieros.

Finlandia (1991)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales

Adquisición de Cartera

Saneamiento de Instituciones Financieras

Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable

Fortalecimiento de la Entidad Supervisora

- En 91 el Banco Central otorgó un apoyo por 3.9 mil millones de markkas al Skopbank (869 millones de dólares). La totalidad de este apoyo fue registrado como pérdida por el Banco Central. En 92 el Banco Central dio créditos a este banco por 9.9 mil millones de markkas (2.2 mil millones de dólares).
- En marzo de 92 el gobierno anuncia un amplio paquete de medidas de rescate financiero
- Se implementa una política fiscal restrictiva en octubre de 92.
- Se relaja un poco la política monetaria con el objeto de disminuir gradualmente las elevadas tasas de interés.
- Congelamiento de los salarios para contrarrestar el efecto de la devaluación y las presiones inflacionarias.

- En el paquete de medidas de rescate financiero de marzo de 92: (i) el gobierno ofrece realizar inyecciones de capital preferencial a los bancos por 8 mil millones de markkas. Los bancos aceptan inyecciones por la totalidad del monto ofrecido; (ii) se crea un fondo público de garantía para asegurar las obligaciones nacionales y extranjeras de los bancos con un límite de 20 mil millones de markkas. La mayor parte de estos recursos fueron destinados al Savingsbank; y, (iii) se permite a los bancos aumentar las tasas de interés sobre los créditos atados a la tasa de interés base (aproximadamente el 40% de los créditos estaban atados a la tasa base).
- En la administración del fondo público participaron inicialmente el Banco Central, la entidad supervisora y el parlamento. En febrero de 93 se decidió que la administración del fondo quedara solo en manos de la Secretaría de Hacienda.

- Durante 92 parte de los activos del Skopbank fueron transferidos al fondo público de garantía, el cual adquiere a su vez la propiedad mayoritaria del Savingsbank. A este banco se le inyectaron con los recursos del fondo 15 mil millones de markkas (3.35 mil millones de dólares).
- Se redujo el número de bancos y se crearon tres compañías controladoras públicas para facilitar el proceso de reprivatización del Savingsbank.
- En mayo de 94 se vendió la cartera vigente y las sucursales del Savingsbank a los cuatro principales grupos bancarios sobrevivientes. La cartera vencida (40 mil millones de markkas) se transfirió a una compañía pública (Arsenal) para su administración.

- En octubre de 92 se adoptó una reforma administrativa de apoyo bancario que fortalece el papel del fondo público de garantía en establecer, llevar a cabo y supervisar programas de apoyo a los bancos. El fondo debe sujetarse a los siguientes principios: i) el apoyo tiene que ser transparente; ii) el gasto gubernamental tiene que minimizarse (los dueños tienen que ser responsables en la medida de lo posible; iii) los condicionantes para obtener el apoyo deben ser consistentes con la racionalización del sistema bancario; iv) las distorsiones a la competencia deben de minimizarse; y, v) el banco que se beneficie del apoyo debe ser supervisado cercanamente por las autoridades relevantes.
- Se implementaron estándares de capitalización más estrictos que los del BIS.

- Fortalecimiento de la capacidad de intervención de la autoridad supervisora.
- A la entidad supervisora que era parte de la Secretaría de Hacienda, previo a la crisis, se le otorgó autonomía.
- Sus funciones básicamente no cambiaron, sin embargo, se le dieron responsabilidades en lo que se refiere al manejo del riesgo cambiario y se le aumentaron los recursos sustancialmente.

- El costo de los programas de apoyo a la banca estimados en 8% del PIB.

Ghana (1982-1989)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • Caída en 30% de los términos de intercambio de 80 a 81. Entre 80 y 82, caída en el precio del cacao y el café de aproximadamente 50% que se tradujo en una caída del 60% en las exportaciones. • La cuenta corriente pasó de un superávit de 0.7% del PIB en 80 a un déficit de 10% del PIB en 81. • La deuda externa de los bancos (en su mayoría públicos) era equivalente a 39.7 millones de dólares a finales de 87. • La moneda se devaluó de 2.7 en 82 a 8.8 en 83. 	<ul style="list-style-type: none"> • El déficit público promedio de 70 a 81 fue de más de 6% del PIB. • Políticas proteccionistas hasta principios de los 80's. • Poco desarrollo de los mercados financieros y del mercado de dinero. • Graves problemas de desintermediación financiera. El sector informal se expandió fuertemente a causa de tasas de interés reales muy negativas a principios de los 80's, del congelamiento de cuentas bancarias de evasores fiscales y de una fuerte intervención del gobierno en la asignación de créditos. • Falta de infraestructura económica y social en ambos países. • Inestabilidad política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se desregularon las tasas de interés activas hasta finales de 87 que se tradujo en exceso de liquidez que generó pérdidas crediticias a los bancos además de que aumentó sus costos de fondeo. • Fuerte concentración crediticia, niveles de reservas inadecuados, falta de límites a créditos sin garantía y falta de estándares de provisionamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de un marco legal y contable, supervisión bancaria inadecuada y administración bancaria deficiente. No existía un mecanismo de clasificación de cartera y la supervisión se enfocaba a la asignación de créditos. • Malos manejos como autopréstamos, fraudes, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • , -25.4, -1.7, 18.7%. (1979- 81) y 7.6, 5.2 , n.d. (1986- 88). M2/PIB pasó de 28% en 75 a 12% en 83. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para el 2o semestre de 1993: 8 bancos se consideran insolventes equivalentes al 25% de los activos financieros totales.

Ghana (1982-1989)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales

Adquisición de Cartera

Saneamiento de Instituciones Financieras

Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable

Fortalecimiento de la Entidad Supervisora

- Se implementa un programa de ajuste al sector financiero en 1988 con apoyo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.
- En 1988 se legalizaron los mercados paralelos de divisas mediante la autorización a bancos, empresas y particulares la compra-venta de moneda extranjera.
- Insuficiente reestructuración del sector real.

- Parte de la cartera vencida de 9 bancos comerciales privados fue reemplazada por bonos del gobierno a través de una agencia de recuperación administrada por el Non-Performing Asset Recovery Trust Fund, el Banco Central y la Secretaría de Hacienda con la participación de los bancos involucrados.
- Los créditos del sector público fueron reemplazados convirtiéndolos en acciones del gobierno.

- El gobierno eliminó gradualmente los límites y los controles de asignación crediticia enfocándose al uso de instrumentos indirectos para el control de la política monetaria.
- Se estableció una cámara de compensación en 1991.
- Se establecen nuevos requerimientos de capital y límites al crédito.

- Se implementó un sistema de supervisión prudencial y se establecieron estándares contables internacionales.
- En la Nueva Ley Bancaria de agosto de 89 se determina que las operaciones bancarias deben ser transparentes, se fomenta la competencia en el sector y se formaliza la supervisión.
- Se establecen criterios para la clasificación de cartera y criterios para realizar auditorías externas a los bancos.

- La autoridad adquiere la capacidad para solicitar a los bancos información sobre sus estados financieros y puede determinar multas por incumplimiento. Además, determina las políticas crediticias, los requerimientos de liquidez y demanda a los bancos acciones de remedio.

- Las pérdidas en que incurrió el Banco Central ascienden a 19% del PIB para 89.

Hungria (1990-1993)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • Caída del bloque socialista a finales de los 80's que se tradujo en un colapso del mercado de exportaciones de Hungría. • Con la Guerra del Golfo en 1991 y la desorganización dentro de la ex-URSS, el precio de las importaciones tradicionales aumentó sustancialmente. Este entorno contribuyó a un deterioro importante de los términos de intercambio. • La economía húngara se benefició de los flujos de inversión extranjera directa a partir de 1989, que en 1996 alcanzaron niveles promedio superiores a los 2 mil millones de dólares al año. Ello permitió una apreciación continua del tipo de cambio real de más del 40% de 1989 hasta finales de 1995. 	<ul style="list-style-type: none"> • Herencia de gran cantidad de cartera vencida de los antiguos monobancos del sistema socialista. • Contracción del gasto público a finales de los 80's para estabilizar la inflación y política monetaria relativamente restrictiva a principios de los 90's. El menor déficit fiscal y las mayores tasas de interés contribuyeron a la fuerte entrada de capitales. • Caída en el PIB del sector agrícola en 1992 de 23% que se tradujo en un efecto negativo de cerca de 3 puntos del PIB. • Caída en el consumo privado de 5.3% y de la inversión privada en 7.5% en términos reales en 1991. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los principales bancos comerciales se habían creado desde 1987. La antigua banca centralizada se dividió en 5 bancos comerciales que eran mayoritariamente propiedad del gobierno. • Con la desregulación de las tasas de interés en 91, la razón de activos entre capital ya era menor al 8%, misma que en 1992 empeoró significativamente. • En 92 hubo un fuerte crecimiento crediticio que afectó la calidad de la cartera de los bancos y su apalancamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de experiencia en la administración de los bancos por los nuevos banqueros. • Frecuentes rescates que crearon incentivos perversos a los bancos en cuanto al otorgamiento de créditos. • La publicación de 3 leyes en 1991 sobre contabilidad, banca y quiebras aumentaron la presión sobre los bancos. • La imposición de nuevos estándares de contabilidad (IAS) puso en evidencia la baja capitalización de los bancos. • La nueva ley de quiebras aumentó el número de liquidaciones y de procedimientos de reorganización, lo cual hizo que aumentara la cartera vencida de los bancos. • La Ley de Banca estableció que la participación accionaria del gobierno en los bancos tenía que bajar a 25% para 1997. 	<ul style="list-style-type: none"> • 14.8, -4.9, n.d. (1989-91) 	<ul style="list-style-type: none"> • De 1991 a 1992 la cartera vencida del sistema financiero prácticamente se duplicó. • En 1993 se lleva a cabo una auditoría de la que se concluye que 8 bancos eran insolventes, incluyendo 3 de los 5 más grandes. Los activos de estos bancos equivalían al 25% de los activos financieros del sistema.

Hungria (1990-1993)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales

- En diciembre de 1992 se publica el “Programa de Consolidación de Cartera” que contemplaba la compra de cartera vencida por parte del gobierno.
- Durante 1992 se planeó en forma paralela el “Programa de Consolidación Bancaria” que cubriría además de los créditos malos los dudosos. Este programa reforzaría los requisitos de capitalización de los bancos y aumentaría las provisiones requeridas sobre cartera vencida.
- Un tercer “Programa de Recapitalización de los Bancos” se implementó en 1993.
- Posteriormente, en 1994 se implementó el “Programa de Consolidación de Deuda” para que los bancos y los deudores negociaran las condiciones de repago fuera del marco legal de la bancarrota.

Adquisición de Cartera

- Bajo el “Programa de Consolidación de Cartera”, el gobierno ofrece a los bancos comprar créditos malos a cambio de un bono gubernamental a 20 años indexado a la tasa de T-Bills de EU. Los créditos clasificados como malos antes de 1992 fueron reemplazados al 50% del valor del valor nominal del bono. Los créditos vencidos durante 1992 fueron reemplazados al 80% del valor nominal del bono. La tasa de reemplazo fue del 100% para los créditos malos que estaban en poder de los bancos controlados por el estado. Los intereses devengados de la cartera vencida fueron reemplazados por bonos que sólo pagaban la mitad de T-Bills.
- En 93 se determina que la otra parte de la deuda que no causa intereses se debe convertir a bonos del gobierno y posteriormente el Banco Central convirtió esta deuda a dólares para cubrirse del riesgo cambiario.

Saneamiento de Instituciones Financieras

- Mediante la compra de cartera se recapitaliza a los bancos durante 92.
- En enero de 93 se determina una tarifa de participación en los programas de recapitalización a los bancos equivalente a la mitad del costo de los intereses del bono de reemplazo del gobierno. Pero debido a críticas de los bancos y de organismos internacionales el gobierno decidió eliminar el precio de participación en el programa en junio de 1993.
- Bajo el “Programa de Consolidación Bancaria” el gobierno inyectó capital adicional a los bancos con problemas de cartera vencida a través de la compra directa de acciones, que también se pagó con bonos gubernamentales con la condición de que los bancos utilizaran el capital adicional para provisionar la cartera vencida y la cartera dudosa, así como para cubrir alguna proporción de los requerimientos de capital del BIS durante el primer año de vigencia del programa.
- En 94 se implementa un programa de consolidación de deuda. El gobierno recapitaliza a los bancos mediante préstamos subsidiados a través de departamentos encargados de reestructurar créditos, vender la cartera vencida o limpiarlos.
- La privatización de los bancos ocurre hasta 96.

Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable

- Desde finales de los 80’s se implementó un nuevo marco regulatorio y contable. Sin embargo, para 93 se le consideraba insuficiente.
- Aún no se establece un sistema de banca universal, pero está en proyecto con la participación de capital proveniente de Estados Unidos.

Fortalecimiento de la Entidad Supervisora

- No es sino hasta enero de 97 que el Banco Central es totalmente autónomo.
- En 1997 se fusionan las instituciones responsables de la supervisión financiera y se crea el “State Money and Capital Market Supervisory Board”.

- Costo estimado de 10% del PIB.

Japón (1990)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • El tipo de cambio se apreció fuertemente al pasar de casi 160 yenes por dólar a principios de 1990 a 125 yenes por dólar a mediados de 1992. • Se registraron fuertes salidas de capitales entre 91 y 92, al pasar la inversión extranjera directa en esos años de 130 a 24.5 miles de millones de yenes. 	<ul style="list-style-type: none"> • La política monetaria restrictiva adoptada en 85 trajo como consecuencia una baja acelerada de los precios de los activos y de los bienes raíces. • La burbuja especulativa se rompió en 89 y trae como consecuencia: menor consumo privado, menor inversión dada la sobreinversión que se registró durante los ochenta, y un deterioro continuo en la calidad de los activos del sistema desde 85 y que se exacerbó en 89. • La cartera vencida de los bancos aumentó considerablemente como consecuencia de la caída en los precios de los activos, ya que los créditos al sector bienes raíces pasaron de 9.9% de los créditos totales de los bancos comerciales en 80 a 26.8% en 89. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desregulación del sistema financiero durante los ochenta: continua desregulación de las tasas de interés pasivas desde 80 hasta 92, en 80 se eliminan los controles de capital, y en 84 se disminuyen los límites de las obligaciones que los bancos pueden tener en moneda extranjera. • La desregulación y la expansión crediticia conduce a que los bancos tengan portafolios más riesgosos: pequeñas y medianas empresas, y sector de bienes raíces. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión y auditorías no se ajustaron a la rapidez de la desregulación y de la expansión del mercado de créditos (actividades más riesgosas de los bancos poco supervisadas). 	n.d.	<ul style="list-style-type: none"> • 6 instituciones financieras con activos equivalentes al 0.17 % del total de los activos del sistema bancario. • El índice de la bolsa NIKKEI cae de 38,915 unidades a finales de 89 a 14,309 unidades en agosto de 92.

Japón (1990)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

	Cambios en la Regulación a partir de la crisis				Costos de Resolución (costo total)
Medidas Iniciales	Adquisición de Cartera	Saneamiento de Instituciones Financieras	Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable	Fortalecimiento de la Entidad Supervisora	
<ul style="list-style-type: none"> • En agosto de 92 el gobierno anunció diversas medidas temporales para asistir a los bancos: (i) se les permitió no reportar las pérdidas en acciones cuyo valor era inferior a su valor en libros; (ii) se congeló el tope al pago de dividendos con el objeto de contrarrestar la caída en el precio de las acciones; (iii) la autoridad fiscal emitió una disposición que permite deducir impuestos sobre provisiones de créditos malos; (iv) el gobierno elaboró un programa de estímulo por el cual se destinaron recursos para la compra de terrenos, para la inversión en acciones y para aumentar los créditos de instituciones financieras gubernamentales hacia empresas medianas y pequeñas por un monto equivalente al 1.1% del PIB. • Con la implantación de este programa de estímulos las acciones bancarias tuvieron un rebote importante. • En abril de 93 se repitió este programa de estímulos destinándose recursos nuevamente por el 1.1% del PIB. 	<ul style="list-style-type: none"> • En enero de 93, 162 instituciones financieras crearon una Compañía Cooperativa de Compra de Créditos que capitalizaron con alrededor de 700 millones de dólares. La compañía compra a descuento cartera vencida de los miembros colateralizada con bienes raíces. Los miembros se benefician al poder registrar los descuentos como pérdidas en sus libros ya que son deducibles de impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • A partir de 1991, el Banco Central relajó la política monetaria ya que la tasa de descuento bajó de un nivel de 6% hasta 1% en abril de 95. Esta ha sido la tasa más baja de descuento registrada en un siglo. Esta caída en las tasas de interés permitió a los bancos aumentar sus márgenes de ganancia. • De 92 a 96 el Fondo de Garantía de Depósitos, financiado por el ministerio de finanzas, el Banco Central y los bancos privados, ha brindado asistencia a solo 6 instituciones financieras medianas y pequeñas a través de créditos subsidiados e inyección de capital por un monto equivalente a mil millones de dólares. Los antiguos accionistas no perdieron el control de las instituciones. • En enero de 1998 el gobierno propuso un paquete de rescate bancario por el equivalente a 232 mil millones de dólares. El 57% se destinará a proteger los depósitos y el 43% restante para la compra de acciones preferenciales y deuda subordinada, con el objeto de recapitalizar a los bancos para que cumplan con la regulación internacional. Los recursos se canalizarán a través del Seguro de Depósitos y del Banco de Resolución y Recolección, que absorberá los activos propiedad de los bancos quebrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • En diciembre de 92 se conoce el alcance de la Ley que Reforma las Instituciones Financieras, que permite a los bancos participar en otros segmentos del negocio financiero evitándose conflictos de interés entre bancos y sus subsidiarias. • Además de la medida anterior, en 94 se completó la desregulación de las tasas de depósitos en los bancos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se tiene conocimiento de medidas adoptadas para fortalecer a la entidad supervisora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo estimado de 3% del PIB.

Malasia (1985-1988)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro en los términos de intercambio en 85 en 4.5% y en 86 en 15.5% (cae precio de las principales exportaciones como el petróleo y el aceite de coco). • Entre 85 y 86 la moneda se deprecia en 16.7%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Caída del PIB corriente de 2.9% en 85 y 7.9% en 86. Esto tiene como consecuencia una baja en la capacidad de pago de las empresas. • Explota la burbuja especulativa en acciones y bienes raíces. El mercado de valores aumentó de 100 unidades en 77 a 427 a principios de 84, año en que el índice cayó 59.8%. A finales de 1986, el 54.8% del total de los créditos nuevos estaba destinado al sector bienes raíces. • Déficit fiscal que se empeora con la recesión (11.3% del PIB en 86). 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento rápido de créditos a nuevos sectores (bienes y raíces, acciones, compañías financieras). • Menor flujo de capital de las empresas redujo su habilidad de pagar sus deudas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Históricamente buena supervisión y regulación para el sector bancario. • Sin embargo, se dio un crecimiento importante de compañías financieras poco reguladas durante los setenta. 	<ul style="list-style-type: none"> • 13.8, 6.7, 58.9% (1982-84) 	<ul style="list-style-type: none"> • 24 compañías financieras, 4 bancos, y 32 cooperativas tomadoras de depósitos tienen pérdidas entre 85 y 87 por 4.7% del PIB.

Medidas adoptadas a partir de la crisis					
Medidas Iniciales	Adquisición de Cartera	Saneamiento de Instituciones Financieras	Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable	Fortalecimiento de la Entidad Supervisora	Costos de Resolución (costo total)
<ul style="list-style-type: none"> • El Banco Central intervino y congeló los activos de 24 compañías financieras • Paquete de medidas (en 85-86) destinado a aminorar el impacto de la recesión sobre el sistema bancario: financiamiento a la exportación, establecimiento de un fondo (de mil millones de dólares) para traspasar los créditos del sector bienes raíces hacia el sector de bienes comerciables, se deja que el tipo de cambio lo determine el mercado. • Política fiscal contraccionaria, política monetaria acomodaticia. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 85-86 el Banco Central obtuvo poderes para prestar o inyectar capital y comprar acciones de bancos en problemas. • El Banco Central procedía de la siguiente forma en contra de bancos en problemas: i) requería que los bancos reconocieran todas las perdidas, ii) se cambiaba la administración del banco, iii) se requería que los accionistas inyectaran todo el capital posible, el resto lo inyectaría el Banco Central. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Banco Central intervino tres bancos en 86 y designó una nueva administración. Los accionistas hicieron aportaciones de capital por 159 millones de "ringgits", mientras que las perdidas ascendían a 1,203 millones de "ringgits". El Banco Central aportó 672 millones y el restante se cubrió por medio de la emisión de deuda subordinada. • El Banco Central inyectó capital y otorgó préstamos para financiar la adquisición por parte de bancos comerciales de 24 compañías financieras. En algunos casos los depositantes recibieron todo su dinero, en otros recibieron una parte y la otra se intercambió por capital de la nueva empresa. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 85-86, el Banco Central introduce una serie de medidas para tratar de controlar el riesgo sistémico de la crisis: introducción de requerimientos mínimos de capital, prohibición de préstamos a empleados del banco, requerimiento de provisiones sobre cartera vencida. • Límite de propiedad: individuos 10%, compañías 20%. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 85-86 se adoptan una serie de medidas para fortalecer la entidad supervisora: se establecen comités de auditoría y vigilancia y un buró de crédito. • Nueva ley para combatir las deficiencias de la legislación bancaria sobre la aceptación ilegal de depósitos y para dotar de más poderes al Banco Central para actuar en casos de emergencia, adoptada en 86: el Banco Central puede investigar a los depositantes, congelar sus propiedades, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdidas equivalentes al 4.7% del PIB. • Las medidas lograron restablecer la confianza del público en el sistema financiero.

México (1982-1988)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<p>Las bajas tasas de interés internacionales durante los 70's, el alto precio del petróleo y las expectativas favorables del país propiciaron una entrada masiva de capitales en la forma de endeudamiento privado y público con bancos extranjeros. La deuda externa privada aumentó en 218% de 1977 a 1982. La deuda externa pública aumentó en 178% (en 1982 el 50% era a plazo menor a 1 año) en ese mismo período.</p> <p>Recesión internacional a principios de los ochentas. El crecimiento del PIB de los países industrializados pasó de 4.1% anual en el periodo 1976-1979 a 1.2% en 1980-1981 y a -0.3% en 1982.</p> <p>El aumento en las tasas de interés en Estados Unidos (en 1977 la tasa de Treasury Bills a 3 meses era de 5.3%, pero en 1981 llegó a 14.67%), la caída en el precio del petróleo en 1982 de 21.3% con respecto a 1981 y la suspensión de los flujos de ahorro externo condujeron a la moratoria sobre la deuda externa que México declaró en 1982.</p> <p>El déficit en la balanza de pagos, sin contar petróleo, fue de 5.2% del PIB en 1981. En 1982 esta situación empeoró cuando el volumen de comercio internacional cayó 1.5%.</p> <p>Salida masiva de capitales que condujo a la devaluación de la moneda: 81% el 26 de febrero de 1982. La devaluación acumulada durante 1982 llegó a ser de 426%.</p>	<p>La política de tipo de cambio fijo y el exceso de gasto público y privado tuvieron como consecuencia una fuerte apreciación del tipo de cambio real.</p> <p>Durante los 70's el gobierno y la iniciativa privada iniciaron proyectos de inversión muy ambiciosos que se basaban en proyecciones muy optimistas del precio internacional del petróleo y de las tasas de interés internacionales.</p> <p>El descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros facilitó el acceso a financiamiento externo, lo que contribuyó a acelerar el gasto de ambos sectores.</p> <p>De esta forma, el gasto público pasó de 29.5% del PIB en 1977 al 41.1% en 1981. El déficit público pasó de 5.4% del PIB en 1977 a 16.2% del PIB en 1982.</p> <p>Además, el régimen de controles de precios y subsidios también repercutió en el déficit público.</p>	<p>En 1974 se modifica la Ley Bancaria de 1941. Con ello se crea la banca múltiple y se establece el marco legal para el desarrollo de los intermediarios financieros no bancarios.</p> <p>En 1977 se establecen los depósitos a plazo fijo, que pagan una tasa mayor que los instrumentos tradicionales (como las cuentas de cheques y de ahorro).</p> <p>En 1978 se modifica nuevamente la Ley Bancaria para facilitar las fusiones bancarias. En febrero de 1981, el Banco Central facilita las fusiones de bancos pequeños otorgando préstamos subsidiados a 5 años a los bancos adquirentes. El subsidio era variable y se calculaba en función "de la penetración de mercado a que llegara la institución resultante" (Circular 1868). El número de bancos de depósito se redujo de 104 en 1971 a 12 en 1982 (ver Pérez-López [1987]).</p> <p>En 1979, el Banco Central expide nuevas disposiciones para regular los servicios de banca múltiple, establece un encaje legal de 41% en moneda nacional (70% en moneda extranjera) a los bancos comerciales. La disponibilidad de fondos prestables se reducía al 25% de la captación, ya que el resto de los créditos también estaba sujeto a restricciones cualitativas y cuantitativas. No obstante ello, el crédito total de la banca privada pasó de 14.2% del PIB en 1977 a 19.2% en 1981.</p>	<p>En 1974 se crea la Comisión Nacional Bancaria (CNB). Antes la supervisión bancaria estaba directamente a cargo de la Secretaría de Hacienda y del Banco Central.</p> <p>No se aplican las restricciones legales en cuanto a las interrelaciones de crédito y de propiedad de los bancos, por lo que había concentración crediticia y prácticas grises como autopréstamos.</p> <p>Los bancos que eran propiedad del estado (relativamente pequeños) y los 2 bancos mixtos existentes no estaban sujetos a la regulación dispuesta en la Ley Bancaria. Estos bancos no estaban sujetos a encaje legal ni a restricciones cualitativas o cuantitativas para el otorgamiento de crédito y recibían apoyo financiero directamente del Gobierno Federal.</p>	<p>De 1978 a 1981 el PIB creció a un promedio de 7.5% anual en términos reales.</p> <p>Según datos de la CNB, la rentabilidad de los bancos privados cayó en términos reales de 13.8% en 1979 a 6.8% en 1981 y a -29.3% en agosto de 1982.</p> <p>De 1981 a 1982 hubo una contracción del crédito bancario de 30.4% en términos reales.</p>	

México (1982-1988)

Medidas adoptadas a partir de la crisis			Cambios en la Regulación a partir de la crisis	Costos de Resolución (costo total)
Medidas Iniciales	Adquisición de Cartera	Saneamiento de Instituciones Financieras	Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable	
<p>En marzo de 1982 se anuncia una reducción del gasto público de 3%, se reducen los aranceles de 1500 artículos y se fortalece el control de precios.</p> <p>Se establecen lineamientos para aplicar en forma flexible la política de tasas de interés. En los primeros 10 meses de 1982, el Banco Central aumenta gradualmente las tasas pasivas y reduce las tasas activas. Lo anterior, en un entorno de alta inflación, conduce a tasas de interés reales negativas.</p> <p>El 5 de agosto de 1982 se adopta un sistema de tipo de cambio dual. Las cuentas en dólares en bancos mexicanos ("mex-dólares") se hacen pagaderas en pesos el 13 de agosto de 1982 a un tipo de cambio preferencial menor que el de mercado. El tipo de cambio dual tuvo el efecto de dar apoyos importantes a las empresas endeudadas, especialmente con el exterior.</p> <p>Se anuncia la nacionalización bancaria el 1 de septiembre y se establecen controles de capital. La Presidencia de la República "acusa a los bancos de crear... fenómenos monopólicos".</p> <p>En 1983 se establece el PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica). Bajo dicho programa aumentan los precios y las tarifas del sector público con el fin de equilibrar las finanzas públicas y se hacen ajustes al control de cambios en los que se liberan transacciones de turismo, maquiladoras y exportaciones de mercancías.</p> <p>El 1 de enero de 1985 entra en vigor la Nueva Ley del Banco Central, en la que se contempla:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) que esta entidad debe supervisar el cumplimiento del régimen cambiario, ii) una disposición para limitar el crédito al Gobierno Federal (sin embargo, no se incluye en ésta el saldo de la Cuenta General de la tesorería de la Federación), y iii) la creación de bonos de regulación monetaria. 	<p>El Fideicomiso para la Cobertura del Riesgo Cambiario (FICORCA) se crea el 11 de marzo de 1983 y es administrado por el Banco Central. Tiene el objetivo de reestructurar los créditos en moneda extranjera que contrajeron las empresas mexicanas con el exterior y absorber el riesgo cambiario de las mismas. Ello se traduce en un fuerte subsidio ex post a tales empresas debido a que las tasas de interés reales de los créditos convertidos a pesos fueron negativas y a que las reestructuraciones trasladaron al gobierno el riesgo cambiario de la deuda privada externa (no existen estimaciones oficiales de subsidios otorgados por FICORCA). Para el 25 de octubre de 1983 había reestructurado deuda por un monto de 11,600 millones de dólares.</p> <p>Había 4 esquemas de reestructuración de deuda a través del FICORCA:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Se cubre el principal y el pago debe hacerse en efectivo por el importe del valor (en pesos) de la deuda. 2.- Se cubre el principal y se otorga un crédito equivalente al monto en dólares del mismo. 3 y 4.- Se cubre el principal y una parte de los intereses. En el 3 el pago es en efectivo como en el 1, mientras que en el 4 se otorga un crédito como en el 2. <p>El crédito en 2 y 4 devengaba intereses a una tasa no subsidiada y se dio un período de gracia de 3 años.</p>	<p>El gobierno implementa un programa de reordenamiento y racionalización del sistema bancario. De finales de 1982 a 1985 el número de bancos múltiples se redujo de 29 a 19 (en total eran 90 instituciones financieras en 1982). De los 19 bancos múltiples, 6 eran de cobertura nacional, 8 de cobertura multiregional y 5 tenían cobertura en una sola región.</p>	<p>En 1988 se eliminan las restricciones cuantitativas a los límites de crédito y se reduce gradualmente el encaje legal. Además, la captación de los bancos mediante instrumentos no tradicionales (Certificados de depósitos y Pagarés) sólo estaba sujeta a un coeficiente de liquidez de 30% en forma de bonos del gobierno. Sin embargo, la captación de los bancos mediante cuentas de cheques y de ahorro seguía sujeta al encaje legal.</p> <p>En 1989 el encaje legal se sustituye por un coeficiente de liquidez. Además, se eliminan los límites cuantitativos al crédito sobre toda la cartera de los bancos.</p>	<p>No se encontró una cifra oficial del costo de la crisis, pero tan sólo las pérdidas cambiarias ascendieron a 4% del PIB en 1982 (ver Pérez-López [1987]).</p>

México (1994) CUADRO 1

Causas de la crisis

Macro		Micro	
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración
<p>A partir de la renegociación de la deuda externa en 1990, hay una creciente entrada de capitales, que llegó a 33,308 millones de dólares en 1993 (4,389 millones en inversión extranjera directa, 10,717 millones en renta variable y 18,203 millones en renta fija), debido a expectativas favorables sobre la economía. Esta tendencia se revierte a partir de 1994.</p> <p>En 1994, el déficit en cuenta corriente alcanza los 28.8 mil millones de dólares, financiado en parte con flujos de capital de corto plazo (además de que una parte del ahorro externo se destinó a financiar proyectos como carreteras, préstamos hipotecarios dudosos, uniones de crédito susceptibles de quiebra, créditos malos y créditos a empresas fantasma).</p> <p>La reversión de la tendencia favorable de la economía durante 1994 se debió a la inestabilidad política (asesinatos políticos, levantamiento en Chiapas) y al alza en las tasas de interés internacionales (el Bono del Tesoro a 30 años aumentó de 6.3% en enero a 8.1% en noviembre).</p> <p>Para evitar un ajuste cambiario, el gobierno aumenta la emisión de títulos denominados en dólares (Tesobonos). Para finales de 1994, el 74% del total de valores gubernamentales en poder del público era en Tesobonos (en 1993 era de sólo el 4%), por lo que las internacionales reservas netas de Tesobonos eran negativas.</p>	<p>La desregulación del sector financiero, la privatización de los bancos y una fuerte entrada de capitales tuvieron como consecuencia un crecimiento importante de la cartera de crédito (277% en términos reales de diciembre 1988 a noviembre 1994). En 1988 el crédito de la banca comercial al sector privado era equivalente al 14.2% del PIB, mientras que en 1994 alcanzó el 55.3%.</p> <p>El crecimiento del crédito contribuyó a un sobreendeudamiento privado y a la existencia de una burbuja de precios de activos (bienes raíces y bolsa). Así, el índice de precios de terrenos para la ciudad de México pasa de 2,423 en 1988 a 31,934 en el primer trimestre de 1993 (un crecimiento de 1,218%).</p> <p>La falta de experiencia de los nuevos banqueros privados y la inexistencia de información del historial crediticio de las personas propició malas decisiones de crédito.</p> <p>La supervisión bancaria fue incapaz de controlar el rápido deterioro de los activos bancarios a partir de la privatización.</p> <p>La crisis finalmente se desató con un ataque especulativo sobre la moneda que desembocó en una devaluación del 23% el 21 de diciembre de 1994. Adicionalmente, de enero a marzo el peso se depreció un 46% y en marzo la tasa de Cetes alcanzó un nivel de 80%. La devaluación y el aumento en las tasas de interés tuvieron como consecuencia una recesión económica sin precedente (el PIB real cayó 6.2% en 1995) y una gran debilidad del sistema bancario.</p>	<p>A partir de 1989, el gobierno promueve la creación de grupos financieros. Así, en julio de 1990 se publica la ley de Agrupaciones Financieras que establece un sistema de banca universal. Este nuevo marco legal, ante una banca recién privatizada con algunos banqueros que resultaron de poca o nula honorabilidad y experiencia, además de una falta de capacidad de supervisión por parte de la autoridad, contribuyó a que diversos grupos financieros incurrieran en prácticas grises y fraudes, además de que se observó un fuerte crecimiento de la cartera vencida.</p> <p>En 1989 se liberalizaron las tasas de interés pasivas.</p> <p>En 1989 se eliminó la canalización obligatoria del crédito por sectores (anteriormente existían topes al monto de crédito otorgado por sector).</p> <p>Bajo el régimen de encaje legal, el Banco de México canalizaba los recursos depositados por los bancos hacia sectores estratégicos. En 1989, éste se sustituye por un coeficiente de liquidez de 30% de la captación total de los bancos, la cual tenía que ser invertida en Cetes y/o Bondes. En 1991 se elimina el coeficiente de liquidez.</p> <p>En diciembre de 1990, se eliminan las restricciones sobre la compra de deuda del gobierno por parte de inversionistas extranjeros.</p>	<p>De 1982 a 1991, período en que la banca era propiedad del estado, se perdió una parte importante del capital empresarial de la banca y de la supervisión del sector.</p> <p>Los cambios en la regulación y el fuerte crecimiento del sector financiero a partir de 1989 abrumaron la capacidad de supervisión de la autoridad.</p> <p>Privatización bancaria en 1991: el gobierno vende 18 bancos al sector privado, con lo que su participación en los títulos representativos del capital social de los bancos se redujo de 73.4% a sólo 8.9%.</p> <p>Las provisiones sobre cartera vencida se hacían sólo sobre los pagos vencidos y no sobre el total del saldo insoluto del crédito, lo que hizo que se subestimara el deterioro de la cartera de los bancos.</p> <p>Desde finales de 1986 existía un seguro de depósitos (Fonapre), que cubría todos los depósitos del sistema financiero. En 1990 se crea el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), un fideicomiso que tiene esta función y es administrado por el Banco Central.</p> <p>En noviembre de 1991, el Banco Central emite una disposición que limita el desbalance de las operaciones en moneda extranjera. En abril de 1992, para frenar el endeudamiento externo bancario, el Banco Central estableció que sólo el 10% de las obligaciones totales de los bancos podían ser denominadas en moneda extranjera y debían estar sujetas a un coeficiente de liquidez de 15%. En noviembre de 1992, esta regulación fue parcialmente relajada ya que se permitió a los bancos tener obligaciones en moneda extranjera hasta por el 20% de las obligaciones totales. El 10% adicional tenía que estar invertido en financiamiento a la exportación (4%) y 6% en Ajustabonos.</p>

México (1994) CUADRO 2

Crecimiento del PIB y de M2/PIB	Impacto sobre el Sistema Financiero	Medidas Iniciales	
		Macro	De Apoyo al Sistema Bancario
<p>El PIB creció alrededor de 3% promedio anual de 1989 a 1994.</p> <p>M2/PIB pasó de 21% en 1988 a 31% en 1994.</p>	<p>De los 18 bancos privatizados desde 1991, sólo 8 siguen siendo controlados por los accionistas originales. 12 bancos medianos y pequeños han sido intervenidos entre 1995 y 1997, mismos que representan el 16.5% de los activos totales del sistema bancario a agosto de 1997. Los intereses vencidos como proporción del total de los créditos llegó a 12% en diciembre de 1995. Si se tomara la definición vigente de cartera vencida, que incluye el saldo insoluto sobre los créditos no pagados en el momento y plazos pactados, este porcentaje sería mayor.</p>	<p>El Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) de enero de 1995 otorgó un aumento a los salarios mínimos de 7% e impuso un tope de 12 mil millones de pesos al crédito del Banco Central para 1995. Posteriormente se anunció el Fondo para la Estabilidad de la Paridad de más de 50,000 millones de dólares con recursos del FMI, el Banco Mundial, el BID, el BIS, el Tesoro de EU y el Banco de Canadá principalmente.</p> <p>En marzo de 1995 se adoptó el Programa de Acción para Reforzar el AUSEE (PARAUSEE), que aumenta el IVA de 10% a 15%, reduce el gasto en 10%, reduce el límite al crédito del Banco Central a 10 mil millones de pesos para 1995, y otorga un nuevo aumento a los salarios mínimos del 12%. Sin embargo, el anuncio a finales de agosto de una cifra de crecimiento del PIB menor a la esperada y las presiones cambiarias de septiembre de 1995 hicieron necesario reforzar las medidas antes mencionadas.</p> <p>En octubre de 1995 se anuncia la Alianza para la Recuperación Económica (ARE), en la que se planea un incremento gradual de las tarifas de la gasolina, de otros energéticos y de bienes públicos. Además, se planea una reducción del gasto público y un aumento del 10% adicional para los salarios mínimos.</p>	<p>En enero de 1995 el Banco Central establece una ventanilla de liquidez en dólares para los bancos comerciales a efecto de garantizarles el cumplimiento de sus obligaciones en moneda extranjera. A través de este programa se dio liquidez inmediata de divisas mediante préstamos. El apoyo alcanzó su punto máximo en abril de 1995 con 3,900 millones de dólares que se repagaron en su totalidad en septiembre de 1995 (Banco de México, Informe Anual 1995).</p> <p>En marzo de 1995 se establece el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE) para que los bancos dispusieran de un plazo para captar capital y pagar su deuda y mantuvieran una capitalización mínima de 8% respecto de sus activos sujetos a riesgo. A través de este programa, el Fobaproa adquirió, utilizando el financiamiento del Banco Central, obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital en 5 años de los bancos comerciales. El mecanismo otorgaba un plazo de 5 años a los bancos para acceder fuentes alternas de capital en un entorno más favorable y con ello recomprar las obligaciones emitidas. El rendimiento de las obligaciones era el mismo que el costo de fondeo del Fobaproa. Para evitar una expansión del crédito del Banco Central, estos recursos debían ser depositados por los bancos comerciales en el Banco Central. Para julio de 1997 los bancos habían recomprado todas estas obligaciones.</p> <p>También en marzo de 1995 se llevan a cabo reformas legales por las que se permite una mayor participación extranjera en los bancos nacionales. A nivel sistema bancario el límite de la participación extranjera en las acciones de control aumentó de 6% a 25%, a nivel banco de 30% a 49% y a nivel accionista individual de 1.5% a 6%.</p> <p>En abril de 1995 se implementó el esquema de reestructuración de cartera (principalmente créditos hipotecarios) por medio de Unidades de Inversión (UDIs), que son unidades de cuenta cuyo valor permanece constante en términos reales. Para ello, los bancos comerciales constituyeron un fideicomiso que compró la cartera reestructurada mediante la emisión de un bono que paga una tasa de interés real constante. El gobierno se comprometió a adquirir un monto determinado de los bonos de estos fideicomisos y emitió a cambio bonos que pagan una tasa de interés nominal variable igual al costo porcentual promedio de captación bancario (CPP). Estos bonos sustituyeron a la cartera reestructurada en el activo de los bancos. Este programa evitó el problema de la amortización acelerada de los créditos en un entorno inflacionario. Sin embargo, no resolvió el problema inicial de que el valor de los créditos era superior al valor de las garantías, situación en la cual los deudores tienen pocos o nulos incentivos para cubrir sus obligaciones. Por ello, a mediados de 1996 se incluyeron descuentos a los pagos mensuales de créditos ya reestructurados en UDIs. El costo fiscal del programa de UDIs es de 0.9% del PIB estimado para 1997 (CNBV, SHCP).</p> <p>En mayo de 1995 se implementó el Programa de Capitalización Permanente y Compra de Cartera (ver Cuadro III, Adquisición de Cartera).</p> <p>En agosto de 1995 se establece el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores (ADE), que se enfocó a reducir las tasas activas nominales aplicables a tarjetas de crédito, créditos al consumo, empresariales, agropecuarios y de vivienda así como a reestructurar créditos a plazos mayores. El Acuerdo establece un subsidio por un año de tasas activas a créditos hipotecarios, al consumo (bienes duraderos y tarjetas de crédito) y agropecuarios. Este programa benefició a los deudores al corriente de sus obligaciones y a los deudores morosos que reestructuraron su deuda. El programa concluyó en febrero de 1997 y tuvo un costo fiscal de 0.2% del PIB estimado para 1997 (CNBV, SHCP).</p> <p>En diciembre de 1995 se crea la Unidad Coordinadora para Créditos Corporativos (UCABE) con la finalidad de apoyar la reestructuración de créditos corporativos con múltiples acreedores. Está integrada por representantes de los bancos, los deudores y las autoridades. Durante 1996 se reestructuraron 31 adeudos por 2577 millones de dólares (CNBV, SHCP).</p>

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Adquisición de Cartera

Desde 1995, el Gobierno Federal ha adquirido a través de Fobaproa cartera bruta por 363 mil millones de pesos (a septiembre de 1997). El 40% de este monto corresponde a los bancos intervenidos por parte de la CNBV. El 60% restante corresponde al Programa de Capitalización Permanente (el costo estimado del programa es de 8.3% del PIB estimado para 1997 [CNBV, SHCP]).

El Programa de Capitalización Permanente establece que el capital que inyecten los accionistas de los bancos será complementado por una compra de cartera por parte de Fobaproa igual a 2 veces el monto de la aportación. Los bancos seleccionan la cartera que le venden a Fobaproa (generalmente la de menor calidad), quien a cambio les transfiere un pagaré a 10 años que devenga intereses a la tasa de rendimiento de los Cetes a 91 días. La compra de la cartera es a valor contable (valor del crédito neto de reservas). La cartera vendida a Fobaproa se traspasa a un fideicomiso del banco comercial, el cual mantiene la responsabilidad de administración y cobro de dicha cartera.

La totalidad de los ingresos de la cobranza se destina a la amortización del pagaré. Si al vencimiento de la operación no se ha amortizado la totalidad del pagaré, el Fobaproa cubre entre el 70% y 80% y el banco el porcentaje restante. En tanto no se amortice el pagaré, el banco sólo recibe un beneficio de entre 20 y 30 centavos de cada peso que cobre de esta cartera. La cartera del fideicomiso debe ser calificada una vez al año (y no una vez cada trimestre como es el caso para el resto de la cartera). Los bancos están obligados a constituir entre el 20% y 30% de las provisiones que resulten de dicha calificación si las provisiones realizadas con anterioridad son insuficientes para cubrir esta obligación.

A principios de 1997, debido al creciente deterioro del margen financiero de los bancos, se aumentó la tasa de interés del pagaré de Fobaproa de Cetes a Cetes más 2% por los primeros 3 años. Durante los últimos 7 años, los pagarés devengarán la tasa de Cetes menos 1.35 puntos porcentuales.

En junio de 1996, se crea Valuación y Venta de Activos (VVA) cuyo objetivo original fue vender los activos del Fobaproa de bancos intervenidos y del Programa de Capitalización al mayor precio posible para minimizar el costo fiscal de la cartera adquirida por Fobaproa. La operación de este organismo enfrentó diversas dificultades que obstaculizaron el proceso de venta, por lo que fue liquidado en agosto de 1997. El Fobaproa asumió las funciones de VVA.

Saneamiento de Instituciones Financieras

Programas de apoyo adicionales a los deudores con descuentos a los créditos a la vivienda, a la micro y pequeña empresa y al sector agropecuario y pesquero.

En el programa de apoyo adicional a la vivienda se ofrecen descuentos de alrededor del 17% a los deudores hipotecarios que se mantengan al corriente y que hayan reestructurado en UDIs. Para los acreditados que aun no puedan cubrir sus pagos se estableció un esquema de pagos mínimos equivalentes a rentas. En el programa de apoyo al sector agropecuario y pesquero se otorgan descuentos del 40% para los primeros 500 mil pesos del crédito y porcentajes menores para las partes restantes. El apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa se otorgaron descuentos del 30% para los primeros 500 mil pesos. El costo fiscal de estos programas es de 1.9% del PIB de estimado de 1997 (1.2 vivienda (UDIs adicional), 0.5 agropecuario y pesquero y 0.2 para pequeñas y medianas empresas). Además, el programa de rescate de carreteras tiene un costo de 0.6% del PIB estimado para 1997 (CNBV, SHCP).

La CNBV ha propiciado esquemas para traspasar parcial o totalmente activos y pasivos de los bancos intervenidos a otras instituciones de crédito, entre las que destacan: la red de sucursales y el pasivo tradicional de Banca Cremi y de Banco de Oriente fueron vendidos a Banco Bilbao Vizcaya. Por otro lado, Promex adquirió la red de sucursales, todos los activos fijos y los pasivos de captación de Banco Unión y administrará y gestionará el cobro de la cartera de este banco, en poder de Fobaproa, durante 18 meses; Afirme compró las sucursales de Banco Obrero; y Banco del Atlántico las de Banco Interestatal y las de Banco del Sureste. Bajo el segundo esquema, Banco Santander adquirió el 51% del capital de Banco Mexicano; Banorte el 100% de Banco del Centro y el 81% de Banpaís; mientras que Citibank adquirió la mayoría de las acciones de Banca Confía. Bajo el tercer esquema, Bank of Nova-Scotia invirtió 31.25 millones de dólares para adquirir el 10% de las acciones del Grupo Financiero Inverlat y obligaciones convertibles que le dan la opción de incrementar su participación accionaria hasta el 55% en el año 2000. Bank of Nova-Scotia administra actualmente el banco. El resto de los bancos intervenidos, Capital, Pronorte y Anahuac, bancos pequeños, están en proceso de venta o liquidación.

Fortalecimiento de la Regulación y la Supervisión

Marco Regulatorio y Contable

De febrero de 1995 a diciembre de 1996, los bancos tenían que constituir reservas preventivas equivalentes al 60% de la cartera vencida o al 4% de la cartera total, lo que resultara mayor.

Se relaja el límite a la participación de inversión extranjera en los bancos a 49% y se permitió que la participación global de los inversionistas extranjeros en el sistema bancario mexicano aumentara. La inversión extranjera en el sistema bancario pasó de 1.5% en 1993 a 25% en 1996.

En enero de 1997 entra en vigor la nueva definición de créditos que deben considerarse parte de la cartera vencida (los créditos serán registrados como cartera vencida, por el monto equivalente al saldo insoluto de éstos) y las reglas de contabilidad tipo US GAAP. Con la entrada en vigor de estas reglas, se establece que las provisiones deberán ser del 35% del importe total del crédito clasificado como cartera vencida y que los bancos deberán constituir de inmediato una provisión mínima del 10% del importe del crédito.

En noviembre de 1997, el Banco Central dispuso que los pasivos denominados en moneda extranjera no podrían exceder el 14% de los pasivos totales. Se establecen coeficientes de liquidez para operaciones pasivas con vencimiento menor a 60 días. Estos varían del 0% al 50% si los pasivos están correspondidos por activos en la misma moneda y son del 100% si los pasivos no están correspondidos por activos en la misma moneda.

Supervisión

En 1995 se fusionaron las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores en una sola entidad.

Se ha incrementado la participación de auditores externos.

En agosto de 1995 el banco de México establece 31 requerimientos que debían cumplir las instituciones financieras que desearan fungir como intermediarios de productos derivados. Dichos requerimientos serán evaluados periódicamente por auditores externos reconocidos por el propio Banco Central.

Costos de

Resolución

Según estimaciones oficiales para octubre de 1997, el costo total de los programas de saneamiento financiero en valor presente es de 11.9% del PIB estimado para 1997 (CNBV, SHCP).

Noruega (1991)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • Empeoran los términos de intercambio por la baja del precio del petróleo en 1986 (su principal producto de exportación). • Aumento en las tasas de interés del Bundesbank en 1991 que afectó las tasas de interés internas en un entorno de continua debilidad de la economía. 	<ul style="list-style-type: none"> • El choque petrolero de principios de los 80's se tradujo en un fuerte crecimiento de la actividad crediticia interna a partir de 1984. Esto alimenta una burbuja especulativa en la bolsa de valores y los bienes raíces que tuvo como consecuencia una caída importante en la tasa de ahorro de la economía. • A partir de la baja en el precio del petróleo en 1986, el gobierno adoptó una política monetaria restrictiva que provoco que explotara la burbuja en 1987. • A partir de 1987 empieza una caída continua en el precio de los activos. El índice de precios de los bienes raíces pasa de un nivel superior a 400 en 1987 a 170 a finales de 1992. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 1984 se eliminan los límites cuantitativos a los créditos de los bancos comerciales y en 1985 los controles sobre tasas de interés. Se eliminan los controles sobre préstamos en moneda nacional y extranjera hasta esa fecha. • A partir de la desregulación financiera y hasta 1987, se dio una fuerte expansión del crédito al sector de bienes raíces, lo que aumentó el riesgo de la cartera bancaria. • Los bancos empiezan a registrar un aumento importante en las pérdidas en 1988 que se acentúan en 1991. La debilidad de los bancos es sintomática de la debilidad de la economía. El número anual de bancarrotas en el país aumenta de 1,500 en 1986 a más de 4,000 en promedio de 1988 a 1991. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión inadecuada e insuficiente de 1984 a 1987 dada la desregulación y la rápida expansión del crédito al sector de bienes raíces y a la utilización del crédito para la compra de acciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • M2/PIB 57.9% (1977-1979). 	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 1987 y 1991 el gobierno intervino varios bancos pequeños. Durante el auge de la crisis de 1991 el gobierno interviene a los tres más grandes, los cuales tienen activos equivalentes al 85% del total de activos del sistema bancario. • El índice de precios de las acciones bancarias cae de 150 en 1990 a 30 en 1992.

Noruega (1991)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales

Adquisición de Cartera

Saneamiento de Instituciones Financieras

Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable

Fortalecimiento de la Entidad Supervisora

- Intervención reestructuración y venta de las compañías financieras a partir de 87.
- Asistencia de los dos fondos privados de seguro de depósitos (uno de bancos y otro de instituciones de ahorro) que inyectan capital y fusionan a bancos pequeños entre 87 y 89, agotándose su capital .
- En forma complementaria, durante este periodo, el Banco Central otorgo créditos de corto plazo para resolver el problema de liquidez de los bancos que recurrieron a los fondos privados.

- No hubo adquisición de cartera.
- El gobierno crea un fondo con recursos gubernamentales en marzo de 1991 por 5 mil millones de coronas que otorga créditos a los fondos privados para que inyecten capital preferencial a los bancos. En agosto de 91 los fondos privados inyectan capital preferencial por 2,450 millones de coronas a dos bancos (Christiana y Fokus) para que puedan cumplir con los requerimientos de capital.
- En noviembre de 92, el Parlamento autoriza una capitalización adicional del fondo gubernamental por 6 mil millones de coronas a raíz de los problemas de los tres bancos más grandes del país (se estimaba que la falta de capital era de entre 12 y 15 mil millones de coronas). El parlamento también autorizó al fondo gubernamental dar apoyo directo a los bancos comerciales a través de la compra de acciones.

- También en noviembre de 1992, el Parlamento aprueba la creación de un nuevo fondo público de inversión en bancos (con capital por 4.5 mil millones de coronas) que tenía por objeto participar en la compra de acciones bancarias de manera complementaria a las medidas de saneamiento del otro fondo público.
- Las medidas del gobierno se pueden resumir en intervenciones e inyección de capital a los bancos a través de los fondos públicos que tuvo como consecuencia la nacionalización de los principales bancos.
- De facto a finales de 1991, el gobierno ya era el dueño de los tres bancos más grandes del país.

- Cambios a la ley de bancos comerciales (en noviembre de 1992) para que el gobierno los pueda intervenir y/o forzarlos a hacer provisiones de capital si este es menor al mínimo requerido por la ley.
- Aplicación de estándares de capitalización basadas en el riesgo de mercado y estándares contables más estrictos que hace más transparente la situación del banco para los inversionistas.

- Se aumentaron los recursos destinados a la supervisión bancaria a partir de 1986.

- 20 mil millones de coronas equivalentes al 3.4% del PIB.

Polonia (1991-1992)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<p>A finales de los 80's, hay un empeoramiento de la situación macroeconómica debido a:</p> <p>i) La caída del mercado de los antiguos países socialistas que se tradujo en una fuerte reducción de las exportaciones tradicionales y un creciente déficit comercial.</p> <p>ii) Un aumento en el endeudamiento externo hasta alcanzar en 1989 los 40 mil millones de dólares.</p> <p>iii) Se presenta un severo déficit de finanzas públicas (7% del PIB) y una fuerte expansión de la oferta monetaria.</p> <p>Como consecuencia de ello, se da una fuerte caída en la tasa de crecimiento de los salarios y la inflación alcanza un máximo de 16,000% a finales de 1990.</p>	<p>En enero de 1990, para contrarrestar la mala situación macroeconómica se implementó el "Programa de Transformación Económica" con apoyo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Su objetivo es la transformación de la planeación centralizada hacia una economía de mercado. Contempla acciones de corto plazo como son la desregulación de precios, la apertura comercial y la eliminación de subsidios, así como acciones de largo plazo como la privatización de empresas y el establecimiento de instituciones de mercado.</p> <p>Además, en este programa se incluyó un paquete de estabilización macroeconómica para garantizar la convertibilidad de la moneda. La oferta monetaria y el tipo de cambio se utilizan como anclas nominales para abatir la inflación y hay una contracción del gasto público.</p>	<p>En enero de 1989 (antes del Programa de Transformación Económica) entra en vigor la nueva legislación bancaria que prevé la existencia de bancos privados además de los públicos. La ley da a todos los bancos libertad para determinar su actividad crediticia, las tasas de interés y prestar servicios de banca universal. La nueva estructura bancaria contemplaba: i) la creación de 9 bancos regionales 50% propiedad del estado (con servicios de banca comercial) y ii) de bancos privados con participación del gobierno en 30% de las acciones.</p> <p>El Banco Central se hace independiente de los bancos regionales. Previo a la crisis el Banco Central se integraba por departamentos regionales que ofrecían servicios bancarios. Después de la crisis, el Banco Central se independizó de los departamentos y se crearon los bancos regionales.</p>	<p>No existía de facto supervisión alguna de la antigua banca centralizada. Los bancos parcialmente privatizados ya tenían problemas de insolvencia, mismos que no fueron reconocidos sino hasta el estallido de la crisis en 1991.</p> <p>La desregulación no fue acompañada de una supervisión adecuada que compensara la falta de experiencia en el sector bancario. Ello se tradujo en malas decisiones en el otorgamiento de crédito, elevada concentración regional y crediticia y autopréstamos. Además, la supervisión tampoco fue capaz de imponer disciplina financiera a los bancos. Finalmente, la política de licenciamiento era muy relajada y el marco contable estaba poco desarrollado.</p>	<p>-23.8, - 2.4, n.d. (1988- 1990)</p> <p>-21.2, -5.3, n.d. (1990- 1992)</p> <p>M2/PIB 42.7% de 1989 a 1992.</p>	<p>7 de los 9 bancos regionales recibieron apoyo del Banco Central equivalente al 25% del total de activos del sistema financiero.</p> <p>En 1992 el 28% de la deuda total de los bancos era cartera vencida, equivalente a 5.8% del PIB.</p> <p>En 1991 se realizaron auditorias en las que se estimó que la cartera vencida como proporción de la cartera total oscilaba entre 20% y 70% por banco.</p>

Polonia (1991-1992)

Medidas adoptadas a partir de la crisis			Cambios en la Regulación a partir de la crisis		Costos de Resolución (costo total)
Medidas Iniciales	Adquisición de Cartera	Saneamiento de Instituciones Financieras	Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable	Fortalecimiento de la Entidad Supervisora	
<p>En mayo de 1991 ocurre una devaluación del 15%, en octubre de 1991 se adopta un desliz del 1.8% mensual y en marzo de 1992 ocurre una segunda devaluación del 12%.</p> <p>En 1992, el Banco Central determina que no habría rescates. Ello se tradujo en una contracción crediticia, en mayor capitalización y en mejor provisionamiento por parte de los bancos.</p> <p>Sin embargo, el Banco Central había ofrecido desde principios de 1991 garantías parciales sobre algunos créditos a empresas privadas con problemas financieros (hasta el 60% de la diferencia entre el valor nominal de la deuda y el valor del colateral) y había establecido un fondo para respaldar créditos hipotecarios.</p> <p>Además, el Banco Central termina realizando compras de cartera y en 1994 establece un programa de recapitalización y un seguro de depósitos (ver columna de Saneamiento).</p>	<p>En 1993, el Banco Central adquirió cartera de los 9 bancos regionales por el equivalente a 5 mil millones de dólares. Ningún banco comercial se quedó con créditos dudosos o créditos vencidos a partir de ese año.</p> <p>Para los bancos establecidos después de 1989, si bien se había señalado originalmente que no existiría un seguro de depósitos (para el resto de los bancos hubo garantía completa sobre los depósitos individuales, pero no sobre los empresariales ni sobre los de gobiernos locales), la cobertura del seguro se extendió a todos los bancos en 1992. En este seguro participan el Banco Central y la Secretaría de Hacienda (esta última con responsabilidad sólo sobre una proporción de los depósitos individuales)</p> <p>Para el caso de créditos a empresas paraestatales, la cartera vencida fue removida de los bancos hacia una agencia gubernamental de resolución (Agencia de Desarrollo Industrial) que se creó en 1993 con el Programa de Reestructuración Bancaria y Empresarial (ver columna de Saneamiento).</p>	<p>En 1991, se recapitalizaron 7 bancos regionales con la condición de que llevaran a cabo una limpieza de sus estados financieros o bien correr el riesgo de ser intervenidos por el Banco Central.</p> <p>En 1993 se promulgó una ley (ver columna de Fortalecimiento del Marco Regulatorio) por la que se creó el Programa de Reestructuración Bancaria y Empresarial con apoyo del Banco Mundial. Este programa sentó la base para una segunda recapitalización de los bancos y proveía 3 mecanismos de reestructuración bancaria: i) reconciliación, en la que los bancos y los deudores se ponen de acuerdo en las nuevas condiciones de los créditos. Este mecanismo era aplicable sólo a bancos en los que el gobierno tuviera al menos el 50% de las acciones y duraba sólo 3 años (incluía reestructuración del plazo, quitas de deuda, eliminación de intereses y nuevos créditos); ii) venta de deuda en el mercado secundario sólo en el caso de que la reconciliación no se lograra o no fuera aplicable (bancos con participación del gobierno de al menos 30%); y iii) intercambio de cartera vencida de los bancos por acciones para acelerar su privatización.</p>	<p>Desde 1992 el Banco Central ha publicado reglas de supervisión bancaria sobre prácticas grises, requerimientos de provisiones, exposición al riesgo cambiario, requerimientos de capital y de principios y formatos contables.</p> <p>En marzo de 1993 la Ley de Reestructuración Bancaria y Empresarial respalda legalmente el Programa de Reestructuración Bancaria. Se establece que los bancos: i) deben publicar los avances en la reconciliación, ii) se rescata a los bancos 50% propiedad del Estado imponiéndoseles ciertas condiciones y iii) se establece que el valor de las garantías debe ser de 2 a 3 veces el valor del crédito y la valuación de los créditos se realiza de acuerdo al riesgo de no-pago.</p> <p>En 1994 se establece el Fondo de Garantía Bancaria como seguro de depósitos.</p> <p>En 1994, con ayuda del FMI se desarrolla el "Model of Bank Chart Accounts" en el que se establecen los principios para el registro contable de productos y transacciones bancarias.</p>	<p>Se elaboró el Manual de Supervisión que contempla todas las operaciones de los bancos incluyendo la administración de riesgos. También se elaboró el Manual de Cierre de Bancos y Empresas, que establece los procedimientos en caso de quiebras de estas instituciones.</p> <p>El Banco Central adquiere la capacidad de supervisar directamente al sistema financiero.</p> <p>La Secretaría de Hacienda debe tener un representante en los consejos crediticios de los bancos para determinar las condiciones de la reestructuración de cartera e implementó Juntas de Supervisión para mejorar los procesos de vigilancia, en los que se recibía apoyo técnico de organismos internacionales.</p>	<p>El costo estimado a principios de 94 fue de casi 9 mil millones de dólares.</p>

Suecia (1991)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<p>Desde 1985 y hasta 1990 la economía sueca pasa por un periodo de fuerte crecimiento económico que se revierte a partir de 1990 y la recesión se extiende por alrededor de 3 años. A raíz de la crisis el desempleo aumentó del 2% en 1990 al 7.5% en 1993.</p> <p>Deterioro en los términos de intercambio a partir de 1990 (caída en el mercado de exportaciones a Rusia y caída en el precio del papel y otros productos derivados de la madera).</p> <p>Ataque especulativo a la corona en noviembre de 1992. El gobierno decide abandonar el régimen cambiario y dejar flotar la Corona.</p> <p>Las tasas de interés a un día alcanzaron un nivel de 700% durante el ataque especulativo.</p>	<p>Burbuja especulativa: el precio de las acciones aumentó de 1985 a 1989 en 140%, mientras que el precio de los bienes raíces aumentó en aproximadamente 80% en ese mismo periodo.</p> <p>La combinación de liberalización financiera, un ciclo económico favorable, incentivos a préstamos y subsidios a la vivienda propició un fuerte aumento del crédito bancario de alrededor del 25% anual de 1985 a 1989. Durante este periodo el saldo total del crédito bancario pasó del 85% del PIB al 135% del PIB</p> <p>En 1989 se rompe la burbuja especulativa del precio de las acciones y los bienes raíces debido en parte a una política monetaria y fiscal restrictiva. De 1989 a 1992 el precio de las acciones cayó en 40%, mientras que el precio de las propiedades comerciales cayó en un 70% de 1989 a 1993.</p> <p>En 1990 se modifican las leyes fiscales disminuyéndose fuertemente los incentivos a los préstamos y favoreciéndose el ahorro.</p> <p>Con la baja en los precios de los activos y el alza en las tasas de interés a principios de los 90's, aumentó la cartera vencida de los bancos, principalmente de créditos hipotecarios.</p>	<p>Desregulación de los topes y de las tasas de interés de los créditos de bancos comerciales en 1985. La desregulación financiera permitió la concentración de créditos y riesgos al sector bienes raíces y acciones, contribuyendo a las burbujas especulativas de estos activos. La concentración crediticia no fue limitada por las autoridades de supervisión.</p> <p>En 1989 se eliminan los controles sobre los flujos internacionales de capitales en un entorno en que por la elevada demanda de crédito interna la tasa de interés en coronas era relativamente elevada. Esta situación ocasionó una fuerte entrada de capitales, ya que los bancos prefirieron endeudarse en monedas extranjeras con tasas de interés menores. Además, los pasivos de los bancos contratados en el exterior eran a corto plazo mientras que los créditos que otorgaban con estos recursos eran a mediano y largo plazo.</p> <p>Los bancos no tenían políticas de crédito adecuadas ni sistemas de control de riesgos.</p>	<p>Inadecuada supervisión de bancos y en especial de aquellos que concentraron sus préstamos al sector de bienes raíces.</p> <p>La autoridad de supervisión no estableció un mecanismo de alerta adelantado.</p> <p>La autoridad de supervisión no controló la disminución en el valor de las garantías ni forzó la recapitalización de los bancos por parte de los accionistas.</p> <p>No existían mecanismos para la valuación de mercado de las garantías de los créditos.</p> <p>Las inspecciones bancarias eran muy poco frecuentes.</p> <p>La autoridad de supervisión no se ajustó al entorno desregulado en el que operaban los bancos.</p> <p>No existía un seguro de depósitos, sin embargo un mes después del estallido de la crisis el gobierno otorga garantías a los depositantes. (ver Medidas Iniciales).</p>	<p>M2/PIB 49.9% (1988-1990).</p>	<p>La crisis afectó a casi la totalidad de los bancos más importantes.</p> <p>Las pérdidas de los bancos comerciales como porcentaje de los activos totales pasan de 2.5% en 1991 a 6.5% en 1992.</p> <p>Las pérdidas por créditos (en su mayoría hipotecarios) llegan al 3.5% del PIB a finales de 1993.</p>

Suecia (1991)

Medidas adoptadas a partir de la crisis			Cambios en la Regulación a partir de la crisis		Costos de Resolución (costo total)
Medidas Iniciales	Adquisición de Cartera	Saneamiento de Instituciones Financieras	Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable	Fortalecimiento de la Entidad Supervisora	
<p>Durante 1991 y 1992, el Banco Central da préstamos a tasas subsidiadas a tres bancos con problemas de liquidez.</p> <p>La asistencia a estos tres bancos fue individualizada y se complementó con garantías gubernamentales sobre préstamos, compra de acciones e inyección de capital preferencial. El estado adquiere de facto la propiedad de estos tres bancos a finales de 1992.</p> <p>Dada la gravedad de la crisis en diciembre de 1992 el Parlamento decide ir más allá de las medidas individualizadas de apoyo. Adopta un paquete de medidas en el que se autoriza al gobierno a: otorgar garantías sobre préstamos, prestar directamente a los bancos, comprar cartera e inyectar capital a los bancos tanto nacionales como extranjeros. Además, el Parlamento permite al gobierno otorgar garantías sin límite para que los bancos puedan cumplir sus obligaciones con los depositantes.</p> <p>En mayo de 1993 se crea la Autoridad de Apoyo a Bancos (AAB) para otorgar asistencia a los bancos y se crean 2 Compañías de Administración de Activos (CAA's). La AAB era una entidad dependiente de la Secretaría de Hacienda y operaba con auditores externos. Además, otorgaba asistencia a los bancos (inyección de capital) y a los depositantes. No tenía facultades para la venta de activos a menos que se tratara de toda la cartera en caso de fusiones.</p>	<p>La AAB y las CAA's operaban bajo los principios de minimizar el costo fiscal y de proporcionar trato equitativo a todos los bancos.</p> <p>Las CAA's son financiadas por el gobierno y su objetivo consiste en comprar la cartera vencida con sus garantías para después revenderla en paquetes.</p> <p>A las dos CAA's se les transfiere sólo una parte de la cartera vencida de los bancos. El resto de la cartera se quedó en manos de los bancos de tal manera que aquellos que recibieran mayor apoyo mantuvieran niveles de cartera vencida proporcionales a los que recibieran menor apoyo.</p> <p>La AAB tenía la facultad para vender y fusionar bancos. La venta de activos individuales de los bancos se realiza a través de las CAA's.</p> <p>La recuperación de la cartera ha sido elevada debido a un poder judicial expedito eficiente.</p>	<p>Para recibir asistencia de la AAB, los bancos debían proporcionar en su solicitud información muy detallada del valor de todos sus activos. Debían anexar una lista con los activos en problemas, categorizarlos, agruparlos y someterlos a diferentes etapas de valuación de acuerdo con la metodología elaborada por AAB. La AAB decidía si se justificaba el apoyo y la Secretaría de Hacienda daba su aprobación final.</p> <p>Para determinar el nivel de asistencia a los bancos: (i) AAB hacía un pronóstico de los flujos de efectivo para los siguientes 3 o 5 años. Con base en el resultado del mismo se determinaba el nivel de quebranto del banco. (ii) La asistencia era proporcional al quebranto. En caso de que se estimara que el banco no fuera viable para los 3 o 5 años subsecuentes, éste se fusionaba y en casos extremos se liquidaba.</p> <p>Cada crédito se valuaba individualmente a partir de: (i) la estimación de la probabilidad de no pago del crédito para los 12 meses subsecuentes y (ii) la estimación del valor de las garantías del crédito. Para estimar el valor de las garantías (principalmente bienes raíces) la AAB estableció una junta de valuación integrada por expertos en bienes raíces independientes. Esta junta se encargó de formular estándares de valuación de mercado que los bancos debían aplicar. Del 25% de las garantías, AAB contrataba una segunda valuación de expertos independientes. Además, AAB valuó por su cuenta el 5% de las garantías.</p>	<p>Se establece un seguro de depósito explícito, financiado por los bancos y con una cobertura explícita de alrededor de 40,000 dólares. Además, las primas dependen del nivel de capitalización del banco.</p> <p>Debido a que la concentración de riesgos fue un factor que contribuyó a la crisis bancaria, se establecieron los criterios de concentración crediticia del G-10 y de la Unión Europea.</p> <p>El gobierno proporcionó apoyo legal a las AMC's, las cuales perdieron pocos casos en las cortes.</p> <p>Se han establecido requisitos más estrictos de valuación de los activos. Por ejemplo, el capital de 8% de un banco se redujo a casi cero después de una nueva evaluación cuidadosa de los activos.</p>	<p>Se combinó toda la supervisión financiera en una sola autoridad que incluye banca, valores y seguros.</p> <p>El énfasis de la supervisión se ha trasladado del análisis de cada institución en lo individual a un análisis del riesgo asumido por las distintas líneas de negocios de los bancos. Se contrataron expertos para supervisar los riesgos asumidos en cada una de estas líneas.</p> <p>La autoridad de supervisión ha estado desarrollando estándares que deberán seguir los bancos para la administración interna de los riesgos.</p> <p>Se ha fomentado la publicación de información relevante en formas que son fácilmente comprendidas por los depositantes.</p> <p>Dado que en la crisis se detectaron actividades criminales por parte de empleados bancarios y agentes externos, la policía y la fiscalía crearon una división separada con oficiales especialmente entrenados para investigar crímenes en el sector financiero.</p>	<p>El costo acumulado de la crisis para finales de 1993 era del 5% del PIB.</p> <p>El rescate fue de 65 mil millones de coronas. De esta suma podrían recuperarse alrededor de 48 mil millones, gracias a la eficacia del poder judicial. Ello equivale al 75% del monto inicial de los recursos destinados al rescate.</p>

Tailandia (1983-1987)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • Creciente endeudamiento externo público y privado se agravó con las elevadas tasas de interés internacionales a principios de los ochenta. 	<ul style="list-style-type: none"> • El deterioro gradual de los activos de los bancos y de las compañías financieras, que se venía dando desde los 70's, se exacerbó con la caída en la actividad productiva a principios de los 80's. • Política monetaria fuertemente restrictiva a finales de 1982 que se tradujo en un aumento en las tasas de interés activas reales de los bancos comerciales que pasaron de 4.2% en promedio entre 1971 y 1981 a 12.4% en promedio entre 1982 y 1986. • Se reduce la capacidad de pago de los deudores a causa de la recesión. • Alto crecimiento de los activos bancarios y de los activos de las compañías financieras durante los setenta. De hecho, los activos de las compañías financieras venían creciendo de manera más rápida. Por ejemplo, los activos de las compañías financieras estaban creciendo a un ritmo de más de 40% durante 1977 y los activos de los bancos estaban creciendo a más del 20% durante ese mismo año. • Finalmente, en 1983 una compañía financiera grande quebró, lo cual causó una crisis de confianza en el sector y los depósitos se transfirieron a los bancos comerciales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 1983 y 1986, diferenciales positivos entre la tasa de interés doméstica y la tasa de interés en euros permitieron un mayor endeudamiento del sector privado con el extranjero. El endeudamiento privado pasa de 12% en 1980 a 34% en 1983. • A partir de 1985 el Banco Central deja de intervenir paulatinamente en la determinación de la tasa de interés y deja de usar techos sobre la tasa de interés, lo cual hace que aumente la competencia entre los bancos comerciales y presiona sus utilidades a la baja. • Alta concentración bancaria: los tres bancos más grandes tienen el 57% de los activos bancarios en 1986. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de los bancos comerciales y las compañías financieras no bancarias formaban parte de conglomerados industriales, lo cual conllevó a conflictos de interés. El portafolio de créditos estaba altamente concentrado en pocas compañías que eran dueñas o tenían alguna relación con los bancos. También, existían autopréstamos a los accionistas y los directores de los bancos. Lo anterior, no estaba regulado bajo ninguna ley, sino hasta 1979. • Principales problemas de bancos comerciales y de las compañías financieras no bancarias: controles y internos insuficientes y procedimientos operativos inadecuados llevaron a irregularidades y fraude, concentración de créditos, altos costos operativos. • Además, las compañías financieras operaban bajo una regulación menos estricta que la de los bancos • Bajo regulaciones vigentes de 1972 a 1979, el Banco Central no podía evitar la concentración en la propiedad de los bancos, sus inspectores no podían llevar a cabo auditorías dentro de las instalaciones de los bancos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 3.6, 5.3, n.d. (1980-82) • M2/PIB disminuyó de poco más de 25% en 82 a 10% en 86. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones financieras intervenidas con activos equivalentes al 25% de los activos de todo el sistema financiero. • 3 bancos intervenidos con activos equivalentes al 14.1% de los activos de todo el sistema bancario. • Aproximadamente el 15% de los activos totales de los bancos eran considerados cartera vencida en 1987. • Durante 1987, 5 bancos equivalentes al 25% de los activos totales del sistema recibieron apoyo del Banco Central.

Tailandia (1983-1987)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Medidas Iniciales	Adquisición de Cartera	Saneamiento de Instituciones Financieras	Cambios en la Regulación a partir de la crisis	Costos de Resolución (costo total)	
<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno y la asociación de banqueros, con la participación del Banco Central, establecen en 1983 un “fondo de liquidez” para otorgar créditos a las compañías financieras a tasas de mercado, inicialmente a 3 años pero después los créditos se han ido renovando. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Fondo de Rehabilitación y Desarrollo de Instituciones Financieras (RF) se estableció en 1985, bajo el paquete de leyes adoptadas ese mismo año. El RF es una entidad legalmente distinta al Banco Central con su propia administración y mesa directiva, pero que está financiado y es parte del Banco Central. El RF puede otorgar crédito, efectuar depósitos, comprar activos, y tener participaciones en las instituciones financieras. Además, el RF puede otorgar asistencia a los depositantes y a los acreedores de las instituciones financieras en problemas. Las instituciones financieras tienen que efectuar aportaciones al RF a una tasa que determina la mesa directiva y que no debe ser mayor al 0.5% de los depósitos de cada institución. El RF también lleva a cabo compras de cartera vencida de las instituciones en problemas. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 1984 la Secretaría de Hacienda efectúa aportaciones adicionales al fondo creado en 1983 bajo un nuevo esquema llamado “bote salvavidas” para ayudar a las compañías financieras mediante la inyección de capital, líneas abiertas de crédito y crédito a tasas preferenciales por parte del Banco Central. Se permite el acceso a este nuevo esquema a todas las compañías financieras que no eran filiales de bancos (25 en total). Los directores y los accionistas tenían que transferir a la Secretaría de Hacienda el 25% de sus acciones y el 50% de los votos. La Secretaría de Hacienda y el Banco Central eran los responsables de cambiar la administración y determinar la cantidad, el tipo y los términos de la asistencia. • En enero de 1987 se anuncia un paquete de medidas para resolver la situación de las compañías financieras que estaban todavía adentro del esquema: i) el banco comercial más grande se ocupa de la administración de las compañías financieras, ii) las compañías se reestructuran como banca de inversión, iii) el costo de los créditos otorgados por el Banco Central disminuye, iv) se reprivatizan las compañías en mejor situación financiera, las otras se fusionan, v) se invita la participación de compañías extranjeras, y vi) la cartera vencida se transfiere al RF. • El apoyo a los bancos comerciales se dio a través de: intervención por parte del gobierno, créditos a tasas preferenciales por parte del Banco Central, inyecciones de capital por parte del RF, cambio de administración y reestructuración del banco por parte del Banco Central. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable • Entre 1985 y 1987 se publicaron una serie de medidas para fortalecer el marco regulatorio y contable: la publicación de estados financieros debe ser cada seis meses, se impusieron restricciones para evitar los autopréstamos y para evitar los conflictos de interés al limitar la propiedad a un máximo de 5% por individuo, se aumentaron las multas por no cumplir con las regulaciones, se aumentaron los requerimientos de capital, y se limitó la posición abierta en moneda extranjera. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la Entidad Supervisora • Con un paquete de medidas adoptado en 1985, el Banco Central adquirió la facultad para regular el establecimiento de sucursales de los bancos domésticos y extranjeros y realizar auditorías a los bancos. Además, el Banco Central adquirió el poder de forzar a los bancos a aumentar su capital, cambiar de directivos y de administración. • El Banco Central adquirió la capacidad para intervenir directamente aquellos bancos que no cumplieran con los requerimientos de capital establecidos. El Banco Central podía además determinar el monto y la forma de asistencia a los bancos y vigilar el desempeño financiero de las instituciones involucradas en los esquemas de apoyo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo del gobierno por 0.7% del PIB. • Pérdidas de los ahorradores por el 50% de sus depósitos.

Venezuela (1994)

Causas de la crisis				Crecimiento Crediticio y del PIB (reales) y M2/PIB (promedio)	Impacto sobre el Sistema Financiero
Macro		Micro			
Externas	Internas	Desregulación financiera y otras	Supervisión, regulación y administración		
<ul style="list-style-type: none"> • En 89 se establece un programa de ajuste que coincide con un aumento en el precio del petróleo, una fuerte entrada de capitales y aumentos en inversión y producción. Ello permite una mejora en las finanzas públicas hasta 91. Esta tendencia favorable se revierte a partir de esa fecha. • Empeoramiento de los términos de intercambio (reversión sostenida del precio del petróleo a partir de 1991). • A finales de 1993 el tipo de cambio real se encuentra fuertemente apreciado. • Pérdida importante de reservas internacionales por fuertes salidas de capitales. • Estas presiones y la inestabilidad política desembocaron en una devaluación del bolívar de 88.4% en enero de 94. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inestabilidad política a partir de 92: intentos de golpes de estado en febrero y noviembre que ocasionaron presiones importantes sobre las tasas de interés, inestabilidad de los mercados monetario y cambiario y fuerte deterioro del balance fiscal. • Debilitamiento del sistema bancario debido a aumentos en tasas de interés en 92 y 93 y a la continua fuga de capitales que generaron un deterioro de la cartera existente. • La crisis interna de 92 no resulta en una modificación de la política económica, sino hasta estallar la crisis de 94. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desregulación financiera en 89, en particular de las tasas de interés, las cuales tienen aumentos importantes en una primera etapa (la tasa real en 88 era de -11.7% y en 91 sube a 6.8%), que se acompaña de una caída importante en la tasa de ahorro privada de 15.5% del PIB en 88 a 8% en 91 (no obstante el aumento en el nivel de ahorro en instrumentos bancarios). • Fogade (Fondo de Garantía de Depósitos) atraviesa por problemas técnicos, legales, financieros y contables durante la crisis de 94 (esta institución ya existía desde antes de la crisis). 	<ul style="list-style-type: none"> • Mala administración bancaria y excesiva concentración crediticia que tiene como resultado portafolios riesgosos. • La supervisión inadecuada de los bancos permitió que estos tomaran riesgos excesivos y prácticas contables poco transparentes que se acentuaron en 92. • En el período previo a la crisis, una gran proporción de los créditos fue canalizada a empresas asociadas a los propios bancos. • No se fortaleció el marco regulatorio a tiempo. La ley se fortalece hasta el 1 de enero de 94 (la Ley General de Bancos), en la que se introduce el concepto de banca universal y se trata de sentar las bases para un mejor control y supervisión de la banca. (Se permite la entrada a bancos extranjeros y se establecen criterios por parte de la Superintendencia para controlar y supervisar las actividades de los bancos). 	<ul style="list-style-type: none"> • -6.0, 2.8, n.d. (1992- 93) • Las tasas de interés reales mostraron aumentos considerables, en particular a partir de 92 al subir de 6.8% en 91 a 27.6% en 93. • La monetización de la economía (M2/PIB) aumenta de 30.7% en 89 a 96.7% en 91 pero nuevamente cae a 30.5% en 93. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos insolventes equivalentes al 30% de los depósitos en el sistema bancario.

Venezuela (1994)

Medidas adoptadas a partir de la crisis

Cambios en la Regulación a partir de la crisis

Costos de Resolución (costo total)

Medidas Iniciales

Adquisición de Cartera

Saneamiento de Instituciones Financieras

Fortalecimiento del Marco Regulatorio y Contable

Fortalecimiento de la Entidad Supervisora

- Cambio de gobierno constitucional pocos días antes del estallido de la crisis en 94.
- Intervención del Banco Latino (2o más importante) en enero de 94.
- El Banco Central ante la insuficiencia de recursos del Fogade (Fondo de Garantía de Depósitos) le da apoyo financiero a los bancos hasta junio de 94.
- Sin embargo, el Banco Central suspende este apoyo en junio y se intervienen otros 8 bancos que habían perdido el 64% de sus depósitos.
- Debido a la continua salida de capitales, en julio se establecen controles cambiarios.
- De agosto de 94 a febrero de 95 se nacionalizan otros 8 bancos.

- A través del Fogade se nacionalizó el equivalente al 56.4% de los activos totales de la banca comercial (si bien en un inicio no estaba contemplado que el Fogade adquiriera o administrara cartera vencida de los bancos, se ampliaron sus funciones a raíz de la crisis).
- Adicionalmente se diseñó un programa de recapitalización de bancos en problemas a través de la adquisición de cartera por parte del Banco Central y de particulares.

- Las formas de saneamiento de los bancos incluyeron: intervenciones, compra de cartera y nacionalización.
- El Banco Latino fue reabierto después de un rescate por parte del gobierno de 313 mil millones de bolívares (aproximadamente 4% del PIB).
- El Banco Central otorgó apoyos financieros a Fogade durante 1994 equivalentes al 10.1% del PIB.

- Durante 94 el Congreso Nacional aprobó leyes de crédito público y leyes de emergencia financiera.
- Se crea la Junta de Emergencia Financiera que asume los poderes del Consejo de la Superintendencia de Bancos a la cual se dan amplias facultades para establecer reglas especiales de supervisión y control de las instituciones financieras.

- La Junta de Emergencia Financiera, en caso de que las disposiciones especiales de supervisión y control que emita, no sean cumplidas, tiene la autoridad para remover a los directores o administradores del grupo financiero, nacionalizar su capital o suspender o revocar operaciones.
- Además, se ha planeado la total independencia de la Superintendencia de Supervisión.

- A marzo de 1995: 13% del PIB.
- Costo total estimado en más de 18% del PIB.

