

# **LAS CRISIS BANCARIAS DE MÉXICO Y COREA DEL SUR**

JOSÉ DE LUNA MARTÍNEZ

## **INTRODUCCIÓN**

A PARTIR DE 1995, VARIOS PAÍSES han experimentado profundas crisis bancarias como la de México: Corea del Sur, Indonesia, Tailandia, Japón, Rusia, Rumania, Ecuador y Venezuela. Las causas de las crisis bancarias de estos países son en el fondo muy similares a las de la mexicana: rápido crecimiento del crédito bancario, manejo deficiente o fraudulento de los bancos, poca competencia y disciplina de mercado, capacidad limitada de los bancos para manejar riesgos crediticios y de mercado, regulación y supervisión bancaria deficiente y fuertes desequilibrios macroeconómicos. El costo fiscal de estas crisis ha sido en todos los casos elevado, pues representa en la mayor parte de ellos más de 25% del producto interno bruto.

La manera en que una crisis se maneja y se resuelve puede tener profundas implicaciones no solamente en términos del costo fiscal, sino también de la recuperación económica y la distribución del ingreso de un país.

Este artículo tiene como propósito comparar las estrategias y políticas puestas en marcha para superar las crisis bancarias de México (1995) y Corea del Sur (1998), analizar algunas lecciones de ambas y discutir las áreas que ambos países aún necesitan atender para completar dicha solución.

México y Corea del Sur han adoptado dos enfoques diferentes a este respecto. En algunas áreas, México ha sido más exitoso que Corea del Sur. En particular, las autoridades financieras mexicanas han logrado vender rápidamente varios de los bancos intervenidos y atraer enormes sumas de capital privado nacional y extranjero al sistema bancario. Así, por ejemplo, la participación de mercado de los inversionistas extranjeros en el sistema bancario mexicano ha aumentado sustancialmente de 4% antes de la crisis a 40% en junio de 2000. En Corea del Sur, por el contrario, la mayor parte del capital inyectado al sistema bancario desde el comienzo de la crisis ha proveniendo de fondos públicos. Como resultado de ello, el gobierno coreano se ha convertido prácticamente en tenedor de más de 50% del capital accionario de la

banca. Adicionalmente, la participación de la banca extranjera en Corea permanece aún en niveles bajos, pues no excede el 10% del sistema.

A pesar del éxito limitado de Corea del Sur en cuanto a atraer rápidamente capital extranjero a su sistema bancario, el país muestra claramente mejores resultados que México en la mayor parte de las acciones que ha requerido emprender para solucionar su crisis. Los bancos coreanos insolventes, por ejemplo, fueron de inmediato intervenidos y cerrados, y la mayor parte de los débiles pero viables han sido rápidamente reestructurados. En México, en cambio, el cierre o reestructuración de bancos que estaban en problemas se ha llevado a cabo lentamente a lo largo de los últimos cinco años. En Corea, una gran parte de los activos y de la cartera vencida de los bancos comprados por el gobierno han sido vendidos, mientras que en México tal venta estuvo detenida hasta finales de 1999. El crédito bancario, que en México ha caído 70% en términos reales desde el inicio de la crisis, ya se ha recuperado hasta los niveles previos a la crisis en Corea. Adicionalmente, en Corea prácticamente todos los deudores solventes han sido obligados a pagar sus adeudos, evitándose la parcial socialización de pérdidas bancarias que ocurrió en México.

¿Qué factores explican el éxito del modelo coreano de solución de crisis bancarias? ¿Por qué algunas de las políticas puestas en marcha en México no lograron los resultados esperados? Para explicar por qué Corea del Sur ha sido más exitoso que México se utilizan tres hipótesis.

En primer lugar, el gobierno de Corea del Sur fortaleció desde el inicio de la crisis su capacidad institucional para enfrentarla, creando una unidad centralizada con amplios poderes y un mandato explícito en el menor tiempo posible. Ello facilitó a las autoridades remover rápidamente obstáculos legales y administrativos, crear consenso alrededor de una estrategia y sus políticas, aplicar medidas impopulares, coordinar a otras autoridades financieras y resistir la presión de grupos afectados. En México, por el contrario, la capacidad institucional de las autoridades financieras ha sido limitada desde el comienzo de la crisis, lo que las ha desalentado a tomar decisiones difíciles pero necesarias para solucionarlas, como forzar a todos los que sean solventes a pagar sus adeudos a la banca.

En segundo lugar, se argumenta que otro factor que desempeñó un papel crucial para remontar rápidamente la crisis coreana fue la voluntad y capacidad del gobierno para reconocer las pérdidas reales y potenciales en el sector bancario durante las etapas iniciales de aquélla. Se dice que, en el caso de México, el retraso habido en el reconocimiento realista de los problemas de la banca condujo a la adopción de medidas que otorgaron alivio temporal al sector, pero que no atacaron las causas de la crisis tan rápidamente como se esperaba.

Por último, se argumenta que en el caso coreano el empleo de recursos fiscales para el saneamiento del sector bancario se realizó de manera transparente, mientras que en México dicho empleo fue en varios casos discrecional, lo cual acabó politizando el proceso de solución de la crisis y afectando la credibilidad de las autoridades financieras, así como limitando la efectividad de las medidas puestas en marcha para tal fin.

Para probar estas tres hipótesis, en este artículo se elabora un pequeño modelo que analiza las etapas y los pasos que usualmente sigue la solución de una crisis bancaria. Se identifican ocho etapas y se estudian las estrategias y medidas puestas en práctica por Corea del Sur y México en cada una de ellas. Estas etapas son:

1. Limitar los riesgos sistémicos que puedan conducir a un retiro masivo de depósitos y restaurar la confianza de ahorradores en el sistema bancario.

2. Fortalecer la capacidad institucional de un gobierno para manejar y resolver una crisis.

3. Reconocer rápidamente las pérdidas de los bancos.

4. Limpiar la cartera de los bancos, por lo general, mediante la compra/transferencia de la cartera vencida.

5. Recapitalizar los bancos que tengan viabilidad.

6. Reestructurar deuda de empresas y familias en problemas.

7. Fortalecer la regulación y supervisión prudencial.

8. Manejar y vender rápidamente los activos provenientes de bancos en problemas.

El artículo está organizado en tres secciones. La primera sección compara brevemente las causas de las crisis bancarias de México y Corea del Sur. La segunda analiza y compara las estrategias y medidas puestas en marcha en los dos países para manejar y solucionar dichas crisis. La tercera sección evalúa el manejo de la crisis en ambos casos. En la parte de conclusiones, se discuten los hallazgos del artículo y se presentan ocho lecciones derivadas del manejo de las referidas crisis bancarias.

#### CAUSAS DE LAS CRISIS BANCARIAS DE COREA DEL SUR Y MÉXICO

Tanto para los inversionistas extranjeros como para las autoridades financieras nacionales, fue muy difícil predecir el surgimiento y la magnitud de las crisis bancarias que México y Corea del Sur comenzaron a vivir en diciembre de 1994 y noviembre de 1997, respectivamente. Durante los meses previos a estas crisis, los sistemas bancarios de ambos países aparentaban

gozar de buena salud, pues reportaban niveles de capitalización superiores a los estándares mínimos internacionales. Adicionalmente, las dos economías estaban creciendo a altas tasas, y los informes tanto de bancos de inversión como de agencias calificadoras extranjeras expresaban optimismo al respecto.<sup>1</sup>

Tal optimismo era resultado no sólo de las buenas cifras reportadas por los bancos o del buen entorno macroeconómico de ambos países, sino también del hecho de que sus gobiernos estaban concluyendo un amplio programa para modernizar el sector financiero. Los programas de modernización financiera en Corea del Sur y México tenían como propósito elevar la eficiencia de los bancos reduciendo la intervención gubernamental en ellos, desregulando los mercados financieros, levantando las restricciones a la participación extranjera, liberalizando la cuenta de capital y, en el caso particular de México, privatizando toda la banca comercial.

El cuadro 1 ilustra los principales elementos de los programas de reforma del sector financiero puestos en marcha en Corea del Sur y México durante los años previos al surgimiento de las crisis bancarias.

CUADRO 1  
Reformas de los sistemas financieros de México y Corea del Sur

	<i>Antes de las reformas</i>		<i>Después de las reformas</i>	
	<i>México (1988)</i>	<i>Corea (1992)</i>	<i>México (1994)</i>	<i>Corea (1997)</i>
Propiedad de los bancos comerciales	Gobierno	Sector privado	Sector privado	Sector privado
Decisiones sobre el nombramiento y remoción de los administradores de los bancos	Gobierno	Gobierno	Bancos	Bancos
Controles directos del banco central sobre el crédito otorgado por los bancos	Sí	Sí	No	No
Participación extranjera en el sector bancario	Completamente prohibida	Parcialmente permitida	Parcialmente permitida	Parcialmente permitida
Determinación de las tasas de interés para préstamos y depósitos	Gobierno	Gobierno	Mercado	Mercado (en casi todos los casos)

<sup>1</sup> Véase T. Baliño (1999), para una revisión de las calificaciones otorgadas a los bancos coreanos en los meses previos a la crisis.

CUADRO 1 (Conclusión)

	<i>Antes de las reformas</i>		<i>Después de las reformas</i>	
	<i>México (1988)</i>	<i>Corea (1992)</i>	<i>México (1994)</i>	<i>Corea (1997)</i>
Contratación de préstamos en el exterior por parte de los bancos comerciales	Altamente restringido	Altamente restringido	Permitido	Permitido
Interferencia gubernamental directa en las decisiones de otorgamiento de crédito de los bancos	Sí	Sí	No	Significativamente reducida
Principales destinatarios del crédito bancario	Sector público	Sector privado	Sector privado	Sector privado

Fuente: Aspe (1994), Baliño (1999) y Cho (1999).

Como se ilustra en el cuadro anterior, durante los primeros años de la década de los noventa México y Corea del Sur lograron rápidos resultados en la modernización de sus sistemas bancarios. En México, todos los bancos comerciales fueron privatizados y las restricciones a la inversión extranjera se redujeron de 100% en 1989 a 70% en 1993. Adicionalmente, en ambos países se abatieron significativamente todas las formas de intervención gubernamental directa en dichos sistemas. Las tasas de interés tanto para depósitos como para créditos dejaron de ser determinadas por el gobierno, y en su lugar se permitió que fueran las fuerzas del mercado las que las establecieran. Finalmente, la intervención gubernamental en las decisiones crediticias de los bancos fue considerablemente reducida en el caso de Corea del Sur y completamente eliminada en el caso de México.

#### *Primeros síntomas de una crisis bancaria*

Sin embargo, una vez concluida la reforma de los sectores financieros de México y Corea, en ambos sistemas bancarios comenzaron a aparecer los primeros síntomas de crisis: crecimiento exorbitante (*boom*) del crédito, deterioro acelerado de la cartera crediticia, niveles decrecientes de capitalización, insuficientes provisiones para posible deterioro de los activos, creciente deuda en moneda extranjera y de corto plazo y, en el caso de Corea del Sur, enorme endeudamiento de las empresas nacionales.

### *Rápido crecimiento del crédito bancario*

Como se ilustra en el cuadro anterior, los bancos coreanos y mexicanos reaccionaron a la desregulación y liberalización financiera de sus países incrementando rápidamente su portafolio de créditos. En México, de 1991 a 1994, los préstamos bancarios aumentaron 89.2% en términos reales, lo cual equivale a un crecimiento anual promedio de 23.7%. Esto representa un crecimiento ocho veces mayor que el crecimiento real del PIB durante este mismo periodo.

En Corea del Sur el crédito bancario creció también rápidamente a partir de la liberalización y desregulación financiera. De finales de 1994 a diciembre de 1996, se incrementó 34% en términos reales. Sorprendentemente, el crédito bancario no creció durante 1997, el año de la crisis. Esto se debe a que durante 1997 el gobierno coreano emitió una regulación más estricta sobre riesgos crediticios para impedir que los bancos siguieran aumentando sus préstamos a los grandes conglomerados (*chaebols*) de aquel país, cuyos niveles de endeudamiento excedían por mucho las buenas prácticas internacionales. Sin embargo, la falta de nuevo crédito bancario no fue una razón para que los *chaebols* dejaran de elevar sus niveles de endeudamiento, pues aquéllos encontraron en los intermediarios financieros no bancarios (bancos mercantiles, bancos de desarrollo, compañías de seguros, fondos de inversión, uniones de crédito, etc., que en conjunto son más grandes que la banca comercial) nuevas fuentes de financiamiento (véase cuadro 2).

### *Endeudamiento excesivo de las empresas*

En Corea del Sur, a pesar de las reformas emprendidas para disminuir todas las formas de intervención gubernamental directa en las decisiones crediticias de los bancos, éstos continuaron teniendo un papel fundamental en el financiamiento de los agresivos planes de crecimiento económico de los *chaebols*. La expansión de estos últimos, llevada a cabo a través de un creciente endeudamiento, funcionó bien mientras la economía y las exportaciones crecían vigorosamente y los rendimientos de las nuevas inversiones superaban el costo del capital. Sin embargo, en los años previos a la crisis, los principales indicadores financieros de los *chaebols* comenzaron a deteriorarse, especialmente sus flujos de caja y rentabilidad, mientras su endeudamiento continuaba aumentando más allá de los límites razonables (véase Claessens, 1999). Para finales de 1997, la de los cinco *chaebols* más grandes llegó a representar más de 50% de la deuda bancaria del sector corporativo; además, la deuda de estas grandes corporaciones excedía cin-

CUADRO 2

## Indicadores financieros de los sistemas bancarios de Corea del Sur y México

<i>Indicadores</i>	<i>México</i> (1992)	<i>México</i> (1993)	<i>México</i> (1994)	<i>Corea</i> (1995)	<i>Corea</i> (1996)	<i>Corea</i> (1997)
Número de bancos comerciales	18	20	24	26	26	26
Activos totales (en dólares de EUA)	144.3 mil millones	178.9 mil millones	236.6 mil millones	552 mil millones	658.2 mil millones	712.9 mil millones
Activos totales como % del PIB	40	44.3	56	157	170	169
Valor de los activos de los bancos como % del valor total de activos del sistema financiero	78	81	79	52	49	51
Cartera crediticia (en dólares de los EUA)	97.6 mil millones	122.9 mil millones	155.2 mil millones	311 mil millones	389 mil millones	385 mil millones
Crecimiento anual del valor de la cartera crediticia	18%	25.9%	26.2%	19%	25%	-1.1%
Cartera vencida como % de la cartera crediticia	5.2	6.9	9.0	5.2	3.9	5.8
Provisiones como % del total de la cartera crediticia	2.6	3.1	3.8	1.4	1.4	1.9
Capital como % de activos en riesgo	9.03	10.11	8.0	9.3	9.1	7.0
Utilidad sobre activos (ROA)	1.53%	1.61%	0.58%	0.32%	0.26%	0.93%
Utilidad sobre capital (ROE)	42.2%	40.12%	13.2%	4.19%	3.8%	-18%

Nota: en el caso de Corea del Sur, los activos de los bancos comerciales incluyen cuentas bancarias y de fondos de inversión (*trust accounts*).

Fuente: CNEV, FSS, BOK y Banxico.

co veces en promedio su capital. La de las empresas coreanas se estimaba en 500 mil millones de dólares en 1997, o en más de 150% del PIB del país. Aproximadamente 50% de esta deuda era financiada por los bancos nacionales, lo que los hacía extremadamente vulnerables a la situación financiera de los *chaebols*.

En comparación con sus contrapartes coreanas, los conglomerados mexicanos estaban mucho menos endeudados antes de la crisis. La deuda de las 500 empresas mexicanas más grandes representaba menos de 83% de su capital. Además, la cartera crediticia de los bancos, aunque se había expandido rápidamente en los años previos a la crisis, representaba sólo 56% del PIB a finales de 1994, mientras que en Corea del Sur era de 156% a finales de 1997.

*Vulnerabilidad de los bancos ante los flujos externos de capital*

El rápido incremento de la cartera crediticia de los bancos en Corea del Sur y México fue posible, en gran medida, por los fondos extranjeros que aquellos tenían a su disposición, como resultado de la liberalización de la cuenta de capitales que ambos países habían llevado a cabo. Tanto Corea del Sur como México hicieron frente a la creciente demanda de crédito bancario con recursos del exterior, que regularmente eran préstamos a corto plazo. Dada la débil regulación prudencial existente en ambos países, así como la falta de capacidad para manejar adecuadamente los riesgos de mercado dentro de los propios bancos, el endeudamiento en dólares de estos últimos condujo a fuertes desequilibrios en sus hojas de balance, particularmente por la concentración excesiva de deuda en moneda extranjera y de corto plazo. A finales de 1997, los activos de corto plazo de los bancos comerciales coreanos cubrían solamente 55% de las obligaciones de corto plazo (Baliño, 1999). Un problema similar ocurrió en México, en donde a fines de 1994 los activos de corto plazo de los bancos cubrían solamente 65% de los pasivos de corto plazo.

*Crecientes niveles de cartera vencida y decreciente capitalización de los bancos*

En el caso de México, el rápido crecimiento del crédito bancario fue acompañado por un rápido deterioro de la cartera crediticia. La cartera vencida de los bancos se incrementó, con respecto a la cartera total, de 4.2% en 1992 a 9% a finales de 1994. En el caso de Corea del Sur, las cifras sorprendentemente no muestran un significativo deterioro de la cartera de crédito. De hecho, la cartera vencida permaneció estable durante los años previos a la crisis. De 1995 a 1996, declinó de 5.2% a 3.9% para subir nuevamente a 5.8% a finales de 1997.

Durante los mismos periodos, los bancos en ambos países comenzaron a mostrar niveles decrecientes de capitalización. Como se ilustra en el cuadro 2, el promedio de capital sobre activos en riesgo de los bancos mexicanos decreció de 9.03% en 1992 a 8.0% a finales de 1994, mientras que, en el caso de los bancos coreanos, este mismo indicador decreció de 9.3% en 1995 a 7.1% a finales de 1997. Asimismo, como se muestra en el mismo cuadro, los principales indicadores de rentabilidad de la banca, como utilidad sobre activos o utilidad sobre capital, sufrieron un rápido deterioro durante dicho periodo.

*Otras debilidades propias del sector bancario*

Ciertamente, los indicadores anteriores mostraban el progresivo deterioro en la salud financiera de los intermediarios bancarios en Corea del Sur y México. Sin embargo, hubiera sido difícil predecir con base en estos indicadores la magnitud de las crisis bancarias que comenzaron en México y Corea del Sur en diciembre de 1994 y noviembre de 1997, respectivamente. ¿Cuáles fueron entonces las causas de dichas crisis?

El argumento que se presentará en el resto de esta sección es como sigue: a pesar de los importantes esfuerzos realizados por ambos países para modernizar sus sistemas financieros, aún persistían fuertes deficiencias en el proceso de asignación de crédito bancario. La transición de un sistema financiero con fuerte intervención gubernamental a uno basado en criterios de mercado no estaba completa en ninguno de estos dos países y, como resultado de ello, el renacimiento de los bancos coreanos y mexicanos como intermediarios eficientes y competitivos no había ocurrido todavía.

En este sentido, las raíces de las crisis bancarias se pueden encontrar en el insuficiente marco institucional que gobierna el proceso de asignación de crédito, así como en la inexistencia de incentivos para el manejo prudente de los bancos en Corea del Sur y México. Estas fallas se reflejaban sobre todo en un deficiente régimen jurídico para la banca, una regulación y supervisión prudencial débiles, una carencia de información confiable sobre la salud financiera de los bancos, una falta de capacidad para manejar riesgos crediticios y de mercado, un manejo ineficiente de los bancos y una pobre disciplina de mercado. Todas estas deficiencias, agravadas por un rápido deterioro del entorno macroeconómico, se convirtieron en las principales causas de las profundas crisis bancarias de México y Corea del Sur.

Aunque en Corea del Sur y México los bancos comerciales estaban en manos privadas, tanto su propiedad como su administración, gran parte de ellos carecían de un manejo competente. En Corea del Sur, los bancos, así como el resto de los intermediarios financieros, eran en la práctica utilizados como un importante instrumento para alcanzar los objetivos de política económica del gobierno. Se esperaba que los intermediarios financieros captaran el ahorro generado por los agentes económicos y las unidades familiares para financiar, bajo condiciones preferenciales, tanto las inversiones en "sectores estratégicos" de la economía coreana como la expansión de las empresas orientadas a la exportación de productos nacionales. Tradicionalmente, el gobierno acostumbraba interferir en las decisiones de otorgamiento de créditos de los bancos mediante el nombramiento o remoción de sus administradores, el establecimiento de controles de crédito

o de ciertas tasas de interés. Aunque, como se mencionó anteriormente, la interferencia gubernamental en las decisiones crediticias de los bancos se redujo considerablemente durante la primera mitad de los años noventa, los administradores de los mismos desarrollaron muy pocas habilidades para manejarlos de manera independiente, eficiente y prudente. Muchos de los legados de la época de intensa intervención gubernamental en el sistema bancario aún permanecían. La estructura de gobierno de los bancos, por ejemplo, no había cambiado, y algunos de los controles informales para determinar las tasa de interés aún existían.<sup>2</sup>

Contrariamente a lo que acontecía en Corea del Sur, en México la administración de los bancos reprivatizados quedó libre de interferencia política. Una vez vendidos al sector privado, el nombramiento o remoción de sus funcionarios era decisión de los mismos dueños de los bancos. Además, los administradores eran completamente autónomos para decidir el otorgamiento de créditos. Sin embargo, dado que el sector bancario había estado nacionalizado de 1982 a 1991, muchos de los nuevos propietarios y administradores de los bancos reprivatizados no contaban con la suficiente experiencia para manejarlos de manera competente. Aunque no pocos de los nuevos administradores provenían de casas de bolsa, carecían de la experiencia necesaria en la banca, especialmente en cuanto a la identificación y manejo de riesgos crediticios.

Otro factor que afectaba el manejo eficiente de los bancos era el hecho de que, en el momento de reprivatizarlos, el gobierno no logró impedir que individuos de dudosa reputación los adquirieran. Tres años después de haber concluido la reprivatización, las autoridades financieras habían removido a los administradores de cuatro de los 18 bancos debido al descubrimiento de grandes fraudes y actividades ilícitas dentro de esas instituciones. Cuando las autoridades comenzaron a investigar con más detalle los otros bancos se encontraron con nuevos casos de manejo fraudulento.

Finalmente, en ambos países la disciplina de mercado era limitada, dada la falta de voluntad de las autoridades financieras para forzar a los bancos inviables a salir del mercado, la carencia de medidas preventivas que imponer a los bancos con problemas de capital, la ausencia de voluntad de las autoridades para aplicar sanciones estrictas a los bancos o banqueros

<sup>2</sup> Kim (1998) argumenta que, a pesar de la desregulación de tasas de interés, los bancos aún no tenían completa autonomía para fijarlas. La presión política y social era grande cuando los bancos trataban de incrementar las tasas rápidamente. La idea de que los bancos deberían ser instituciones rentables más que entidades de interés público era aún ajena al público coreano. La diferenciación de tasas, según la historia crediticia de los clientes, era vista como injusta y motivaba subsidios cruzados entre los clientes del sistema bancario coreano.

por prácticas ilícitas o fraudulentas y, en el caso de México, dada la existencia de un seguro de depósito que prácticamente garantizaba todas las obligaciones de los bancos con excepción de la deuda subordinada.

De hecho, hasta antes del surgimiento de las crisis aquí analizadas, ningún banco en Corea del Sur o México había sido cerrado. Además no existían siquiera mecanismos para que los bancos insolventes salieran del mercado. En México, por ejemplo, las autoridades financieras enfrentaban obstáculos para cerrar rápidamente un banco en problemas. Como en muchos otros países, se requería el consentimiento previo de las instancias judiciales para declarar la quiebra de una institución bancaria. Sin embargo, dada la existencia de una ley de quiebras obsoleta, el procedimiento de bancarrota era lento en México e impedía a las autoridades sacar rápidamente del mercado a las instituciones con serios problemas financieros. Asimismo, ni Corea del Sur ni México habían registrado jamás casos de banqueros sancionados severamente por llevar a cabo actividades fraudulentas.

### *La devaluación de las monedas y el surgimiento de las crisis*

El progresivo deterioro de la salud de los bancos fue exacerbado por los adversos escenarios macroeconómicos que México y Corea del Sur enfrentaron durante 1994 y 1997, respectivamente. En ambos casos, la apreciación de las monedas locales había conducido a un incremento en el déficit de la cuenta corriente, el cual estaba siendo financiado con flujos de capital extranjero a corto plazo. Los dos países comenzaron a experimentar rápidas salidas de altos montos de capital extranjero como resultado del deterioro de la confianza de los inversionistas en sus fundamentos económicos. En el caso de México, la confianza de los inversionistas se deterioró aún más rápidamente por los acontecimientos políticos de 1994, los asesinatos del candidato presidencial y del secretario general del PRI, ocurridos en los meses de marzo y agosto, respectivamente. En Corea del Sur, la crisis en países vecinos, como Tailandia, y la declaración de bancarrota de corporaciones coreanas durante la segunda mitad de 1997 contribuyeron a socavar la cada vez más débil confianza de los inversionistas en su economía.<sup>3</sup>

Así, la aparente estabilidad de los sistemas bancarios acabó colapsándose cuando los gobiernos de Corea del Sur en noviembre de 1997 y México en diciembre de 1994 anunciaron la devaluación repentina de sus monedas.

<sup>3</sup> Una comparación de los orígenes de las devaluaciones de México y Corea del Sur y las respuestas gubernamentales puede encontrarse en Edwards (1999).

En ambos casos, la devaluación provocó enormes pérdidas cambiarias para los bancos y las empresas. En los tres primeros meses de la crisis, el peso mexicano y el won coreano se habían devaluado 120% y 110%, respectivamente. Además, el rápido incremento de las tasas de interés y la rápida caída en la actividad económica que siguieron a la devaluación impidieron a un creciente número de deudores de los bancos continuar pagándoles sus adeudos, provocando con ello un inmediato deterioro en su cartera crediticia. En los primeros tres meses siguientes a las devaluaciones, la tasa de interés interbancaria de Corea del Sur se incrementó de 13.8% a 23.1%, mientras que en México se incrementó de 20% a 118% en el mismo periodo. Adicionalmente, la inestabilidad financiera, junto con la pérdida de confianza provocada por las devaluaciones, hizo más difícil a los bancos reestructurar sus pasivos en dólares, lo que ocasionó una crisis de liquidez en moneda extranjera en ambos países. El impacto de las devaluaciones sobre los sistemas bancarios de Corea del Sur y México fue devastador.

#### MANEJO Y SOLUCIÓN DE LAS CRISIS BANCARIAS

La abrupta devaluación de las monedas de México en diciembre de 1994 y de Corea del Sur en noviembre de 1997 desataron una crisis de balanza de pagos, una crisis bancaria y una crisis del sector corporativo (en el caso de Corea del Sur), las cuales provocaron inmediatamente una profunda crisis económica. En este contexto, la solución de la crisis bancaria se convirtió en una de las prioridades de ambos gobiernos para restaurar la confianza de los inversionistas, estabilizar su moneda, corregir los desequilibrios estructurales y volver a crecer.

Esta sección se enfocará exclusivamente en el análisis y la comparación del manejo y la solución de las crisis bancarias de México y Corea del Sur. El análisis de los vínculos del proceso de reestructuración bancaria con los programas de ajuste macroeconómico y reestructuración de las empresas que le siguieron no es parte de este artículo. La sección se concentrará en los bancos comerciales, los cuales constituyen en ambos países los intermediarios financieros más grandes.

En términos generales, el proceso de solución de una crisis bancaria tiene los siguientes objetivos: eliminar riesgos sistémicos, restablecer la confianza de ahorradores e inversionistas, mitigar las causas de la propia crisis, restaurar la solvencia y rentabilidad de las instituciones financieras y, en la medida de lo posible, minimizar el costo fiscal de la crisis misma. Tal solución se lleva a cabo generalmente en las siguientes ocho etapas u operaciones:

1. Limitar los riesgos sistémicos que puedan conducir a un retiro masivo de depósitos y restaurar la confianza de los ahorradores en el sistema bancario.

2. Fortalecer la capacidad institucional de un gobierno para manejar y solucionar una crisis.

3. Reconocer rápidamente las pérdidas de los bancos.

4. Limpiar la cartera de los bancos, por lo general mediante la compra/transferencia de la cartera vencida.

5. Recapitalizar los bancos viables.

6. Reestructurar la deuda de empresas y familias en problemas.

7. Fortalecer la regulación y supervisión prudencial.

8. Manejar y vender rápidamente los activos provenientes de bancos en problemas.

En adelante, se analizarán y compararán las estrategias y herramientas utilizadas en Corea del Sur y México para manejar y solucionar sus respectivas crisis bancarias. El siguiente cuadro resume los principales argumentos que serán discutidos en las próximas secciones.

### CUADRO 3

#### Manejo y solución de las crisis bancarias de Corea del Sur y México

<i>Condiciones para una rápida y exitosa solución de una crisis bancaria</i>	<i>Corea del Sur</i>	<i>México</i>
Control rápido y efectivo de los riesgos sistémicos	Sí	Sí
Capacidad institucional para manejar la crisis	Limitado	Limitado
Reconocimiento rápido y realista de las pérdidas	Sí	No
<i>Estrategias y políticas para solucionar la crisis</i>		
Compra de cartera vencida	Una sola vez Compras de cartera a su valor de mercado	Varias veces Compras de cartera a su valor en libros menos provisiones
Recapitalización de los bancos	Basado preponderantemente en inyecciones de recursos gubernamentales	Basado en inyecciones de recursos del sector privado

CUADRO 3 (conclusión)

<i>Condiciones para una rápida y exitosa solución de una crisis bancaria</i>	<i>Corea del Sur</i>	<i>México</i>
Reestructuración de la deuda	Proceso lento Sólo abarcó la reestructuración de la deuda del sector corporativo	Proceso lento Abarcó prácticamente a todos los deudores Subsidios directos a los bancos y a los deudores Problemas de <i>moral hazard</i>
Manejo y disposición de activos bancarios en problemas	Rápida venta de activos	De 1995 a 1999, retraso en la venta de activos; a partir de 2000, venta rápida
Fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial	Proceso rápido	Proceso rápido
<i>Calidad del manejo de la crisis</i>		
Cumplimiento de los principales objetivos para solucionar la crisis	Exitoso	Suficiente
Velocidad de las reformas	Rápida	Lenta
Transparencia en la toma de decisiones	Sí	No, dado el amplio marco para decisiones discrecionales
Obstáculos políticos y sociales enfrentados al llevar a cabo el programa de reestructuración bancaria	Débiles	Fuertes

Fuente: estimaciones del autor.

### *Limitación de riesgos sistémicos*

Dada la precaria situación de los bancos en Corea del Sur y México, la pérdida de confianza de los inversionistas y la incertidumbre acerca de la capacidad de los gobiernos de ambos países para manejar y solucionar las crisis, el riesgo de colapso del sistema bancario debido a un retiro masivo de depósitos se convirtió en uno de los más serios para las autoridades financieras. En consecuencia, uno de los desafíos más importantes enfrentados por éstas fue el de restaurar la confianza en el sistema bancario, evitar

un retiro masivo de depósitos y limitar todos aquellos riesgos que pudieran poner en peligro el sistema de pagos.

Para lograr estos propósitos las autoridades de Corea del Sur y México determinaron que ningún banco debería dejar de hacer frente a sus obligaciones. En particular, ambos gobiernos determinaron garantizar por completo todos los depósitos bancarios, proveer de suficiente liquidez a los bancos para que pudieran hacer frente a sus pasivos de corto plazo tanto en moneda nacional como extranjera y, en el caso de México, proveerlos temporalmente para ayudarlos a cumplir los requerimientos mínimos de capital.

### *Seguro de depósito*

Tanto Corea del Sur como México reaccionaron de forma similar para proteger los depósitos bancarios. En Corea del Sur, el seguro de depósito protegía únicamente los recursos de pequeños ahorradores. Sin embargo, al estallar la crisis el gobierno decidió garantizar al cien por ciento los depósitos en todas las instituciones financieras hasta finales del año 2000. Después de 2000 el seguro de depósito sería gradualmente limitado. También se decidió fusionar los diferentes organismos de seguro de depósito creando la Corporación de Seguro de Depósito de Corea (KDIC). En México, al estallar la crisis prácticamente todos los pasivos de los bancos, con excepción de la deuda subordinada, se encontraban implícitamente garantizados por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). De esta manera, cuando la crisis comenzó, el gobierno solamente hizo explícito su compromiso de continuar garantizando dichos pasivos. Asimismo, decidió posponer las discusiones sobre la reforma del seguro de depósito hasta 1997.

### *Apoyo de liquidez*

Inicialmente, casi todos los bancos en Corea del Sur y México requirieron apoyo de liquidez para poder hacer frente a sus obligaciones de corto plazo en moneda extranjera. En ambos países el banco central abrió líneas de crédito especiales con cortos periodos de repago para apoyar a todos los bancos que estuviesen enfrentado problemas de liquidez. La tasa de interés se estableció de manera tal que incentivara el rápido repago de los préstamos (la tasa de interés para los apoyos de liquidez fue fija en México, 23% anual, mientras que en Corea del Sur fue variable, *libor* más 2.25% anual). Ni en Corea del Sur ni en México hubo costo fiscal debido a los apoyos de liquidez para los bancos, pues éstos terminaron de saldar esos

préstamos al banco central en septiembre de 1995 en el caso de México y en abril de 1999 en el de Corea del Sur. Bajo este esquema, el apoyo de liquidez a los bancos ascendió a 46.4 mil millones de dólares en México y a 27 mil millones de dólares en Corea del Sur.

### *Recapitalización temporal*

En México, además de los dos tipos de medidas anteriormente expuestos, el gobierno estableció el Programa de Capitalización Temporal (Procate) en marzo de 1995, con el propósito de inyectar capital a los bancos temporalmente y así ayudarlos a cumplir los requerimientos mínimos de capital. El Procate fue concebido como un instrumento adicional para confirmar a los mercados financieros nacionales y extranjeros que el gobierno otorgaría al sector bancario apoyos temporales hasta que los accionistas de los bancos fueran capaces de inyectar el capital requerido para alcanzar adecuados niveles de capitalización. Como en el caso de la ventanilla de liquidez, todos los apoyos recibidos del Procate fueron pagados por los bancos, por lo que este programa no representó ningún costo fiscal para el gobierno.

Dentro de los objetivos específicos de estas medidas –restaurar la confianza en el sistema financiero, evitar un retiro masivo de depósitos y limitar los riesgos sistémicos–, las respuestas iniciales de México y Corea del Sur a sus crisis fueron exitosas. No hubo ningún caso de retiro masivo de depósitos, la confianza en el sistema financiero fue rápidamente restaurada y varios de los bancos que recibieron apoyo de liquidez o capitalización temporal fueron capaces de regresar a los mercados internacionales de capital y recibir recursos frescos del exterior a tasas similares a las existentes antes de la crisis.

Sin embargo, como se ha discutido anteriormente, los sistemas bancarios de México y Corea del Sur no solamente estaban enfrentando problemas de liquidez o faltantes temporales de capital, sino que también estaban atravesando por severos problemas de solvencia, exacerbados por la crisis económica. En este sentido, las medidas anteriores aliviaron temporalmente la situación de los bancos, pero no atacaron la raíz de los problemas de la banca.

### *Fortalecimiento de la capacidad institucional para manejar las crisis bancarias*

Uno de los requisitos más importantes para poder solucionar una crisis bancaria de manera rápida es contar con una unidad especial dentro del

gobierno, con amplias facultades para orquestar una respuesta en consecuencia, eliminar los obstáculos regulatorios y administrativos para el programa de saneamiento bancario, diseñar y aplicar una estrategia global, crear consenso alrededor de ésta, coordinar a los organismos gubernamentales participantes en los programas de reestructuración bancaria, y asegurar la consistencia y apropiada secuencia de las medidas que han de ponerse en marcha. Para ser exitosa, la unidad deberá ser establecida con recursos adecuados y funcionarios altamente calificados, quienes habrán de ser liberados de otras ocupaciones para dedicarse completamente al manejo y solución de la crisis bancaria.

El establecimiento de una unidad especial para el manejo de la crisis tiene muchas ventajas. En ausencia de dicha unidad, la responsabilidad y el mandato para superar una crisis pueden estar dispersos en varios organismos gubernamentales, como el ministerio de finanzas, el banco central o el organismo de supervisión bancaria. Asimismo, organismos o funcionarios con pocas facultades generalmente tienden a evitar tomar decisiones con implicaciones políticas, retrasando así el desarrollo de un programa de reestructuración bancaria efectivo. Adicionalmente, cada organismo gubernamental participante en el manejo y solución de una crisis puede tener su propio conjunto de objetivos institucionales y tratar de imponer sus prioridades, lo cual puede afectar la consistencia de un programa de saneamiento bancario o menoscabar la coordinación con otros organismos. Dado que la solución de una crisis probablemente afecte a grupos económica y políticamente fuertes, como los banqueros, los dueños de grandes empresas o los sindicatos, el manejo de dicha crisis puede ser fácilmente influido por éstos, especialmente si las autoridades financieras están dispersas o los funcionarios no tienen las suficientes facultades para intervenir y reestructurar grandes bancos, obligar a los deudores solventes a pagar sus adeudos o hacer frente a las presiones. El siguiente cuadro compara los arreglos institucionales hechos en México y Corea del Sur para remontar su crisis bancaria.

Como se muestra en el siguiente cuadro, existen algunas diferencias importantes con respecto a los arreglos institucionales hechos en ambos países para solucionar la crisis bancaria. En Corea del Sur se creó una unidad especial dentro de la Comisión de Supervisión Financiera (FSC), con el mandato explícito de aplicarse a dicha solución. El gobierno le otorgó amplios poderes a dicha unidad, la cual además contó siempre con el respaldo del presidente de la república para diseñar y poner en marcha las acciones requeridas. Aunque la unidad contó con suficientes recursos presupuestales a su disposición, no tuvo la intención de contratar expertos externos en las áreas en las cuales los funcionarios públicos carecen de experiencia, como por

CUADRO 4  
Arreglos institucionales para solucionar las crisis bancarias  
de Corea del Sur y México

<i>Unidad/organismo responsable del manejo de la crisis</i>	<i>Corea del Sur (1998)</i>	<i>México (1995)</i>
Unidad/organismo responsable del manejo de la crisis bancaria	Unidad especial dentro de la Comisión de Supervisión Financiera (FSC)	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)
Presupuesto, personal y autonomía del organismo responsable del manejo de la crisis		
Recursos presupuestarios adecuados	Sí	Sí
Funcionarios dedicados de tiempo completo al manejo de la crisis	Sí	No, dadas sus responsabilidades como supervisores bancarios
Reclutamiento de expertos en las áreas de fusiones y adquisiciones, reestructuración de bancos, reestructuración de deuda y manejo y disposición de activos	Reclutamiento de funcionarios provenientes del banco central, el ministerio de finanzas e institutos de investigación. No hubo reclutamiento de funcionarios provenientes del sector privado	No
Independencia de otras instituciones gubernamentales	Sí	Limitada
Facultades del organismo responsable del manejo de la crisis		
Determinación de la viabilidad de una institución bancaria	Sí	Sí, <i>de facto</i>
Intervención rápida de los bancos en problemas	Sí	Capacidad limitada dadas las lagunas jurídicas existentes
Reestructuración de las instituciones bancarias	Sí	Sí, <i>de facto</i>
Establecimiento de esquemas de recapitalización	Sí	Sí
Establecimiento de criterios para la compra de cartera vencida	Sí	Sí
Determinación de criterios y procedimientos para la venta y disposición de la cartera adquirida	No	Limitada
Emisión y cambio de la regulación prudencial	Limitada	Limitada

Fuentes: FSS, CNBV y Mackey (1999).

ejemplo reestructuración de la deuda de empresas, valuación de activos, fusiones y adquisiciones, manejo y disposición de activos, todas ellas importantes para solucionar rápidamente una crisis. Los funcionarios de la unidad fueron reclutados en el ministerio de finanzas, el banco central, institutos de investigación y el organismo de supervisión bancaria. Todos esos funcionarios fueron liberados de otras responsabilidades con el fin de que pudieran dedicarse de tiempo completo a su nuevo encargo.

En el caso de México no se creó ninguna unidad especial. La solución de la crisis fue puesta en manos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), en particular de los funcionarios de este organismo, y no se contrataron expertos externos. Estos funcionarios no fueron liberados de sus obligaciones como supervisores bancarios, por lo que tuvieron que cumplir ambas funciones, manejo de crisis y supervisión de bancos, simultáneamente. Asimismo, la independencia de esta institución frente a otros organismos gubernamentales continuó siendo limitada, pues las decisiones más importantes tenían que ser tomadas en coordinación con el banco central y el ministerio de finanzas.

Respecto de las facultades para solucionar la crisis bancaria, la CNBV ha tenido *de facto* suficiente autoridad, pero no facultades extraordinarias para diseñar una estrategia, determinar la viabilidad de cada banco, diseñar esquemas de reestructuración bancaria y recapitalización, establecer los programas de reestructuración de deuda y participar prácticamente en todas las etapas habidas en la solución de la crisis. En cuanto a la intervención de bancos en problemas, la CNBV enfrentó limitaciones jurídicas importantes, ya que las leyes financieras contenían lagunas; lo mismo le ocurrió en relación con la oportuna persecución de delitos financieros.<sup>4</sup>

### *Reconocimiento rápido y realista de los problemas de la banca*

El segundo requisito para solucionar rápidamente una crisis es que las autoridades financieras reconozcan, durante las etapas iniciales de la misma, la magnitud y las causas de las pérdidas reales y potenciales en la banca. La falta de dicho reconocimiento realista puede convertirse en el mayor obstáculo para formular una adecuada estrategia al respecto. Un reconocimiento parcial de los problemas de los bancos acaba conduciendo al establecimiento de medidas insuficientes o inefectivas, las cuales tienden a

<sup>4</sup> Para una revisión más exhaustiva de los problemas de la legislación bancaria, véase Mackey (1999).

aliviar solamente de manera temporal esos problemas, pero no atacan las causas de la crisis. Asimismo, dado que los problemas de los bancos se agravan rápidamente durante una crisis, el retraso o la falta de voluntad para reconocer sus pérdidas conduce a que las instituciones financieras inviables se queden en el mercado, incurriéndose así en mayores pérdidas y elevándose el costo fiscal de la crisis.

Reconocer adecuadamente la magnitud de los problemas reales y potenciales de la banca no es una tarea fácil. Por un lado, la valuación de los activos y pasivos de la banca a precios de mercado es difícil en periodos de volatilidad financiera. Adicionalmente, no siempre las autoridades pueden tener a su disposición información confiable sobre la situación financiera de los bancos, especialmente cuando las prácticas contables en un país no cumplen con las normas internacionalmente aceptadas.

Por otro lado, las mismas autoridades a cargo del manejo de una crisis pueden resistirse a reconocer la magnitud de las pérdidas de los bancos. Esto ocurre cuando dichas autoridades son las mismas que no han logrado percibir ni mucho menos atenuar los problemas que se han venido gestando en el sector bancario. Asimismo, cuando una crisis bancaria coincide con una época de recesión económica, las autoridades financieras tenderán a pensar que los problemas de la banca son temporales, no estructurales, y esperar que el tiempo y la recuperación económica los solucionen.

Uno de los desafíos más importantes de cualquier gobierno consiste pues en reconocer realísimamente la magnitud de la crisis de la banca y sus causas, en las etapas iniciales de la misma, y así poder formular una adecuada estrategia para solucionarla. En particular, una de las decisiones que más urgentemente deben tomar las autoridades responsables del manejo de una crisis es la de determinar qué bancos son viables y cuáles no. En el siguiente cuadro se comparan los criterios y mecanismos utilizados en México y Corea del Sur para identificar los bancos viables e inviables en el sistema.

Como se muestra en el cuadro 5, existen diferencias importantes en cuanto a los criterios y procedimientos utilizados en Corea del Sur y México para determinar la viabilidad de las instituciones financieras. En Corea del Sur, las decisiones respecto de la viabilidad de los bancos fueron tomadas con base en criterios y procedimientos explícitos y homogéneos para todos ellos. El proceso para determinar la viabilidad de los bancos consistió en cinco etapas:

1. Todos los bancos que no satisficieron el requerimiento de capital de 8% sobre activos en riesgo como mínimo a finales de 1997 fueron identificados como potencialmente inviables.

2. Aquellos bancos potencialmente inviables, 12 de los 24 existentes, tuvieron que someter a consideración un plan de rehabilitación.

CUADRO 5  
 Criterios y procedimientos utilizados para identificar  
 bancos viables e inviables en Corea del Sur y México

<i>Criterios y procedimientos</i>	<i>Corea del Sur</i>	<i>México</i>
¿Quién decide?	FSC, con opinión de un comité independiente formado por representantes del sector privado e institutos de investigación	Sólo la CNBV
¿Cómo decide?	Mismos principios para todas las instituciones bancarias	Caso por caso
Principales criterios utilizados para determinar la viabilidad de una institución bancaria	Cumplimiento con el requerimiento mínimo de capital de 8% Viabilidad del plan de rehabilitación Resultados del diagnóstico independiente del banco	Análisis de la CNBV sobre la capacidad de los accionistas de los bancos para inyectar nuevo capital a sus instituciones
¿Cuándo se toman las decisiones?	Las decisiones se toman en una sola ocasión para determinar qué bancos no son viables (28 de junio de 1998)	Las decisiones se han tomado en diferentes intervalos durante los últimos 6 años

Fuente: FSS, CNBV y Mackey (1999).

3. Con el fin de obtener un diagnóstico confiable sobre la condición financiera de los bancos, la FSC contrató a reconocidas empresas auditoras internacionales, las que trabajaron utilizando siempre estándares internacionales.

4. Para evaluar los planes de rehabilitación elaborados por los bancos se creó un comité de evaluación independiente, formado por miembros de la FSC y expertos en cuestiones financieras provenientes de institutos de investigación, despachos de abogados y empresas auditoras.

5. Tomando en cuenta las recomendaciones del comité de evaluación independiente, la FSC determinó la viabilidad de cada uno de los bancos coreanos.

El 28 de junio de 1998 la FSC anunció su veredicto. Cinco bancos pequeños y medianos fueron declarados insolventes y cerrados inmediatamente.

Sus activos y pasivos fueron transferidos a cinco bancos más grandes en operaciones de compra y absorción (*purchase and assumption operations*). Los restantes siete bancos en problemas recibieron una aprobación temporal, sujeta a la presentación y aprobación de nuevos planes de rehabilitación. En septiembre de 1998 los nuevos planes de rehabilitación presentados por los bancos fueron aprobados. Como se ilustra en el siguiente cuadro, una vez que estos cinco bancos fueron cerrados, los restantes han sido alentados a fusionarse o a buscar nuevos socios extranjeros para poder sobrevivir.

CUADRO 6  
Reestructuración y consolidación del sistema bancario coreano.  
Bancos existentes en 1994

<i>Bancos comerciales</i>	<i>Situación actual</i>
Korea First	Nacionalizado (noviembre, 1997) y posteriormente vendido a Newbridge Capital
Seoul	Nacionalizado (noviembre, 1997)
Donghwa	Cerrado y después adquirido por Shinhan
DongNam	Cerrado y después adquirido por Korea Housing B.
Dae Dong	Cerrado y después adquirido por Kookmin
Chung Chong	Cerrado y después adquirido por Hana
Kyungki Cho Hung	Cerrado y después adquirido por Koram
	Aprobado condicionalmente y después fusionado con Hyundai Merchant Bank y Kang Won
Hanvit Bank	Resultado de la fusión de Hanil Bank y Commercial Bank
Korea Exchange	En saneamiento
Kang won	Fusionado con Hyundai Merchant Bank y Cho Hung
Chungbuk	En saneamiento
Peace Bank	En saneamiento
Shinhan	Buena
Koram	Buena
Kookmin	Fusionado con Long-Term Credit B.
Hana	Fusionado con Boram
Boram	Fusionado con Hana
Korea Housing	Buena
Daegu	Buena
Pusan	En saneamiento
Kwangju	Buena
Cheju	En saneamiento
Jeonbuk	Buena
Kyongnam	En saneamiento

Fuente: FSS.

México adoptó criterios y procedimientos diferentes. En primer término, las decisiones sobre la viabilidad de los bancos fueron tomadas únicamente por la CNBV, mientras que las autoridades en Corea del Sur basaron sus decisiones al respecto en los resultados de los diagnósticos y la opinión de un comité de expertos independiente. Aunque la situación financiera de los bancos en México fue también evaluada por empresas auditoras internacionales, los resultados de esos diagnósticos no fueron la base para determinar la viabilidad de aquéllos.

Una segunda diferencia entre ambos países es que, mientras en Corea del Sur se utilizaron los mismos principios y procedimientos para determinar la viabilidad de todos los bancos, en México ésta fue decidida caso por caso. De hecho, la CNBV aún no ha establecido los criterios y procedimientos para determinar la viabilidad de una institución bancaria en problemas. Como consecuencia de ello, sus decisiones han sido discrecionales, basadas únicamente en su propia evaluación de la capacidad de los accionistas para inyectar nuevos recursos a las instituciones bancarias.

Una tercera diferencia importante se desprende del hecho de que las decisiones sobre la viabilidad de los bancos mexicanos no han sido tomadas en una sola ocasión, como en Corea del Sur, sino en diferentes tiempos durante los últimos seis años. De hecho, el promedio de meses transcurridos entre el momento en que se detectan serios problemas en una institución y el momento en que ésta es intervenida ha sido de 17 (véase Mackey, 1999; pp. 149-151), mientras que en Corea del Sur este mismo lapso ha sido mucho más corto, pues los bancos han sido intervenidos o declarados insolventes un mes después de concluido el diagnóstico de las empresas auditoras.

Los criterios y procedimientos adoptados en México revelan la incapacidad de las autoridades financieras para reconocer rápida y realísimamente la magnitud de los problemas de la banca. Corea del Sur evaluó la solvencia y viabilidad de los bancos con los mismos estándares y procedimientos, y México lo hizo caso por caso y con criterios discrecionales. En México se permitió a los bancos permanecer en el mercado, salvo cuando la CNBV encontró evidencias fehacientes de actividades fraudulentas en ellos o juzgó que sus accionistas serían incapaces de inyectar el capital que necesitaban. Mientras se decidía la viabilidad de un banco, las autoridades permitieron a las instituciones bancarias beneficiarse de los diferentes programas de compra de cartera y reestructuración de adeudos, los cuales —como veremos más adelante— implicaban enormes subsidios gubernamentales.

En el caso de México el tiempo ha mostrado que, aun con la rápida recuperación económica, los programas de compra de cartera y la reestructuración de deuda, prácticamente ninguna de las instituciones que se

encontraban en problemas en 1995, y que no fueron inmediatamente intervenidas, pudo sobrevivir. Por ello, al permitir a tales instituciones permanecer en el mercado, las pérdidas continuaron aumentando. Al final, estas pérdidas acabaron siendo cubiertas con recursos fiscales o transferidas a los depositantes y usuarios de los servicios financieros en forma de márgenes de intermediación más altos (a través de tasas de interés sobre depósitos más bajas o tasas más altas para los préstamos). El siguiente cuadro muestra la situación actual de los bancos mexicanos existentes en diciembre de 1994.

CUADRO 7  
Reestructuración y consolidación del sistema bancario mexicano.  
Bancos existentes en 1994

<i>Diciembre, 1994</i>	<i>Junio, 2000</i>
1 Banamex	1 Banamex
2 Bancomer	2 Banco Bilbao Vizcaya-Bancomer
3 Promex	
4 Unión-Cremi	
5 Probursa	
6 Oriente	
7 Obrero	
8 Bital	3 Central Hispano
9 Atlántico	
10 Inverlat	4 Nova Scotia
11 Banorte	5 Banorte
12 Banpaís	
13 Bancen	
14 Mexicano	6 Banco Santander
15 Serfin	
16 Confía	7 Citibank
17 Bancrecer	
18 Banoro	

Fuente: SHCP (2000).

### *Estrategias y medidas para resolver las crisis*

Una vez que se ha determinado cuáles bancos son insolventes, cuáles son débiles pero viables y cuáles tienen buena salud financiera, el siguiente paso para remontar una crisis bancaria consiste en establecer mecanismos para

acelerar la salida del sistema de los bancos inviables y fortalecer a aquellas instituciones débiles pero viables.

Éste es un paso importante al respecto, pues las autoridades financieras deben tomar decisiones sobre cómo reestructurar los bancos insolventes y recapitalizar las instituciones débiles pero viables, cómo y bajo qué condiciones se removerán los activos malos del sistema bancario, en qué medida los accionistas absorberán las pérdidas resultantes, qué monto de recursos fiscales será utilizado para apoyar el saneamiento bancario y de qué forma, etc. En suma, el gobierno necesita establecer una amplia estrategia y un plan de acción para solucionar la crisis y restaurar la solvencia y rentabilidad del sistema bancario.

En las siguientes secciones se compararán las medidas tomadas en México y Corea del Sur para superar sus crisis bancarias. Como se discutirá más adelante, la estrategia de México puede ser categorizada como gradualista, con lento avance y un impacto limitado. El de Corea del Sur puede ser descrito como un programa agresivo, dada la rápida respuesta y la capacidad de las autoridades sobre todo para instrumentar los programas de compra de cartera, recapitalización de bancos con recursos públicos y venta y disposición de activos.

### *Compra de cartera vencida*

Una de las principales medidas utilizadas en el mundo para prevenir el deterioro de la salud de un banco, o de un sistema bancario, es remover sus activos malos –generalmente la cartera vencida– y transferirlos a una entidad separada, creando así un banco con activos buenos y otro con activos malos. Este tipo de operaciones son realizadas por entidades especiales que compran los activos en problemas a precios determinados. Algunas veces, estas entidades se encargan también de manejar y tratar de recuperar la cartera vencida y los demás activos adquiridos. El siguiente cuadro compara los criterios y mecanismos utilizados en México y Corea del Sur para la compra de la cartera vencida.

De acuerdo con este cuadro, existen seis diferencias importantes respecto de los criterios y mecanismos utilizados en México y Corea del Sur para dicha compra.

En primer lugar, en México prácticamente se les permitió a todos los bancos no intervenidos vender una parte de su cartera vencida al Fobaproa. En Corea, en cambio, sólo los bancos que absorbieron instituciones bancarias débiles o que resultaron de la fusión de dos instituciones bancarias podían vender su cartera vencida a la Corporación de Manejo de Activos de Co-

rea del Sur (KAMCO). Tanto en el caso del Fobaproa como en el de KAMCO, las operaciones de compra de cartera estaban respaldadas por recursos gubernamentales.

CUADRO 8  
Criterios y mecanismos utilizados para la compra de cartera vencida

<i>Criterios</i>	<i>México</i>	<i>Corea del Sur</i>
Tipo de préstamos comprados	Préstamos clasificados como cartera vencida	Préstamos clasificados como cartera vencida, excluyendo préstamos relacionados
Bancos que podían vender su cartera vencida	Todos los bancos no intervenidos. Los accionistas de los bancos tenían que comprometerse a inyectar un dólar en capital fresco al banco por cada dos dólares vendidos de cartera vencida	Bancos que adquirieron instituciones débiles Bancos resultantes de una fusión con otras instituciones.
Cartera vencida comprada al 31 de diciembre de 1999	12.44 mil millones de dólares*	27 mil millones de dólares de los bancos comerciales, más 19 mil millones de intermediarios financieros no bancarios
Cartera vencida comprada como porcentaje de la cartera crediticia total	13.7	9
Precio de compra	100% del valor en libros del préstamo, menos provisiones	45% del valor en libros para préstamos con garantías y 3% para préstamos sin garantías
Instrumentos utilizados para la compra de cartera	Pagarés a diez años respaldados por el gobierno. Los pagarés sólo cubrían interés acumulado a su vencimiento y no eran líquidos, pues no podían ser intercambiables	Bono (líquido) respaldado por el gobierno con pago de intereses cada seis meses
Número de veces que se les ha permitido a los bancos vender cartera vencida	Varias	Una sola vez en la mayor parte de los casos (en casos excepcionales fueron dos)
Institución que compra la cartera vencida de los bancos	Fobaproa, que a finales de 1998 fue transformado en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	KAMCO
Responsabilidad para administrar y recuperar la cartera vencida comprada	Bancos	KAMCO

\* Incluye préstamos del programa de rescate carretero.

Fuente: Fobaproa, IPAB y KAMCO.

La segunda gran diferencia entre los programas de México y Corea del Sur radica en el precio al cual se adquirió la cartera vencida. En México, con el fin de ofrecer incentivos a los accionistas de los bancos para inyectar mayor capital a sus instituciones, la cartera vencida fue inicialmente comprada a su valor en libros menos las provisiones. Sin embargo, en operaciones posteriores de compra de cartera, la CNBV relajó el criterio anterior para pagar un precio más alto por la cartera vencida.<sup>5</sup> Asimismo, las autoridades mexicanas fueron aún más generosas con los banqueros, al permitirles venderle al Fobaproa préstamos que inicialmente no eran susceptibles de ser adquiridos por éste, como préstamos vinculados o préstamos descontados con la banca de desarrollo.

Comparado con México, Corea del Sur ha establecido criterios más estrictos para determinar el precio de compra de la cartera vencida. Hasta antes de septiembre de 1998, KAMCO utilizaba un complejo sistema para valorar dicha cartera, y la compraba en promedio a 55% de su valor en libros. Sin embargo, en septiembre de 1998 el sistema de valuación y precios fue modificado. A partir de entonces los préstamos con garantías han sido comprados a 45% de su valor en libros, y los préstamos sin garantías, a 3%. El siguiente cuadro describe con mayor detalle los criterios para la determinación del precio de compra de la cartera vencida en Corea del Sur.

CUADRO 9  
Cartera vencida comprada por KAMCO

<i>Tipo de cartera vencida</i>	<i>Subtipo</i>	<i>Precio de compra</i>
Cartera vencida ordinaria	Préstamos con garantías	45% del valor de la garantía
	Préstamos sin garantías	3% del valor en libros
Cartera vencida en situación especial (préstamos morosos que han obtenido protección judicial)	Préstamos con garantías	45% del valor en libros
	Préstamos sin garantías	3% del valor en libros

Fuente: KAMCO.

<sup>5</sup> Los criterios para valorar los préstamos se ajustaron de tal manera que las garantías fueran consideradas en el proceso mismo de valuación, lo cual ocasionó que los requerimientos de provisiones bajaran y ello, a su vez, dio lugar a un mayor precio de compra de los préstamos. Véase Mackey (1999).

En tercer lugar, en México el programa de compra de cartera vencida fue establecido con el propósito no solamente de remover parte de los activos malos de los bancos en problemas, sino también de incentivar a los accionistas a inyectar capital adicional a sus instituciones. Así, los bancos que quisieran vender su cartera vencida al Fobaproa tenían que incrementar su capital. Por cada dólar inyectado por los accionistas de los bancos, el gobierno compraba dos dólares de cartera vencida pagando por ella su valor en libros, menos las provisiones existentes. En varios casos, sin embargo, el gobierno aceptó comprar cartera vencida en proporción mayor que lo establecido en la regla anterior, con el fin de apoyar a determinadas instituciones financieras. En Corea del Sur, por el contrario, el gobierno ha comprado la cartera vencida de los bancos independientemente del nuevo capital que sus accionistas les inyecten.

Otra diferencia importante entre ambos países reside en qué institución se convertía en responsable de recuperar y administrar la cartera vencida una vez comprada por el gobierno. En Corea del Sur, KAMCO es responsable de administrar y realizar la cobranza de los créditos morosos comprados a los bancos. En México, por el contrario, cuando Fobaproa compraba un préstamo en realidad solamente adquiría un interés en el flujo de efectivo derivado de aquél. De acuerdo con los contratos de venta de cartera, el banco continuaba siendo responsable de la cobranza de los préstamos y de la administración de la cartera de créditos vendidos.

Una quinta diferencia consiste en la forma en que se distribuyeron las pérdidas (o posibles ganancias) derivadas de la cobranza de la cartera vencida, entiéndase éstas como la diferencia entre el precio pagado por el préstamo en cartera vencida y el valor que pueda recuperarse a través de la cobranza del préstamo y embargo de las garantías. Como se mencionó anteriormente, en México la cartera vencida ha sido comprada al precio más alto posible (valor en libros menos provisiones). Sin embargo, dado que en la mayoría de los casos solamente una pequeña fracción del valor en libros de un préstamo puede recuperarse, las autoridades determinaron que los bancos absorberían hasta 25% de las pérdidas resultantes, mientras que el Fobaproa asumiría el resto de las pérdidas. En Corea del Sur, en cambio, dado que los préstamos eran comprados a 45% o 3% de su valor en libros, los bancos asumían desde el principio una gran pérdida. Una vez que el préstamo le era vendido, KAMCO asumía cualquier pérdida (o ganancia) adicional derivada de la cobranza de los créditos en mora.

Finalmente, una sexta diferencia importante entre ambos casos se encuentra en el instrumento de pago utilizado para comprar la cartera vencida. En México, cuando Fobaproa compraba cartera vencida, los bancos recibían pagarés a diez años respaldados por el gobierno. Sin embargo, el

interés brindado por estos pagarés sólo era pagado hasta su vencimiento. Además, éstos no podían ser negociados en el mercado secundario. En este sentido, el pagaré del Fobaproa no brindaba la liquidez necesaria a los bancos, y les creaba problemas financieros no previstos inicialmente. En Corea del Sur, en cambio, los bancos recibieron bonos emitidos por KAMCO y respaldados por el gobierno, en los que el interés era pagado dos veces al año. Dado que el pagaré no tenía restricciones para su negociación en los mercados secundarios, los bancos podían cambiarlos fácilmente por recursos líquidos.

Cuando se compara con Corea del Sur, México parece haber sido demasiado benevolente con los banqueros, pues prácticamente todos los bancos no intervenidos tuvieron la oportunidad de vender parte de su cartera vencida al Fobaproa a precios altos (valor en libros menos provisiones). Asimismo, la definición de créditos susceptibles de ser adquiridos por el Fobaproa fue relajada con el fin de incluir créditos relacionados y aquellos descontados con la banca de desarrollo. Más aún, las pérdidas derivadas de la cobranza de la cartera vencida fueron limitadas a un máximo de 25% para los bancos.

Las diferencias de los programas de compra de cartera puestos en marcha en Corea del Sur y México revelan dos tipos de objetivos y enfoques diferentes con respecto a cómo realizar una reestructuración bancaria. Las autoridades mexicanas han sido generosas y flexibles con los bancos en problemas, al darles tiempo suficiente para tratar de recuperarse. Los accionistas de los bancos han recibido suficientes incentivos para recapitalizarlos. La intervención gubernamental de los bancos en problemas ha sido vista siempre como la última opción. Los bancos solamente han sido intervenidos cuando sus accionistas no han logrado (generalmente después de muchos intentos) inyectarles el capital requerido o cuando las autoridades han encontrado en los mismos amplia evidencia de actividades fraudulentas.

Las autoridades coreanas, por el contrario, han sido mucho más estrictas. Los bancos insolventes han sido rápidamente identificados y reestructurados o cerrados. Las instituciones débiles pero potencialmente viables han recibido fuertes apoyos gubernamentales, pero al mismo tiempo sus accionistas han perdido su capital o tenido que absorber gran parte de los costos del saneamiento. La compra de cartera vencida fue hecha a precios de mercado, al mismo tiempo que los bancos que recibieron aprobación condicional fueron forzados a incrementar su capital. En aquellos en que no se pudo encontrar capital rápidamente, los accionistas fueron diluidos. Como se verá en la próxima sección, una vez diluidos los accionistas, el gobierno procedió a inyectar recursos gubernamentales convirtiéndose así en el principal accionista de los bancos originalmente en problemas.

*Recapitalización con recursos públicos*

Una de las principales medidas tomadas por las autoridades financieras de México y Corea del Sur para acelerar la recapitalización de los bancos fue reducir las limitaciones a la propiedad extranjera en el sector. En México, el límite máximo permitido pasó de 30% a 49% en 1997, mientras que en Corea del Sur todas las restricciones quedaron abolidas en 1998.

Sin embargo, dada la profunda recesión económica vivida por ambos países, la falta de confianza en sus sistemas financieros al inicio de la crisis y el escenario macroeconómico adverso que enfrentaron después de la devaluación de sus monedas, los bancos no pudieron encontrar rápidamente socios extranjeros o nacionales dispuestos a aportar el capital requerido. Con el fin de restaurar la solvencia del sistema bancario lo antes posible, los dos países establecieron esquemas de capitalización de bancos con recursos públicos. En el siguiente cuadro se ilustran y comparan los diferentes criterios y mecanismos utilizados en México y Corea del Sur para recapitalizar sus bancos con dichos recursos.

Existen tres diferencias importantes en los esquemas utilizados. Primeramente, en Corea del Sur el monto de recursos públicos que habrían de ser inyectados en los bancos, así como las modalidades de estas operaciones, quedaron definidos en las etapas iniciales de la crisis. En septiembre de 1998 el gobierno coreano creó un fondo especial para apoyar la reestructuración del sector financiero. Los recursos asignados a este fondo ascendieron a 64 mil millones de won, equivalentes a 54 mil millones de dólares, de los cuales la mitad serían utilizados para recapitalización de instituciones financieras débiles pero viables, y la otra mitad para pagar cartera vencida. En México, por el contrario, nunca se estableció una cantidad específica de recursos públicos para recapitalizar los bancos o para apoyar su proceso de saneamiento, sino que dicha cantidad se fue incrementando conforme fue necesario.

En segundo lugar, en Corea del Sur se establecieron explícitamente los principios y las condiciones bajo los cuales los bancos débiles pero viables podían recibir inyecciones de capital con recursos públicos: cuando un banco fuerte adquiría uno débil, cuando un banco fuerte y uno débil se fusionaban y cuando dos bancos débiles pero viables también se fusionaban. En los primeros dos casos, el apoyo fiscal era utilizado para compensar al banco fuerte por las pérdidas que le significaba el adquirir uno débil. En el tercer caso, el banco resultante de la fusión de dos débiles recibía capital para poder fortalecer su solvencia. En el caso de México, la recapitalización de bancos débiles pero viables fue hecha caso por caso. Por lo general, después de que el Fobaproa inyectaba capital en una institución,

CUADRO 10  
Recapitalización de bancos con recursos públicos

	<i>México</i>	<i>Corea del Sur</i>
Institución que inyecta recursos públicos a los bancos	Fobaproa. En diciembre de 1998, el IPAB lo reemplazó	Corporación del Seguro de Depósito de Corea (KDIC)
Cantidad de recursos públicos asignada para la recapitalización	Variable, incrementándose conforme se presentaban las necesidades. Para diciembre de 1999 se habían utilizado 61.5 mil millones de dólares	32 mil millones de won (26.6 mil millones de dólares). Sin embargo, si se le agrega los recursos utilizados desde el inicio de la crisis y aquellos inyectados a intermedios no bancarios, el monto asciende a 71 mil millones de won (59 mil millones de dólares)
Propósito de la recapitalización	Cubrir depósitos y faltantes de capital	Cubrir depósitos y faltantes de capital, incrementando el capital de bancos a 10% sobre activos en riesgo
Principios para la recapitalización de instituciones identificadas como inviables	Los accionistas perdían su capital La administración de los bancos era removida	Los accionistas existentes perdían su capital La administración de los bancos era removida
Principios para la recapitalización de bancos débiles pero viables	Recapitalización de bancos decidida caso por caso. Una vez recapitalizado el banco, el gobierno vendía su participación accionaria a inversionistas nacionales o extranjeros	Tenían derecho a recibir apoyo gubernamental aquellos bancos que: – Adquirían bancos débiles – Resultaban de la fusión de dos bancos débiles – Se fusionaban con un banco no viable

Fuente: FSS, CNBV y Fobaproa.

se convertía en el principal accionista de ella. Posteriormente, el gobierno buscaba inversionistas nacionales o extranjeros a quienes venderle su participación accionaria en el banco en cuestión.

En tercer lugar, en Corea del Sur la cantidad inyectada por KDIC a un banco tenía que alcanzar un nivel de capitalización de 10% sobre activos en riesgo, con lo cual se trataba de evitar que las instituciones tuvieran que ser recapitalizadas con recursos públicos en varias ocasiones. En México, la

cantidad de recursos públicos que se iba a inyectar a los bancos era determinada por la CNBV, pero sin un objetivo claro respecto del nivel de capitalización mínimo que éstos debían alcanzar.

### *Reestructuración de deuda*

Los esfuerzos para devolverle la solvencia a los bancos, a través de su recapitalización con recursos públicos o privados, pueden fracasar si al mismo tiempo no se restaura la capacidad (o voluntad) de los deudores para saldar sus adeudos. En los casos en que una crisis bancaria ocurre simultáneamente con una profunda recesión económica, como en Corea del Sur y México, la capacidad de las empresas e individuos para continuar pagando sus adeudos sólo puede ser restaurada cuando la economía vuelve a entrar en una etapa de crecimiento, las empresas recobran su solvencia a través de una reestructuración financiera y operacional, y el ingreso real de las familias y las personas se incrementa lo suficiente.

Habiendo reconocido el enorme impacto de la crisis sobre la capacidad de los deudores para continuar pagando, México y Corea del Sur establecieron diversos programas especiales e incentivos para apoyar a aquellos deudores débiles pero potencialmente solventes. Así, comenzaron a desarrollarse programas para facilitar la reestructuración de la deuda de empresas y familias utilizando instrumentos como la suspensión temporal de pagos, la reducción de tasas de interés, la ampliación de los plazos de pago, la condonación parcial de deuda, el cambio de deuda por activos, etcétera.

Como se muestra en el siguiente cuadro, existen cinco grandes diferencias en los programas de reestructuración de deuda que se han puesto en marcha en México y Corea del Sur.

Primeramente, la cantidad de deuda en problemas de los bancos coreanos excedía la deuda en mora de los bancos mexicanos. Ello se debía al hecho de que los portafolios de crédito de los bancos coreanos han sido tradicionalmente más grandes que los de los bancos mexicanos. Mientras que en México los portafolios de crédito de los bancos representaban 21.4% del PIB en 1994, en Corea del Sur representaban 71.5% del PIB en 1997. Adicionalmente, las 30 más grandes empresas coreanas, que en conjunto adeudaban 60% del crédito bancario en 1997, tenían niveles de deuda que excedían en 500% su capital a finales de 1997. En México, el apalancamiento de los deudores era mucho menor, pues la deuda de las 500 empresas más grandes no excedía el 83% de su capital en 1994.

CUADRO 11  
Reestructuración de deuda en Corea del Sur y México

	<i>México (1995-1999)</i>	<i>Corea del Sur (1998-1999)</i>
Crédito de la banca comercial como % del PIB	21.4 en 1994	71.5 en 1997
Resistencia de los deudores a continuar pagando sus adeudos	Sí	No
Deudores que podían participar en los programas de reestructuración de deuda	Tanto grandes empresas como pequeños deudores, incluyendo personas físicas	Grandes corporaciones (que en conjunto adeudaban más de 60% del crédito bancario), así como micro, pequeñas y medianas empresas
Mecanismos para la reestructuración de deuda de los grandes deudores	La deuda de las grandes corporaciones se reestructuraba a través de acuerdos entre bancos y deudores, con la intermediación de la Unidad de Coordinación para el Acuerdo Bancario Empresarial (UCABE)	Programa especial para los cinco conglomerados ( <i>chaebols</i> ) más grandes de Corea del Sur Acuerdo de reestructuración voluntaria entre acreedores y deudores para las compañías más grandes (6-64 compañías)
Instrumentos para la reestructuración de deuda de los pequeños deudores	Programas para incentivar a los pequeños deudores a regularizar y mantenerse al corriente en sus pagos mediante condonación parcial de adeudos, ampliación del plazo de los contratos, reducción de tasas de interés, etcétera	Acuerdos entre bancos y micro, pequeñas y medianas empresas
Subsidios directos	El gobierno asume hasta 75% de las pérdidas derivadas de la reestructuración de deudas de pequeños deudores	Ninguno. Las pérdidas derivadas de la reestructuración de deuda son absorbidas por los propios bancos

Fuente: CNBV, FSS, Fobaproa y KAMCO.

Una segunda diferencia entre los dos países se deriva de la resistencia de una buena parte de los deudores de México a continuar pagando sus adeudos aun cuando tuvieran la capacidad para hacerlo. De hecho, no es de sorprender que, después del rápido incremento en las tasas de interés para préstamos personales, las cuales subieron de 20% a 150% en los tres meses posteriores a la devaluación para después ir bajando paulatinamente, así como de la dramática caída de 30% de los salarios reales durante 1995, un gran número de deudores de la banca ya no haya podido continuar pagando. Para muchos deudores en México existía la percepción de que el rápido y exorbitante incremento en las tasas de interés excedía los límites razonables. Existía también la percepción de que la crisis había sido causada por errores en el manejo de la política económica, de los cuales los deudores de la banca no eran responsables. En este contexto, un amplio grupo de deudores de diferentes regiones del país se organizó con la consigna de no pagar sus adeudos, a menos que las autoridades financieras y los bancos les otorgaran un alivio real al respecto, en virtud del tremendo deterioro de las condiciones económicas y sociales del país.

Dado el creciente descontento social provocado por el severo impacto de la crisis en los niveles de vida de la población mexicana, el gobierno se desistió de reformar en ese momento las leyes de bancarrotas y de forzar a la banca a cobrar los créditos y recuperar las garantías de los préstamos. En lugar de ello, como se discute más adelante, se establecieron diferentes programas e incentivos para "alentar" a los deudores a continuar pagando sus adeudos.

La tercera diferencia importante entre ambos casos está en el tipo de deuda susceptible de ser reestructurada. En el caso de Corea del Sur, el proceso de reestructuración de deuda se ha concentrado fundamentalmente en la deuda de las grandes empresas, las cuales representan la parte mayor de la cartera de crédito de los bancos (cerca de 80%), y en mucho menor medida en la deuda de las pequeñas y medianas empresas. No se han establecido esquemas para la reestructuración de deuda de personas físicas. En México, en cambio, donde la cartera de créditos está más diversificada que en Corea, pues incluye a grandes corporaciones, hipotecas, créditos al consumo y pequeñas y medianas empresas en proporciones similares, el proceso de reestructuración de deuda ha cubierto prácticamente a todos los tipos de deudores.

Una cuarta diferencia importante entre ambos casos radica en los subsidios y apoyos fiscales otorgados por las autoridades financieras en el proceso de reestructuración de deuda. En Corea del Sur no se utilizaron recursos fiscales para apoyar directamente la reestructuración de deuda del sector corporativo. Los bancos coreanos absorbían directamente las

pérdidas resultantes de tal reestructuración. En México las pérdidas asociadas a dicho proceso, en el caso de grandes empresas, eran absorbidas por los bancos. Sin embargo, en el de los pequeños deudores, el gobierno asumía hasta 75% de los costos o pérdidas ocasionadas por reducciones de tasas de interés, condonación parcial de adeudos, aplazamiento de los contratos de préstamo u otros mecanismos utilizados para dar un alivio a los deudores e incentivarlos a continuar cubriendo sus compromisos con la banca. De acuerdo con la CNBV, el costo fiscal de los programas de apoyo a deudores ascendió a 119.7 mil millones de pesos, o 12.3 mil millones de dólares, a finales de 1999.

Finalmente, la quinta diferencia entre ambos países reside en el hecho de que los programas e instrumentos utilizados en cada uno para reestructurar deuda variaron de acuerdo con el tipo de deudor. En Corea del Sur existen básicamente cuatro programas para la reestructuración de adeudos: a) liquidación de corporaciones no viables, b) acuerdos de reestructuración financiera y operacional para las cinco empresas más grandes, c) acuerdos de reestructuración voluntaria para de la sexta a la sexagésima cuarta empresas más grandes del país y d) reestructuración de pequeñas y medianas empresas. El segundo y tercer tipo constituyen los principales programas de reestructuración de deuda en Corea del Sur.

El programa de reestructuración para las cinco empresas más grandes se basa en acuerdos de reestructuración, basados a su vez en los Planes para el Mejoramiento de la Estructura de Capital (CSIPS) concertados entre los bancos y las corporaciones, y firmados bajo el patrocinio del gobierno federal el 18 de diciembre de 1998. Según los CSIPS, las cinco corporaciones se comprometieron a reducir su deuda, como porcentaje de su capital, de 500% a finales de 1997 a menos de 200% a finales de 1999, a través de reingeniería financiera, venta de activos, fusiones y adquisiciones, reducción de subsidiarias y compañías afiliadas, etcétera.

En relación con el resto de las grandes empresas (6-64 *chaebols*), Corea del Sur ha adoptado un marco extrajudicial para la reestructuración de deuda, basado en las llamadas "Reglas de Londres". En este marco, las instituciones financieras coreanas firmaron un Acuerdo de Reestructuración Corporativa mediante el cual se comprometen a seguir principios y procedimientos similares para la reestructuración de deuda. Estos procedimientos incluyen el nombramiento de ocho bancos líderes responsables de negociar dicha reestructuración, en nombre de las instituciones financieras, con cada una de las empresas deudoras, y el establecimiento de un Comité de Coordinación de Reestructuración Corporativa (CRCC). Si las instituciones financieras no podían alcanzar un acuerdo sobre la estrategia de reestructuración, o el banco líder y los deudores no podían alcanzar un

acuerdo entre ellos mismos, entonces el CRCC estaba facultado para tomar decisiones sobre cómo realizar tal reestructuración.

En México, se estableció un esquema similar para grandes empresas. El 13 de diciembre de 1995 la CNBV y la Asociación de Banqueros de México instituyeron la Unidad de Coordinación para el Acuerdo Bancario Empresarial (UCABE), a fin de facilitar la reestructuración de deuda de los 40 más grandes deudores de la banca. Cada uno de estos grandes deudores tenía adeudos con la banca de 150 millones a 500 millones y, juntos, representaban aproximadamente 10% del total del crédito bancario. Como en el caso de Corea del Sur, en México sólo las compañías consideradas viables, de acuerdo con los criterios establecidos por la banca, podían participar en los esquemas de reestructuración de la UCABE.

Adicionalmente a este programa de reestructuración de deuda corporativa, México ha establecido diversos programas para ayudar a los pequeños deudores a continuar pagando. Los deudores que han recibido los beneficios de estos programas son: micro, pequeñas y medianas empresas, deudores del sector agrícola y pesquero, deudores de créditos hipotecarios de bajos y medianos ingresos, individuos con créditos personales o para adquisición de bienes de consumo y tarjetas de crédito. Los deudores de este tipo se han beneficiado de descuentos en tasas de interés, ampliación de los plazos de pago y reducciones del monto del adeudo.

Es importante señalar que, dado que los programas de reestructuración para pequeños deudores puestos en marcha en México en 1995 no lograron los resultados esperados, han sido ampliados en varias ocasiones. Ello ha alentado a numerosos deudores a dejar de pagar sus adeudos con la banca, pues al ampliarse los programas y los beneficios de la reestructuración de adeudos se crea la expectativa (*moral hazard*) de que al final el gobierno acabará asumiendo las pérdidas de los bancos.

También es importante hacer notar que, mientras en Corea los deudores que no han podido pagar sus adeudos, aun después de recibir apoyos a través de los programas de reestructuración de deuda, han enfrentado juicios de embargo e insolvencia, en México el gobierno se ha desistido de obligarlos, sean solventes o insolventes, grandes o pequeños, a cubrir sus adeudos. Bajo el régimen de bancarrotas existente en el país hasta 1999, los juicios de embargo y recuperación de bienes podían prolongarse hasta siete años, desincentivándose así el cobro de los créditos tanto para el gobierno como para los bancos. De hecho, los mismos bancos se desistieron de realizar la cobranza de adeudos a una escala mayor, con el argumento de que físicamente resultaría imposible para las instituciones bancarias administrar tantos bienes embargados.

En este sentido, la frecuente ampliación de los beneficios de esos programas de apoyo, así como la ausencia de un esquema para el cobro a deudores solventes, hizo cuestionable su efectividad para mejorar la calidad de la cartera crediticia de los bancos y combatir la cultura del no pago.

### *Fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial*

Una de las principales tareas para solucionar una crisis bancaria consiste en identificar y eliminar las distorsiones y debilidades del marco legal y regulatorio que desincentivan el manejo prudente y eficiente de los bancos. Ello requiere el establecimiento de estrictos estándares de regulación y supervisión prudencial, mejores prácticas contables, ágiles mecanismos para la salida de instituciones no viables, y un conjunto de sanciones severas para actividades fraudulentas y prácticas ilegales.

En el cuadro 12 se compara el avance de Corea del Sur y México en cuanto a mejorar el marco institucional y la estructura de incentivos de sus sistemas bancarios. Como ahí se muestra, desde el comienzo de la crisis ambos países han avanzado en la adopción de estándares internacionales de regulación y supervisión prudencial, la supervisión *in situ* y *extra situ*, y en la modernización en materia de incentivos y de infraestructura básica para establecer un sistema financiero eficiente y sólido. En Corea del Sur, como ya se dijo, se estableció un nuevo organismo, la FSS, cuya función es supervisar todo el sistema financiero, incluyendo los sectores bancario, de valores y de seguros. De manera similar, en México los organismos de supervisión bancaria y de valores fueron fusionados en la CNBV. Adicionalmente, en ambos países las leyes y regulaciones financieras han sido reformadas con el fin de limitar mejor los préstamos relacionados, mejorar los sistemas de clasificación de cartera y provisionamiento, fortalecer la definición y los requerimientos de capital, reducir la toma excesiva de riesgos crediticios y de mercado, limitar el seguro de depósitos y mejorar los estándares de contabilidad y disseminación de información.

Aunque en ambos países el avance relativo a la regulación y supervisión prudencial ha sido notable, aún persisten áreas en las que se requiere un mayor esfuerzo para cumplir con los estándares mínimos internacionales. La aplicación de las nuevas reglas e incentivos para limitar la toma de excesivos riesgos de crédito y mercado necesita llevarse a cabo cabalmente, en particular los nuevos sistemas para la calificación de cartera que aún no han sido puestos en marcha. Además, los bancos deben continuar fortaleciendo sus sistemas internos de manejo de riesgo y adoptar sistemas de gobierno corporativos más eficientes. Asimismo, se ha de dotar de mayor

## CUADRO 12

Avances de Corea del Sur y México en relación con el marco institucional y la estructura de incentivos de sus sistemas bancarios

<i>Condiciones institucionales mínimas para un sistema bancario eficiente</i>	<i>México (1994)</i>	<i>México (1999)</i>	<i>Corea (1997)</i>	<i>Corea (1999)</i>
<i>Marco legal y regulación prudencial adecuados</i>				
1. Rápida recuperación de créditos cuando los deudores ya no pueden pagar	0	0	1	2
2. Requerimientos de capital de acuerdo con los estándares mínimos del Comité de Basilea	1	2	1	2
3. Estándares y prácticas contables que cumplan con los correspondientes internacionales	1	2	1	3
4. Sistema de calificación de cartera diseñado en función de la capacidad actual y futura de los deudores para pagar sus préstamos	1	2	1	2
5. Requerimientos de provisiones para posibles pérdidas de acuerdo con los estándares internacionales	1	1	1	2
6. Adecuada regulación para limitar los riesgos de mercado (tasa de interés, tipo de cambio y liquidez)	1	3	1	3
7. Regulaciones sobre préstamos relacionados, de acuerdo con los estándares internacionales	2	3	1	3
<i>Supervisión efectiva del sistema bancario</i>				
8. Organismo único especializado en supervisión bancaria	3	3	1	3
9. Organismo de supervisión bancaria con suficiente autonomía	1	1	0	2
10. Supervisión bancaria orientada no sólo a garantizar el cumplimiento de la ley, sino también a identificar y prevenir riesgos en los intermediarios financieros (supervisión <i>extra situ</i> )	0	3	0	2
11. Supervisión consolidada	0	2	0	2
12. Adecuados manuales de supervisión <i>in situ</i>	0	3	1	3
13. Programas regulares de capacitación para supervisores bancarios	1	3	1	3

CUADRO 12 (conclusión)

<i>Condiciones institucionales mínimas para un sistema bancario eficiente</i>	<i>México (1994)</i>	<i>México (1999)</i>	<i>Corea (1997)</i>	<i>Corea (1999)</i>
14. Organismo de supervisión bancaria con suficiente autoridad para imponer un amplio conjunto de sanciones, incluyendo remoción de administradores y suspensión de actividades de los bancos	1	2	0	2
<i>Administradores competentes para manejar los bancos</i>				
15. Administradores de bancos con varios años de experiencia en el sector	1	3	2	3
16. Proceso de autorización de nuevos bancos que evalúe estrictamente la capacidad técnica e integridad moral de sus administradores	1	2	1	2
17. Manejo de los bancos libre de interferencia política	3	3	0	2
18. Adecuada capacidad dentro de los bancos para manejar riesgos de crédito y mercado	1	2	1	2
<i>Fuerte disciplina de mercado</i>				
19. Existencia y aplicación rápida de medidas preventivas para los bancos que no cumplan los requerimientos mínimos de capital	0	0	0	3
20. Sanción estricta de las actividades ilícitas o fraudulentas	1	3	1	3
21. Mecanismos ágiles para la salida del mercado de instituciones financieras inviables	0	1	0	3
22. Seguro de depósito limitado	0	2	3	3
Total	20	46	18	55

0 = incumplimiento, 1 = cumplimiento deficiente, 2 = cumplimiento satisfactorio, 3 = pleno cumplimiento.

Fuente: estimaciones del autor.

autonomía a los organismos de supervisión financiera. En el caso de Corea del Sur, los supervisores bancarios necesitan ser entrenados en las nuevas metodologías de supervisión. Dada la naturaleza de las reformas requeridas, llevará tiempo implantar muchas de ellas. En este sentido, el establecimiento de un nuevo marco institucional para el desarrollo eficiente del sistema financiero es en sí misma una tarea de largo plazo.

### *Venta de activos*

México careció hasta 1999 de una estrategia para la venta y disposición de activos provenientes de bancos intervenidos o que vendieron parte de su cartera vencida al Fobaproa. Con el establecimiento del IPAB, a finales de 1998, el proceso de venta de cartera vencida y disposición de activos de la banca intervenida ha comenzado a operar. De mediados de 1999 a marzo de 2000, se han realizado ventas de activos y cartera vencida por un monto aproximado de 15 mil millones de pesos. En el caso de la cartera vencida, la recuperación ha sido en promedio de 20 centavos por cada peso de su valor nominal.

CUADRO 13  
Adquisición y venta de activos de bancos en problemas  
en Corea del Sur y México (valor nominal)

	<i>México</i> <i>Diciembre 1994-marzo 2000</i>	<i>Corea del Sur</i> <i>Diciembre 1997-diciembre 1999</i>
Activos adquiridos (valor en libros)	218 700 millones de pesos*	44 billones won
Disposición y venta de activos	15 000 millones de pesos	22 billones won
Disposición y venta de activos/activos totales adquiridos (%)	7	50

\* Incluye cartera vencida comprada directamente de bancos y aquella adquirida de bancos intervenidos.

Fuente: Fobaproa y KAMCO.

El fracaso en la venta rápida de los activos del Fobaproa se explica, en parte, por el hecho de que este último legalmente no podía cobrar los préstamos bancarios en mora que había adquirido. De acuerdo con los

contratos de compra de cartera celebrados con los bancos, el Fobaproa sólo tenía derecho a recibir un interés derivado de los flujos de efectivo de los préstamos en mora. La responsabilidad de administrar y cobrar los créditos de cartera vencida continuaba siendo de los bancos, aun cuando la cartera hubiera pasado al Fobaproa. Según los contratos, si la cartera vencida hubiera pasado completamente al Fobaproa para su venta, entonces los bancos ya no tendrían mayor responsabilidad para asumir la pequeña proporción de la pérdida (hasta 25%) resultante de la cobranza de los créditos. Actualmente, estos obstáculos han sido superados con la creación del IPAB, el cual ha asumido los activos del Fobaproa y ha concretado las primeras ventas de activos durante los primeros meses del año 2000.

Otra razón que explica el lento avance en la recuperación de la cartera hasta mediados de 1999, es el hecho de que los bancos mexicanos no tenían tampoco incentivos para cobrar la cartera vencida. Como se mencionó anteriormente, el gobierno había comprado a través del Fobaproa gran parte de los activos malos de los bancos a un precio alto, comprometiéndose a asumir también gran parte de las pérdidas derivadas de la cobranza y recuperación de la cartera. Además, con las leyes de quiebras y los procedimientos judiciales existentes, la cobranza de la cartera vencida y la recuperación de activos podía tomar varios años. No había prácticamente incentivos ni políticas gubernamentales que forzaran a los bancos a hacer el esfuerzo necesario para recuperar la cartera vencida.

México y Corea del Sur representan dos ejemplos diferentes en cuanto a la recuperación y disposición de activos. A finales de 1999, el valor total de los activos adquiridos por KAMCO era de 44 mil millones de won (10% del PIB coreano), por los cuales KAMCO había pagado 20.4 mil millones de won. De hecho, a través de estas ventas y de la disposición de activos, KAMCO ha ganado más de lo que erogó, 53% del valor en libros, ya que pagó 45 por ciento.

En este sentido ambas experiencias revelan que el retraso en la venta y disposición de activos puede ser extremadamente costoso, pues el valor de éstos tiende a deteriorarse con el tiempo. En segundo lugar, su rápida venta puede ayudar a las autoridades financieras a reducir el costo fiscal de una crisis bancaria. Finalmente, adecuados incentivos a los bancos, para que realicen la cobranza de la cartera vencida y el embargo de garantías, el fortalecimiento del organismo encargado del manejo y disposición de activos adquiridos y el establecimiento de un marco legal que facilite la rápida recuperación de la cartera son tareas que deben hacerse en las etapas iniciales de una crisis bancaria, no al final de ésta.

## EVALUACIÓN DEL MANEJO Y DE LA SOLUCIÓN DE LAS CRISIS BANCARIAS

Dado que ninguna de las dos crisis ha sido cabalmente superada, es prematuro evaluar la efectividad de las estrategias y medidas puestas en marcha en ambos países. En esta sección se examinan brevemente el manejo de las crisis en términos de transparencia en la toma de decisiones, obstáculos sociales y políticos enfrentados y la oportunidad de las reformas hasta ahora emprendidas para sanear los sectores bancarios, comparando algunas de las principales áreas en las cuales se requieren mayores avances.

*Transparencia en la toma de decisiones*

En términos generales, el manejo de la crisis bancaria en Corea del Sur ha sido mucho más transparente que en México. Como se muestra en el cuadro siguiente, las decisiones más importantes, como la definición de los bancos viables e inviables, el monto y tipo de cartera vencida comprada por instituciones gubernamentales y el apoyo fiscal a los bancos en problemas, han sido tomadas en Corea en un marco de principios claros y procesos transparentes. Asimismo, las decisiones sobre viabilidad han sido adoptadas con la ayuda de un comité independiente. En presencia de principios y procedimientos claros aplicables a todas las instituciones, los participantes del mercado han percibido las decisiones gubernamentales como "imparciales". Gracias a ello la credibilidad de las autoridades no ha sido en ningún momento cuestionada.

CUADRO 14  
Transparencia en la toma de decisiones

<i>Decisiones importantes</i>	<i>México</i>	<i>Corea del Sur</i>
Determinar la viabilidad de los bancos	0	2
Determinar el monto de los recursos fiscales utilizados para recapitalizar a los bancos en problemas	0	2
Determinar el monto de cartera vencida comprada a bancos en problemas	1	2
Determinar qué bancos son elegibles para vender cartera vencida y qué tipo de cartera puede comprarse	1	2
Total	2	8

0 = discrecional, 1 = parcialmente transparente, 2 = completamente transparente.

Fuente: estimaciones del autor.

En México ha habido un mayor margen para decisiones discrecionales. Decisiones importantes, como la relativa a la viabilidad de los bancos o a la cantidad de cartera vencida que ha de ser comprada a los bancos en problemas, han sido tomadas caso por caso. La falta de un marco transparente, con criterios y procedimientos explícitos para la toma de decisiones, ha contribuido a la percepción generalizada de que el gobierno ha actuado para rescatar a los dueños de los bancos a costa de los contribuyentes.

### *Principales obstáculos sociales y políticos*

Dos factores completamente ignorados en la literatura sobre crisis bancarias son los obstáculos sociales y políticos que enfrentan las autoridades financieras para manejarlas y solucionarlas. Dada la enorme magnitud de una crisis bancaria como la de México o la de Corea del Sur, prácticamente todo el proceso de solución de la misma, incluyendo el diseño de estrategias y políticas, la oportunidad y secuencia de las reformas, así como los resultados finales de las medidas adoptadas, puede ser influido por las limitaciones sociales y políticas a que se enfrentan las autoridades.

El siguiente cuadro ilustra algunas de esas limitaciones.

CUADRO 15  
Limitaciones políticas y sociales enfrentadas por México y Corea del Sur  
para solucionar sus crisis bancarias

<i>Limitaciones derivadas de:</i>		
<i>Factores políticos</i>	<i>México</i>	<i>Corea del Sur</i>
Gobierno débil	No	No
Accionistas de los bancos poderosos	Sí	No
Accionistas de las grandes empresas poderosos	Sí	Sí
Sindicatos de trabajadores bancarios poderosos	No	Sí
Oposición del Congreso	Inicialmente no, pero después de agosto de 1997 sí	No
Fuerte oposición de la opinión pública	Sí	No
<i>Factores sociales</i>		
Falta de voluntad de los deudores para pagar sus adeudos con la banca	Sí	No
Deterioro grave de los estándares de vida durante los años previos a la crisis	Sí	No

Fuente: estimaciones del autor.

Claramente, las autoridades financieras de los dos países han enfrentado diferentes tipos de limitaciones para manejar y solucionar sus crisis bancarias. En Corea del Sur, el obstáculo más importante para la reestructuración bancaria ha provenido de los *chaebols*, así como de los sindicatos de los bancos. Los *chaebols*, por su papel dominante en la economía coreana, se han resistido al desmantelamiento y reestructuración de sus pasivos con la banca. Los sindicatos se han opuesto a las drásticas reducciones de personal llevadas a cabo por los bancos desde comienzos de la crisis. No obstante, los bancos han sido capaces de reducir su personal en más de 30%. Como se muestra en el cuadro anterior, excepto por la fuerte oposición de los sindicatos y las grandes empresas, el gobierno ha sido capaz de instrumentar su programa de reestructuración bancaria sin mayores limitaciones políticas o sociales. Irónicamente, los dueños de los bancos no han representado un obstáculo para la reestructuración de los mismos, pues las leyes coreanas no permiten que un solo individuo concentre más del 10% de la propiedad de un banco.

En México, por el contrario, el gobierno ha tenido que sortear obstáculos mucho mayores a este respecto. Primeramente, las autoridades financieras han tenido que enfrentar a poderosos propietarios, organizados en la Asociación de Banqueros de México, uno de los grupos de interés con mayor peso en el país. De hecho, una de las principales razones por las cuales las autoridades financieras nunca consideraron la nacionalización de los bancos, a través de la rápida disolución de los accionistas que no fueran capaces de aportar el capital requerido por sus instituciones y la rápida inyección de recursos gubernamentales (el programa coreano), fue el temor a erosionar la confianza de los inversionistas en el sistema financiero. La enorme fuga de capitales que tuvo lugar después de que el gobierno estatizó la banca en 1982 era un hecho que estaba muy presente en la mente de los funcionarios gubernamentales.<sup>6</sup>

La segunda limitación importante enfrentada por las autoridades financieras de México provino de la Cámara de Diputados a partir de septiembre de 1997, cuando el partido en el gobierno perdió la mayoría en la

<sup>6</sup> Se puede poner en duda si la rápida nacionalización de los bancos en problemas, como ocurrió en Corea del Sur, realmente habría conducido a una pérdida inmediata de la confianza de los inversionistas en México. La rápida nacionalización de los bancos insolventes fue más bien uno de los principales instrumentos para restaurar la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en la economía y el sistema financiero coreanos, pues mostraba la determinación del gobierno a solucionar la crisis. La idea de que los inversionistas se hubieran podido comportar de manera diferente en México es un tema que escapa a los propósitos de este artículo.

misma y las iniciativas gubernamentales dejaron de aprobarse con prontitud. Desde entonces, las iniciativas de reformas necesarias para agilizar el proceso de reestructuración bancaria han sido minuciosamente analizadas y discutidas en el seno de las cámaras, por lo que en ocasiones se ha dilatado su aprobación. De hecho, el nuevo Congreso inició una revisión exhaustiva de dicho proceso. Como resultado de ello, compras de cartera hechas por el Fobaproa han sido declaradas ilegales, pues en algunos casos los préstamos no eran legalmente susceptibles de ser transferidos a éste. Asimismo, la oposición ha encontrado que una parte significativa de la cartera comprada por el Fobaproa pertenece a deudores solventes que han dejado de pagar sus adeudos con la banca, en ausencia de un marco legal que los obligue a ello.

Una tercera limitación al programa de reestructuración bancaria en México ha provenido de los mismos deudores, organizados en "El Barzón", quienes enfrentaron problemas para continuar pagando sus adeudos debido a la profunda recesión económica, el creciente desempleo y las constantes alzas en las tasas de interés que siguieron a la devaluación del peso en diciembre de 1994. "El Barzón" fue capaz de organizar a un amplio segmento de los deudores de la banca en todo el país, articulando sus demandas para reestructurar su deuda y exhortándolos a no pagar sus adeudos y a impedir el embargo de sus bienes y otros activos dados en garantía. Sin duda, las acciones de "El Barzón", desplegadas en todo el país, motivaron a las autoridades financieras a asignar recursos fiscales para subsidiar los costos de la reestructuración de la deuda, tanto para los bancos como para los deudores, así como a posponer las reformas a la ley de quiebras.

Finalmente, otro factor que limitó la instrumentación del programa de que venimos hablando fue la falta de apoyo para éste por parte de la opinión pública mexicana, en enorme contraste con el respaldo recibido por las autoridades financieras coreanas. Las diferentes actitudes asumidas por la opinión pública de cada país pueden ser atribuidas al hecho de que las crisis bancarias ocurrieron en contextos muy distintos en términos de crecimiento económico y desarrollo social. En el caso de México, la crisis de 1994 era la tercera gran crisis económica sufrida por el país desde 1982. Más aún, como resultado de las crisis recurrentes y el bajo desempeño macroeconómico de México, los estándares de vida de la población habían caído drásticamente; los salarios reales, por ejemplo, en 1999 se encontraban 60% debajo del nivel alcanzado en 1982. En contraste, en Corea del Sur la población no estaba fatigada por crisis recurrentes, programas de ajuste o reformas económicas de mínimo impacto en cuanto al mejoramiento de los estándares de vida de la población. En Corea, la de 1997 era la primera gran crisis sufrida por el país desde la Gran Depresión. Más aún, la econo-

mía coreana había crecido anualmente 8% en promedio durante los últimos 30 años, lo cual le había permitido mejorar los estándares de vida de su población en poco tiempo.

### *Velocidad de las reformas y agenda pendiente*

Como lo ilustra el siguiente cuadro, México y Corea del Sur han hecho avances sustanciales en casi todas las etapas necesarias para solucionar sus crisis bancarias. Los riesgos sistémicos, por ejemplo, fueron rápidamente controlados, la confianza de ahorradores e inversionistas ha sido restaurada, gran parte de los bancos viables quedaron suficientemente recapitalizados y los programas de compra de cartera vencida de los bancos en problemas casi están concluidos. Además, en ambos casos la regulación y supervisión prudencial han sido fortalecidas significativamente, lo que ha obligado a los mismos intermediarios financieros a mejorar su capacidad de manejo de riesgos. Hasta ahora, sin embargo, la toma de decisiones y la aplicación de medidas en las otras etapas han sido más rápidas en Corea del Sur que en México.

No obstante estos importantes avances, la solución de las crisis bancarias no ha concluido todavía. Aún se requiere restaurar la solvencia y la rentabilidad de largo plazo de los sistemas bancarios de ambos países. El monto de cartera vencida en los bancos mexicanos y coreanos abiertos es todavía alto (aproximadamente 8% de la cartera crediticia en el caso de Corea y 12% en el caso de México). Los bancos coreanos y mexicanos requieren inyecciones adicionales de capital a fin de poder cumplir con los nuevos estándares de calificación de cartera, provisionamiento y definición de capital. Las necesidades de capital de los bancos son estimadas, por lo menos, en 30 mil millones de dólares en el caso de Corea y en 10 mil millones de dólares en el de México. Aquellos bancos que no puedan cumplir los requerimientos mínimos de capital deberían ser inmediatamente cerrados.

Corea en particular necesita avanzar en la reestructuración de la deuda de los *chaebols*, que continúa siendo excesiva bajo cualquier parámetro internacional. Los bancos coreanos requieren aún mejorar su capacidad de manejo de riesgos y adoptar mejores sistemas de gobierno corporativo. Adicionalmente, las autoridades financieras aún necesitan elevar la calidad de la supervisión bancaria, los bancos nacionalizados deben ser reprivatizados, y el gobierno tiene que vender su significativa participación accionaria en las instituciones bancarias.

Por su parte, el sistema bancario mexicano es aún débil en muchas áreas. Dado que el crédito bancario se ha reducido más de 70% en térmi-

CUADRO 16  
 Avance en la solución de las crisis bancarias  
 de México y Corea del Sur

<i>Principales objetivos de los programas para solucionar las crisis</i>	<i>México (Diciembre de 1994- diciembre de 1999)</i>	<i>Corea del Sur (Diciembre de 1997- diciembre de 1999)</i>
Limitar los riesgos sistémicos, evitar corridas de depositantes y proteger el sistema de pagos	3	3
Restaurar la confianza de los inversionistas	3	3
Mantener la función de los bancos de asignar crédito a la economía	0	3
Resolver/reestructurar los bancos inviables	1	2
Restaurar la solvencia de largo plazo del sistema bancario	2	2
Restaurar la rentabilidad de largo plazo del sistema bancario	1	1
Vender los activos malos adquiridos de bancos en problemas	1	2
Vender las participaciones accionarias del gobierno en los bancos	2	1
Establecer un marco institucional para el desarrollo eficiente y sólido del sistema bancario	2	2
Total	15	19

0=no avance, 1=poco avance, 2=avance significativo, 3=objetivo completamente alcanzado.

Fuente: estimaciones del autor.

nos reales desde 1994, los bancos mexicanos se han convertido en un obstáculo para el crecimiento de la economía y representan una fuerte carga para las finanzas públicas. Las autoridades financieras deberán asegurar la existencia de condiciones legales que alienten el crédito bancario. Asimismo, necesitarán continuar la venta y disposición de activos adquiridos de bancos en problemas. Los bancos intervenidos controlados por la CNBV deberán pasar al IPAB para su rápida reestructuración, venta o liquidación. Finalmente, será importante que el gobierno obligue a todos aquellos deudores solventes que dejaron de pagar sus adeudos con la banca a saldarlos, y revertir así la socialización de pérdidas de los bancos y el enorme costo fiscal de la crisis.

Claramente, Corea del Sur y México enfrentan aún muchos retos para concluir el saneamiento de sus sistemas bancarios. Los riesgos de complacencia en ambos países pueden ser altos, dado el crecimiento experimentado en los últimos dos años por las economías de ambos países. Sin embargo, la experiencia internacional sugiere que, sin un sector bancario completamente saneado, el crecimiento económico no es sostenible en el largo plazo.

## CONCLUSIONES

Las crisis bancarias son un reflejo no solamente de los desequilibrios macroeconómicos en un país, sino también de las debilidades estructurales del mismo sector financiero: manejo incompetente o fraudulento de las instituciones, débil disciplina de mercado, regulación y supervisión prudencial deficientes, marco legal obsoleto, malos sistemas judiciales, falta de información financiera oportuna y relevante, inadecuados principios de gobierno corporativo y pobre cultura crediticia. El caso coreano muestra además que una crisis bancaria puede ser un reflejo de las debilidades estructurales del sector productivo de un país o, peor aún, un síntoma de un problema mucho mayor causado por el agotamiento del modelo de desarrollo.

Dada la magnitud y las múltiples causas de una crisis bancaria, su solución es por naturaleza un proceso complejo. Dicha solución depende de un amplio conjunto de factores, tales como la rapidez de la recuperación económica de un país, el reconocimiento oportuno y realista de las pérdidas de los bancos, los vínculos entre los programas de reestructuración de deuda y recapitalización de los bancos, y la agilidad para reestructurar los bancos inviables. Asimismo, el éxito para solucionar una crisis dependerá de la capacidad institucional del gobierno para manejarla, la rapidez y secuencia en la implantación de las reformas, la voluntad para reformar y aplicar medidas dolorosas, así como de las limitaciones sociales y políticas enfrentadas por las autoridades gubernamentales.

Como se ha discutido en este artículo, México y Corea del Sur han adoptado dos estrategias diferentes para solucionar sus crisis bancarias. La de México ha consistido en un enfoque gradualista, con resultados lentos en la mayor parte de las etapas. En gran medida, esta estrategia ha sido determinada por la incapacidad de las autoridades financieras para reconocer la magnitud de los problemas de la banca al inicio de la crisis. Como consecuencia de ello, las medidas y programas puestos en marcha dieron alivio temporal a las instituciones bancarias, pero no pudieron superar rápidamente sus problemas ni restaurar su solvencia y rentabilidad en un periodo de tiempo razonable.

Antes de intervenir o reestructurar un banco, las autoridades financieras de México otorgaban a sus dueños tiempo e incentivos suficientes para recapitalizarlo o para encontrar inversionistas nacionales o extranjeros que aportaran el capital requerido. La recapitalización con recursos públicos ha sido siempre vista como la última opción. Sin embargo, dadas las condiciones adversas enfrentadas por la economía mexicana durante la crisis, la inyección de capital al sistema bancario ha sido lenta y aun insuficiente.

Adicionalmente, las autoridades establecieron un programa especial para remover los activos malos de los bancos mediante la compra de cartera vencida por parte del Fobaproa. Las compras de cartera vencida fueron hechas en varias ocasiones y con criterios diferentes para cada institución. Además, como en el caso del apoyo a deudores, gran parte de los costos de este programa fue absorbido por el gobierno, no por los accionistas de los bancos. Como resultado de ello, la cantidad de recursos fiscales utilizados para el rescate bancario ha ascendido rápidamente durante los últimos cinco años. A finales de 1999, el costo fiscal de la crisis alcanzaba 104 mil millones de dólares, o sea 19.3% del PIB de México para ese mismo año.

En términos generales, el lento avance en la solución de la crisis bancaria mexicana se explica no solamente por el impacto limitado de las medidas adoptadas, sino también por la deficiente integración de cada una de las políticas dentro de una estrategia global. Los programas de reestructuración de deuda son quizá el ejemplo más notable de la falta de coordinación entre las diversas medidas emprendidas. Estos programas, originalmente concebidos como apoyo por una sola vez a un pequeño grupo de deudores, fueron aplicados en varias ocasiones para cubrir un universo más grande de deudores y ampliar los beneficios otorgados. Sin embargo, dado que el gobierno ha prorrogado los plazos y beneficios otorgados a los deudores durante los últimos cinco años, sin establecer un marco para obligar a los bancos al embargo de bienes y la recuperación rápida de préstamos de clientes en mora, una buena parte de los deudores solventes ha dejado de pagar sus préstamos con la esperanza de que éstos nunca sean cobrados. Al final, la ampliación de tales programas de apoyo desincentivó a muchos deudores a continuar saldando sus adeudos, exactamente lo contrario de lo que se estaba tratando de impedir.

En Corea del Sur, las medidas aplicadas para solucionar la crisis bancaria han estado basadas en un programa mucho más agresivo. El reconocimiento de la magnitud de los problemas y de las pérdidas en las etapas iniciales de la crisis, así como la voluntad del gobierno para superarla, condujeron al establecimiento de un amplio programa de saneamiento. Todos los bancos pequeños y medianos en situación de insolvencia fueron inmediatamente cerrados, los más grandes con graves problemas financieros

fueron rápidamente intervenidos, perdiendo sus accionistas el control absoluto de los mismos, y gran parte de los activos en problemas fueron transferidos a una entidad especial. Asimismo, el principal instrumento para la recapitalización de los bancos ha sido la inyección de recursos gubernamentales en vez de fondos privados, como en el caso de México. Bajo este esquema, los principales bancos coreanos han sido prácticamente nacionalizados, pues el gobierno se ha convertido en el tenedor de 50% del capital accionario en el sistema bancario.

Otro factor que distingue las dos estrategias de solución es el hecho de que, tanto la recapitalización de los bancos con recursos públicos como la compra de cartera, han sido operaciones hechas una sola vez en Corea del Sur (en casos excepcionales fueron dos), y no varias veces como en México. Además, los criterios utilizados para llevar a cabo las operaciones de compra de cartera han sido los mismos para todas las instituciones en el caso de Corea del Sur, mientras que en México los criterios fueron diferentes, dependiendo del tipo de institución. En Corea del Sur, los programas de recapitalización bancaria y de compra de cartera vencida han estado financiados con recursos fiscales depositados en un fondo cuyo monto ha permanecido fijo: 64 mil millones de won (54 mil millones de dólares o 15% del PIB) en septiembre de 1998. En este sentido, limitando el número de operaciones para recapitalizar la banca con recursos públicos, Corea ha evitado problemas de *moral hazard*. Adicionalmente, el fondo de capitalización ha podido ser reciclado, es decir, los ingresos obtenidos de la venta de la cartera vencida son utilizados para nuevas operaciones de recapitalización.

A diferencia de México, Corea del Sur ha evitado la "socialización" de las pérdidas ocasionadas por los deudores solventes que no quisieron pagar. De hecho, en Corea del Sur los deudores que no pudieron continuar pagando, aun bajo los esquemas de reestructuración de deuda promovidos por el gobierno, fueron objeto de embargo por parte de las instituciones financieras. Los subsidios directos a la reestructuración de deuda han sido evitados en Corea del Sur, pues los bancos han sido obligados a asumir los costos derivados de la misma, mientras que en México éstos han sido absorbidos en gran parte por el gobierno.

Con base en el análisis aquí realizado, encontramos que pueden desprenderse ocho lecciones de las experiencias de México y Corea del Sur en el manejo y solución de sus crisis bancarias:

— *El fortalecimiento de la capacidad institucional de un gobierno para dar respuesta a una crisis bancaria es crucial para que ésta pueda ser solucionada rápidamente.* En gran medida, la solución de una crisis bancaria es un problema de gestión y liderazgo. Independientemente de la estrategia y las medidas

adoptadas, tal solución depende de la capacidad de un gobierno para ponerlas en marcha rápidamente y con consistencia respecto de ellas mismas; para remover obstáculos legales y administrativos; para crear consenso alrededor de una estrategia y sus políticas; para aplicar medidas impopulares, coordinar a otras autoridades financieras y resistir la presión de grupos afectados. En este sentido, la creación de una unidad centralizada, con amplios poderes y un mandato explícito, así como con adecuados recursos presupuestales y humanos, parece ser el mejor arreglo institucional para enfrentar una crisis bancaria de grandes dimensiones.

— *La participación de expertos en reestructuración financiera provenientes del sector privado es importante para acelerar la solución de una crisis bancaria.* En general, los gobiernos no tienen el personal con la experiencia adecuada para llevar a cabo operaciones financieras sofisticadas, especialmente aquellas que son requeridas para reestructurar un sector bancario. En particular, carecen de experiencia en las áreas de valuación, manejo y disposición de activos, privatización de bancos, fusiones y adquisiciones y reestructuración de deuda. Por ello, el empleo de expertos del sector privado en estas áreas puede contribuir a la consecución del objetivo perseguido.

— *El reconocimiento realista de las pérdidas reales y potenciales en el sector bancario durante las etapas iniciales de la crisis es importante para poder establecer una estrategia efectiva para su solución.* La falta de un reconocimiento realista de los problemas de la banca y sus causas conduce irremediamente a la prescripción de medidas que pueden dar un alivio temporal al sector bancario, pero no solucionar dichos problemas. Adicionalmente, al no reconocerse oportunamente las pérdidas de los bancos, muchos de ellos, insolventes, permanecen operando en el mercado, lo cual acaba reflejándose en un mayor costo fiscal de la crisis.

— *La decisión sobre la viabilidad de cada institución financiera debe tomarse de manera transparente, con criterios homogéneos para todas ellas, y ser validada por un comité de expertos independiente.* Con el fin de maximizar la imparcialidad de las decisiones gubernamentales, se debe establecer criterios explícitos para evaluar y determinar dicha viabilidad, y utilizar los mismos para todos los bancos. Las decisiones deben ser validadas por un grupo de expertos independiente. Como se demuestra en el caso de México, las decisiones discrecionales pueden acabar afectando la credibilidad de las autoridades financieras.

— *Una estrategia global que vincule todas las medidas y programas orientados hacia objetivos coherentes es crucial para la rápida solución de una crisis bancaria.* En una situación de crisis, el pragmatismo y las decisiones *ad hoc* tienden a prevalecer sobre las decisiones y la planeación estratégica. De hecho, la

urgencia por tomar decisiones hace difícil analizar detalladamente las políticas. La ausencia de una estrategia mínima de corto y mediano plazos puede resultar contraproducente. Como se muestra en los casos de Corea del Sur y México, la falta de consistencia en la aplicación de medidas puede producir resultados inesperados. Una rápida recapitalización del sistema bancario con recursos públicos puede ser insuficiente si no se acompaña de medidas para fortalecer la capacidad de pago de los deudores.

— *La secuencia adoptada en la aplicación de las medidas y programas para solucionar la crisis es importante.* En particular, los programas de reestructuración de deuda no deben ser puestos en marcha sin antes asegurarse de que exista un marco legal e institucional que permita a los bancos la rápida cobranza de créditos en mora y la recuperación de bienes dados en garantía. Como se muestra en el caso de México, en ausencia de ese marco legal e institucional, el impacto de los programas de reestructuración de deuda tiende a ser limitado, pues aun los deudores solventes pueden dejar de pagar la suya si no se ven obligados a ello. Adicionalmente, el éxito de los programas de compra de cartera, venta y disposición de activos puede ser afectado si previamente no se asegura que los créditos van a ser cobrados y los bienes de deudores morosos, embargados.

— *Mantener operando bancos insolventes es siempre una decisión costosa.* Como se muestra en el caso de México, aun con una rápida y sustancial recuperación económica y fuertes inyecciones de capital privado y público en el sistema bancario, las instituciones insolventes que no fueron intervenidas en las etapas iniciales de la crisis no fueron capaces de sobrevivir. Mantener artificialmente a flote los bancos insolventes ha incrementado los costos de la crisis. Así, ni el tiempo ni la fuerte recuperación económica podrían ayudar a mejorar la situación financiera de dichos bancos.

— *Una o dos inyecciones de capital fuertes, con fondos públicos, son más efectivas que varias inyecciones pequeñas.* El uso repetido de recursos públicos en la recapitalización de la banca, la compra de cartera vencida y el apoyo a los deudores puede ser contraproducente si estos últimos perciben que el gobierno continuará asumiendo las pérdidas existentes. Como se muestra en el caso de México, aun los deudores solventes pueden dejar de pagar a la banca si perciben que al final el gobierno rescatará a todos por igual.

## BIBLIOGRAFÍA

Aiyer, Sri-Ram, "Anatomy of Mexico's Banking System During the Peso Crisis", Washington, D.C., World Bank, Technical Department Regional Studies Program, núm. 45, 1996.

- Aspe Armella, Pedro, *Economic Transformation: The Mexican Way*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1993.
- Baliño, Tomás y Ángel Ubide, "The Korean Financial Crisis of 1997. A Strategy of Financial Sector Reform", IMF, Working Paper 99/28, 1999.
- Barents, "Management and Resolution of Banking Crises", presentado al Banco Mundial, Washington, D.C. (inédito), 1999.
- Basle Committee on Banking Supervision, "Core Principles for Effective Banking Supervision", Basle, BIS (Bank for International Settlements), 1998.
- Basle Working Group, "Report by the Basle Working Group on the Supervisory Lessons to be Drawn from the Asian Crisis", 1999.
- BIS (Bank for International Settlements). *Annual Report*, Basle, BIS, 1998.
- , "Bank Restructuring in Practice", Basle, BIS, Policy Papers núm. 6, 1999.
- Calva, José Luis (ed.), *Liberalización de los mercados financieros. Resultados y alternativas*, México, Juan Pablos Editor, 1996.
- Claessens, Stijn *et al.*, "Korea's Financial Sector Reforms", en *Korea and the Asian Economic Crisis: One Year Later, Joint US-Korea Academic Studies*, vol. 9, 1999.
- , "Resolution of Corporate Distress: Evidence from East Asia's Financial Crisis", Washington, D.C., World Bank, 1999.
- Cho, Yoon Je, "Korea's Financial Restructuring: Steps Taken and Remaining Challenges", Sogang University, Seúl (inédito), 1999.
- De Juan, Aristóbulo, "Clearing the Decks: Experiences in Banking Crisis Resolution", trabajo presentado a la Fourth Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, San Salvador, El Salvador, 28 al 30 de junio de 1998.
- Del Villar, Rafael, Daniel Backal y Juan Treviño, "Experiencia internacional en resolución de crisis bancarias", Banco de Mexico's Research Papers núm. 9708, México, Banco de México, 1997.
- Dziobek, Claudia y Ceyla Pazarbasioglu, "Lessons and Elements of Best Practice", en William E. Alexander *et al.* (eds.), *Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy*, Washington, D.C., IMF, 1997, pp. 75-143.
- Edwards, Sebastian, "On Crisis Prevention: Lessons from Mexico and East Asia", Working Paper 7223, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, 1999.
- Gavito, Javier *et al.*, "Recovery after Crisis: Lessons for Mexico's Banks and Private Sector", México, CNBV (inédito), 1998.
- Girón, Alicia y Eugenia Correa (eds.), *Crisis bancaria y carteras vencidas*, México, Demos, 1997.

- Gray, Dale F., "Assessment of Corporate Sector Value and Vulnerability: Links to Exchange Rate and Financial Crises", World Bank Technical Paper núm. 455, The World Bank, 1999.
- Kaminsky, G. y C. Reinhardt, "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems", International Finance Discussion Paper núm. 544, Washington, D.C., Federal Reserve Board, 1996.
- Karaoglan, Roy y Mike Lubrano, "Mexico's Banks After the December 1994 Devaluation. A Chronology of the Government's Response", *Northwestern Journal of International Law and Business*, vol. 16, núm. 1, 1995.
- Kim, Byoung Yun, "Competition Policy in the Financial Sector in Developing Economies: The Case of Korea", Seúl, Korea Institute of Finance (inédito), 1998.
- Klingebiel, Daniela, "The Use of Asset Management Companies in the Resolution of Banking Crises. Cross Country Experiences", Washington, D.C., The World Bank (inédito), 1999.
- Krueger, Anne y Aaron Tornell, "The Role of Bank Restructuring in Recovering from Crises: Mexico 1995-98", Working Paper 7042, Cambridge, Mass. National Bureau of Economic Research, 1999.
- Lindgren, Carl *et al.*, "Financial Sector Crisis and Restructuring. Lessons from Asia", IMF, Occasional Paper núm. 188, 1999.
- Mackey, Michael W., "Report on the Comprehensive Evaluation of the Operations and Functions of Fobaproa and Quality of Operations of Fobaproa", México (inédito), 1999.
- México. Bank of Mexico, *Informe Anual*, varios, México, Banxico.
- México. Instituto de Protección al Ahorro Bancario, 2000, *Información estadística*. <http://www.ipab.org.mx/>
- México. National Banking and Securities Commission (CNBV), *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*, México, CNBV, varios años.
- México. National Banking and Securities Commission (CNBV), *Institutional Program*, México, CNBV, 1997.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Fobaproa. La verdadera historia*, México, SHCP, 1998.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Información estadística*, México, SHCP, 2000. <http://www.shcp.gob.mx/>
- Mishkin, Frederick y Joon-Ho Hahm, "Causes of the Korean Financial Crisis: Lessons for Policy", Working Paper 7483, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, 2000.
- Pomerleano, Michael, "The East Asia Crisis and Corporate Finances: The Untold Micro Story", Washington, D.C., The World Bank, 1998.
- Republic of Korea. Bank of Korea (BOK), *Monthly Statistical Bulletin*, octubre de 1999.

- Republic of Korea. Financial Supervisory Service (FSS), Financial Statistics, 2000. <http://www.fss.go.kr>
- Republic of Korea. Korea Asset Management Corporation (KAMCO), Financial Information, 2000. <http://www.kamco.or.kr/eng/index.htm>
- Rubio, Luis, *Tres ensayos: Fobaproa, privatización y TLC*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000.
- Sheng, Andrew, *Bank Restructuring: Lessons from the 1980s*, Washington, D.C., World Bank, 1996.
- World Bank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Beyond Financial Crisis 1998-1999*, Washington, D.C., The World Bank, 1999.