

REESTRUCTURACIÓN Y CAPITALIZACIÓN BANCARIA EN EL PERÚ EN ÉPOCA DE CRISIS 1990-2000

GABY CORTEZ CORTEZ

I. MARCO GENERAL

La intervención directa del Estado peruano en la solución de la crisis de carácter financiero, que afectó a las empresas bancarias durante los últimos años de la década pasada, es un fenómeno que merece ser estudiado para determinar las características y los costos asumidos por el Estado para el rescate de bancos en problemas. Si bien la participación del Estado en el rescate de empresas no es un fenómeno privativo del Perú, las experiencias a nivel mundial son un marco de referencia para examinar las razones que llevan a los Estados a intervenir en la solución de una crisis bancaria desde la perspectiva de la política pública.

Cuando una empresa entra en crisis incurre en un déficit patrimonial producto de un desequilibrio entre sus activos y pasivos; si este desequilibrio no es restablecido con un incremento de capital, por parte de los accionistas, la empresa se declara en quiebra. Si el problema toma una dimensión más amplia que afecte al conjunto o a una mayoría de empresas, y se torna sistémico, el Estado justifica su participación para evitar el pánico y reestablecer la estabilidad del sistema. Desde esta perspectiva, la participación del Estado viene a sustituir la responsabilidad que le toca cumplir a los accionistas. ¿Por

qué el Estado tiene que hacer esto? ¿Dónde queda la responsabilidad de los accionistas y de la administración, en este caso de los bancos, que han hecho uso de los depósitos del público, asumiendo riesgos en muchos casos innecesarios, y en otros casos beneficiando a grupos vinculados con los accionistas del banco? ¿Dónde queda la participación de los órganos encargados de la supervisión, que en algunos casos ante los hechos consumados tienen que adecuar las normas para auxiliar a las empresas en problemas? Estas interrogantes son las que debemos examinar para justificar la racionalidad de la intervención del Estado y la obtención de algún beneficio para la sociedad.

El problema de la crisis de los bancos surge cuando ante una reversión del ciclo económico éstos siguen expandiendo sus colocaciones, asumiendo riesgos en plena crisis económica que exceden a su capacidad operativa, creando vulnerabilidades que los conducen a su insolvencia y, finalmente, a una quiebra. Lo cual nos hace pensar que algunos bancos, al actuar en condiciones tan desfavorables, estaban asumiendo también un riesgo moral en la medida que esperaban que el Estado vendría, finalmente, a rescatarlos para preservar la estabilidad e imagen de confianza en que se basa el sistema financiero. Lamentablemente, estos rescates tienen un costo bastante alto, cuyas facturas se pasan a la sociedad en su conjunto por decisiones y riesgos asumidos por los bancos en el momento de actuar en el mercado y seleccionar a sus clientes.

Entonces, ¿cuál debería ser la actuación del Estado ante una crisis? Si tomamos en consideración que la estabilidad del sistema es un bien que compete a todos, la respuesta para una economía que supuestamente se basa en el libre mercado, es el uso de salidas de mercado. Para el caso del Perú se dieron soluciones de mercado que han permitido la salida de instituciones en problemas como son las fusiones, absorciones y liquidaciones en forma

privada. En todo caso, la participación del Estado debería centrarse en favorecer este tipo de salidas, o en soluciones que se basen en una actitud proactiva, para adelantarse a cualquier disfunción del sistema con un compromiso menor por parte del Estado.

El presente trabajo examina básicamente los programas implementados por el Gobierno para el rescate de empresas bancarias, los recursos comprometidos y los resultados alcanzados. Asimismo, se han cuantificado los montos asignados a cada banco para su reestructuración, así como una evaluación de los bancos comprometidos en cada programa para lo cual se utilizó una serie de indicadores (ver Apéndice A) para medir su grado de fragilidad o vulnerabilidad ante la crisis, y la posibilidad o no de ser rehabilitados utilizando un modelo probabilístico de estimación. Se encontró que el modelo Logit es el que mejor se ajusta a esta pretensión de estimar la probabilidad de que un banco se encuentre en crisis. Esta herramienta estadística nos ha servido de ayuda para determinar la magnitud de los problemas por los que venía atravesando el banco, antes de la implementación de los programas y la justificación de su inclusión.

II. REFORMAS ECONÓMICAS Y LIBERACIÓN FINANCIERA

2.1. LA EXPERIENCIA EN AMÉRICA LATINA

Algunos autores, como Barajas y Steiner (2000), sostienen que el crédito del sistema bancario al sector privado en varios países de América Latina, luego de la aplicación de las reformas económicas, tuvo un comportamiento de expansión inicial a comienzos de los noventa y luego una reducción del mismo a finales de dicha década.

Por otro lado, durante los años previos a la liberalización —de 1980 a 1990—, las tasas promedio de crecimiento real del crédito del sistema bancario al sector privado en Bolivia, Brasil y Colombia fueron de 6.1 por ciento, la de México fue de 0.8 por ciento; mientras que Argentina mostró tasas de crecimiento negativas de menos 6.7 por ciento, y el Perú de menos 14.8 por ciento. Como puede verse, el Perú tuvo la mayor tasa de decrecimiento real promedio del crédito entre estos países y, a su vez, una tasa de crecimiento real promedio negativa de los depósitos de 14.7 por ciento. Se observa entonces que el Perú tuvo el déficit más grande en cuanto al otorgamiento de crédito en América del Sur; así como un escaso grado de intermediación financiera en el periodo previo al proceso de liberalización que se avecinaba.

Luego, durante el periodo de posliberalización de 1991 al 2000, que se divide en una primera etapa de 1991 a 1998, en la cual el crédito se expande en Argentina, Bolivia, Colombia y el Perú, con tasas de crecimiento real promedio que superan significativamente a las correspondientes del periodo preliberal; y mostrándonos que el Perú tuvo la tasa de crecimiento del crédito más alta entre estos países, que fue de 31.6 por ciento (frente a 14.8 por ciento de 1980 a 1990). Se debe señalar, además, que para Brasil y México la expansión del crédito se llevó a cabo en la etapa de 1991 a 1994; es decir, estos dos países no son seguidores de los demás países de América Latina. Ver el Cuadro N.º 1 y el Gráfico N.º 1.

En esta primera etapa posliberal, los depósitos en los países antes indicados también se incrementaron de manera importante; en el caso del Perú los depósitos crecieron a una tasa real promedio de 22.9 por ciento, de tal forma que estos años se caracterizaron por un aumento de la intermediación financiera y del crédito al sector privado en el país.

Cuadro N.º 1

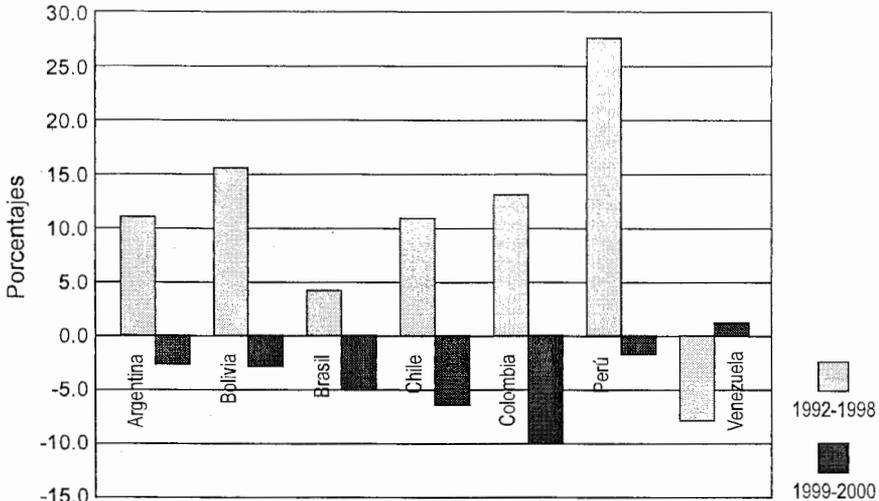
La reducción reciente del Crédito de la Banca en América Latina: Un resumen

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	México	Perú
1. Periodo Preliberalización	1980 - 1990					
a. Tasa de crecimiento real promedio:						
-Crédito al sector privado	-6.7	6.5	6.5	5.4	0.8	-14.8
- Depósitos	-12	5.1	7.5	3.3	-1.8	-14.7
- Crédito / PBI (fin de periodo)	9.6	19.3	13.6	13.3	15.4	5.3
2. Periodo Posliberalización	1991 - 1998		1991-94	1991-98	1991-94	1991-98
a. Periodo de expansión crediticia						
Tasa de crecimiento real promedio:						
-Crédito al sector privado	12.3	18.1	20.5	9.9	29.2	31.6
-Depósitos	22.0	16.7	25.8	10.6	13.7	22.9
-Crédito / PBI (fin de periodo)	24.2	54.6	33.4	16.9	34.1	27.3
b. Periodo de reducción crediticia	1999 - 2000		1995-99	1999-00	1995-00	1999-00
Tasa de crecimiento real promedio:						
-Crédito al sector privado	-2.2	-2.9	1.7	-9.1	-14.3	-0.9
-Depósitos	5.2	-0.8	-2.4	3.0	-2.7	6.2
-Crédito / PBI (fin de periodo)	23.4	49.9	26.7	18.1	13.1	25.8

Fuente: *Credit Stagnation in Latin America*. Adolfo Barajas and Roberto Steiner.
IMF Working Paper.

Por otro lado, la segunda etapa del periodo posliberal, que corresponde a los años de 1999 al 2000, es donde se produce la restricción del crédito en los países de América Latina y que se traduce en tasas de crecimiento reales promedio negativas de esta variable, que fluctúan entre 9.1 por ciento en el caso de Colombia y de 0.9 por ciento en el caso del Perú.

Gráfico N.º 1
Crecimiento del Crédito Bancario en América Latina: 1992-98, 1999-00



Fuente: Barajas, 2000.
Elaboración: Propia.

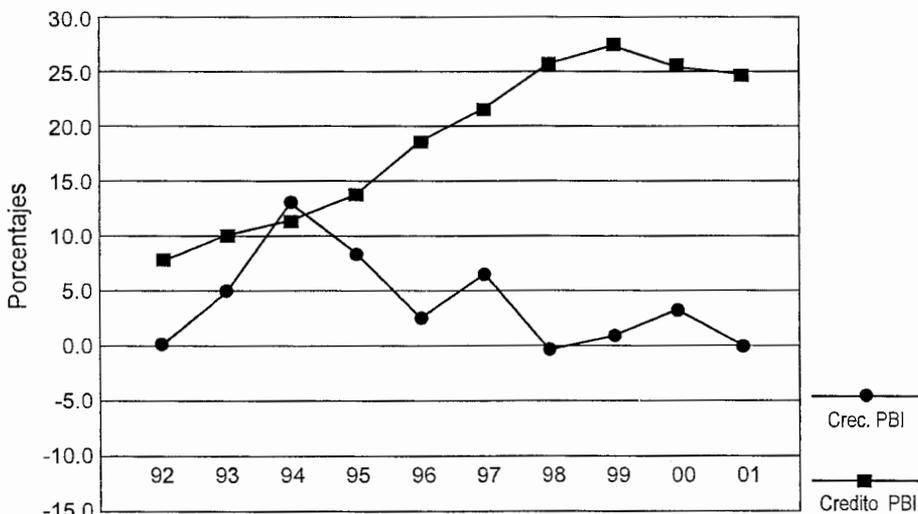
Es importante señalar que la expansión del crédito no sólo se llevó a cabo en el Perú sino también en varios países de América Latina, siendo nuestro país el que mostró la más alta tasa de crecimiento. Asimismo, la posterior disminución del crédito se efectuó en todos los países de América Latina, pero en el caso del Perú tal reducción fue de menos de 1 por ciento. Por lo tanto, tenemos un conjunto de países de la región que mostraban resultados similares en el ámbito financiero durante la década pasada.

2.2. RÁPIDA EXPANSIÓN DEL CRÉDITO BANCARIO EN EL PERÚ

De acuerdo con las cifras del Banco Central de Reserva del Perú, el crédito bancario como porcentaje del PBI se incrementó desde 1991 a 1999

inclusive, mostrando luego una reducción del mismo durante el 2000 y el 2001. Es importante notar que de 1996 a 1999, cuando el PBI venía dando signos de decrecimiento, el crédito bancario continuó expandiéndose, inclusive durante la crisis Asiática, Rusa y del Brasil. (Ver el grafico N.º 2). Como se sabe, la crisis Asiática se desarrolló de marzo de 1997 a julio de 1999 y la crisis del Brasil y Rusa se presentó de agosto de 1998 a octubre de 1999. Estas dos últimas crisis estuvieron muy relacionadas con la evolución del riesgo país por lo que el aumento del riesgo país puso restricciones a la entrada de capitales externos la que fue en gran parte contrarrestada por el comportamiento de los depósitos en el país, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera.

Gráfico N.º 2
PERÚ: Crecimiento del PBI y del Crédito al Sector Privado 1992-2001.



Fuente: Memoria del Banco Central de Reserva del Perú.
Elaboración: Propia.

Como puede verse en el gráfico N.º 2, a partir de 1995 se produce una brecha entre el aumento del crédito y la caída del PBI, lo que genera un exceso de crédito frente al menor crecimiento de la actividad económica dejándose de tener en cuenta que el financiamiento bancario debe acompañar al ritmo de comportamiento del sector real lo cual no sucedió de 1995 al 2000 por cuanto se otorgó crédito bancario más allá de los requerimientos reales de la producción.

El crédito de las empresas bancarias al sector privado durante 1990 fue de 413 millones de nuevos soles, de los cuales el 43.3 por ciento fue otorgado en moneda nacional y el 56.4 por ciento restante en moneda extranjera. A lo largo de la década pasada, tanto el volumen como la estructura del crédito empiezan a modificarse paulatinamente de forma tal que en el año 2000 el nivel de crédito asciende a 47 294 millones de nuevos soles; es decir aproximadamente 115 veces el monto concedido diez años atrás. Asimismo, se producen cambios en la composición del crédito otorgado de forma tal que los créditos en moneda extranjera llegan a constituir el 81.5 por ciento del total de créditos concedido en el 2000 desplazando de esta forma a los créditos en moneda nacional. (Ver el Cuadro N.º 2).

Es así que la mayoría de las empresas que contraían estos créditos esperaban generar flujos de caja futuros en nuevos soles y se endeudaban en dólares, generándose como resultado de ello el riesgo crediticio y de mercado correspondiente. Por otro lado, el menor dinamismo de la actividad económica a partir de 1996 no aseguraba la continuidad de la cadena de pagos por lo que con la expansión crediticia se estaba gestando los problemas que luego se presentaron en muchas empresas ante la incapacidad de los prestatarios de poder afrontar los pagos de los préstamos correspondientes.

Cuadro N.º 2

Crédito de las Empresas Bancarias al Sector Privado en moneda nacional
y extranjera : 1990 - 2000

(En millones de nuevos soles)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B. Sector privado	413	1,759	3,753	7,404	12,934	18,928	28,359	37,667	45,678	48,887	47,394
1. En moneda nacional	179	568	892	1,528	3,328	5,426	7,268	8,446	9,025	8,696	8,777
% cred. m.n./ credi.s.pri.	43.3	32.3	23.8	20.6	25.7	28.7	25.6	22.4	19.8	17.8	18.5
Tasa de crecimiento (%)		217.3	57.0	71.3	117.8	63.0	33.9	16.2	6.9	-3.6	0.9
2. En moneda extranjera	233	1191	2,861	5,876	9,606	13,502	21,091	29,221	36,653	40,191	38,617
% cred. m.e./ credi.s.pri.	56.4	67.7	76.2	79.4	74.3	71.3	74.4	77.6	80.2	82.2	81.5
Tasa de crecimiento (%)		411.2	140.2	105.4	63.5	40.6	56.2	38.5	25.4	9.7	-3.9

Fuente: Memorias del Banco Central de Reserva del Perú. 1999-2000.

III. REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

Algunos autores, como Claudia Dziobek (1998), plantean que en los últimos veinte años alrededor de 100 países han experimentado insolvencia en el sistema bancario. Sin embargo, no deja de reconocerse que durante los años de 1930 se produjo una gran ola de crisis bancarias y las autoridades consideraron que la mejor forma de restablecer la estabilidad en el sector financiero era la de limitar las formas de competencia entre los bancos como una manera de mejorar la estabilidad del sistema; así como restringir la amplitud de las actividades bancarias mediante controles de la tasa de interés, del tipo de cambio y del crédito dirigido a sectores prioritarios, entre otras medidas. En

ese entonces para enfrentar la crisis bancaria sistémica el objetivo principal de las autoridades fue prevenir el cierre de los bancos de tal forma que se favorecieron las fusiones para evitar los cierres, con el resultado final de que los bancos fuertes se debilitaron al absorber a los bancos con problemas.

Sin embargo, mientras que durante la época de la depresión se usaron instrumentos que no eran de mercado; actualmente los países que experimentan insolvencia bancaria la enfrentan con una estrategia que emplea instrumentos basados en el mercado, la que incluye continuar con la liberalización del mercado financiero y la globalización de la banca.

3.1. INSTRUMENTOS BASADOS EN EL MERCADO

Para llevar a cabo la reestructuración bancaria se utilizan instrumentos financieros, operativos y estructurales.

3.1.1. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Los instrumentos financieros son considerados como medidas de rescate inmediato para mejorar el balance del banco; están constituidos por transferencias financieras directas cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de los activos del banco, incrementar los pasivos del mismo, o elevar el capital de la institución de forma directa con el fin de ayudar a los bancos a volver a una situación de solvencia.

Estos instrumentos no abordan las causas de fondo de la debilidad del sector bancario o de los bancos individuales y, por lo tanto, no son suficientes para restablecer la confianza por lo que deben ir ligados a otras medidas adicionales que aborden las causas de la inestabilidad bancaria y la insolvencia.

Dentro de estas medidas se encuentran el apoyo de liquidez a los bancos por parte del Banco Central de Reserva, las Garantías y Seguros de Depósitos, el apoyo financiero del Estado y las inyecciones de capital.

3.1.1.1. APOYO DE LIQUIDEZ DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA

El apoyo de liquidez del Banco Central de Reserva a los bancos en problemas es común al inicio de la crisis bancarias; sin embargo, al momento de brindar el apoyo financiero, la autoridad monetaria debería otorgar financiamiento a los bancos sin liquidez pero solventes. Pero, en épocas de crisis es difícil discriminar entre bancos sin liquidez y bancos solventes. A su vez los bancos centrales pueden proporcionar otras formas de apoyo de liquidez tales como sobregiros, descuento de papeles elegibles y préstamos en moneda extranjera; y a medida que la crisis avanza pueden reprogramar los préstamos de corto plazo hacia otros de mediano y largo plazo, con la finalidad de que el sistema bancario siga funcionando.

Cuando un banco o varios bancos empiezan a experimentar retiros de los depositantes y de los acreedores (tanto nacionales como extranjeros), los bancos no pueden prestarse directamente, o solamente con altas tasas del mercado interbancario, entonces el Banco Central es la última instancia a la que recurrir y por lo general éste es el primer signo de problemas graves de estas instituciones.

A partir de 1996 el Banco Central de Reserva empieza a prestar ayuda a los bancos con requerimientos de liquidez; esta ayuda alcanza, a fines de 1998, saldos de S/. 203 millones. En 1999 tal ayuda

asciende a S/. 263 millones indicándonos que la autoridad monetaria destinó recursos para el apoyo crediticio a los bancos en problemas durante estos años.

3.1.1.2. GARANTÍAS Y SEGURO DE DEPÓSITOS

El anuncio de las garantías y del seguro de depósitos tienen como objetivo detener la corrida de depósitos o el pánico financiero que puede producirse cuando el público percibe que los bancos tienen problemas para hacer frente a sus obligaciones. El Estado anuncia las garantías que pueden aplicarse a todas las operaciones del banco, a los pasivos del banco o a grupos específicos de acreedores. Este anuncio le da tiempo al gobierno para trabajar los mecanismos de una reestructuración bancaria, a la vez que disuade los rumores de inestabilidad bancaria. La cobertura de garantías implicará un compromiso serio de parte del gobierno hacia los depositantes; así como a los principales acreedores de los bancos indicando que sus derechos que mantienen con los bancos serán honrados. Mediante las garantías el gobierno adquiere un pasivo contingente significativo en contra de unos activos de valor incierto de un banco en problemas y por lo general estos activos inciertos son mayoritariamente insuficientes para pagar el pasivo contingente que el gobierno está asumiendo. Por otro lado, es necesario indicar que las garantías de parte del Estado inducen a un riesgo moral significativo por parte de los bancos porque estas empresas reciben señales de que al presentarse problemas el Estado —en algunos casos— estará dispuesto a rescatarlos.

3.1.1.3. APOYO FINANCIERO DEL ESTADO

El apoyo financiero del Estado sirve para mejorar la posición de los bancos; generalmente se utilizan bonos para reemplazar la cartera pesada de los bancos en problemas ya que la calidad de los activos de los bancos se mejora por que los bonos del gobierno son activos de alta calidad.

A partir de 1999, tal como se aprecia en el Cuadro N.º 3, los montos de bonos emitidos por el Estado son significativos y fueron entregados a las empresas bancarias; estos montos se incrementan en el 2001 y 2002 y sirvieron para canjear la cartera pesada de los bancos

Cuadro N.º 3
Bonos del Sector Público por poseedor

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 *
TOTAL	767	712	850	3,712	3,719	5,578	6,322
SISTEMA FINANCIERO NACIONAL	767	712	850	3,388	3,284	5,066	5,652
EMPRESAS BANCARIAS	129	98	236	1,358	1,263	2,128	2,342
BANCO DE LA NACIÓN	9	0	0	1,117	1,103	1,019	1,033
BCRP	614	614	614	477	378	362	327
FONDOS DE PENSIONES	15	0	0	183	270	962	991
RESTO	0	0	0	253	269	596	960
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	0	0	0	312	314	331	345
SECTOR PRIVADO	0	0	0	11	121	181	325

* julio 2002

Fuente: Boletín Semanal BCRP.

en problemas. De esta forma, en 1999 los bonos del Estado que tenían las empresas bancarias asciendieron a S/. 1358 millones; en el 2001 alcanzaron a S/. 2128 millones, es decir, tal monto se incrementó en 57 por ciento aproximadamente en dos años indicándonos el significativo endeudamiento del Estado mediante el apoyo directo a estas empresas.

Los bonos emitidos por el Tesoro Público del Programa de Transferencia de Activos de la Banca Múltiple fueron mayormente emitidos en dolares americanos, pagando una tasa de interés en moneda extranjera trimestral, semestral, o sin interés, tienen un periodo de maduración entre cuatro y diez años y mayormente son de libre negociabilidad.

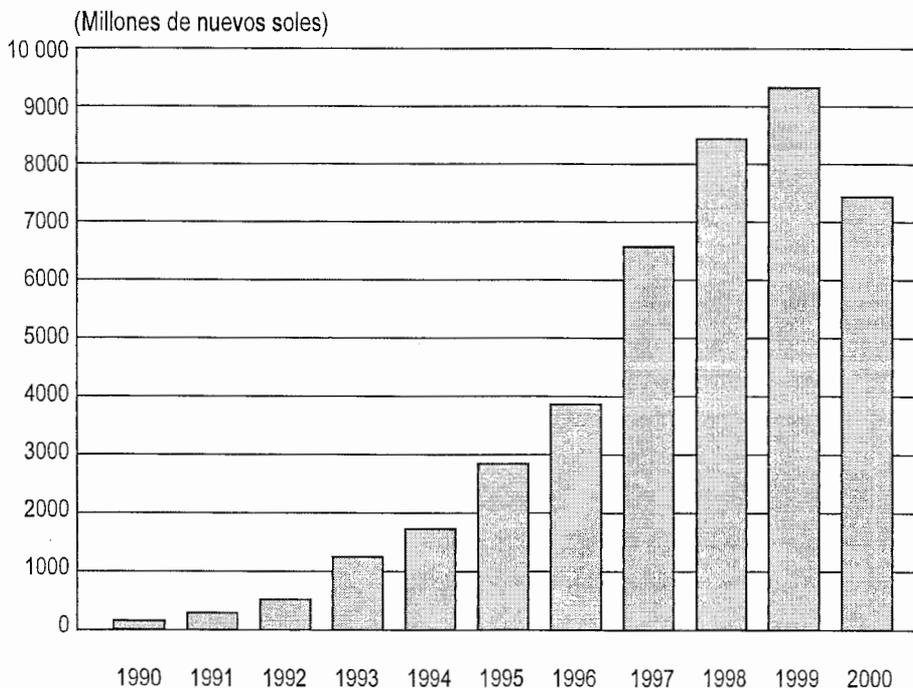
Asimismo, los Bonos del Tesoro Público del Decreto de Urgencia N.º 108-2000, de Consolidación del Sistema Financiero que sirven para hacer frente a los derechos de los depositantes y acreedores, cuando al valorizar la empresa bancaria su patrimonio final resulte negativo, tienen un valor nominal de US\$ 1000.00, un plazo de cinco años, una tasa de interes LIBOR a seis meses + 2% nominal y son pagaderos semestralmente.

Asimismo, el gobierno hace transferencias de depósitos por medio de las cuales los fondos estatales son movilizados a ciertas instituciones. De esta forma el retiro de fondos del Estado para transferirlos a bancos débiles puede producir nuevos problemas para los bancos que experimentan salidas de los depósitos del gobierno. En el Perú el Estado ha mostrado aumentos significativos de los depósitos que mantenía en la empresas bancarias, especialmente desde 1995,

hasta 1999, ya que en promedio el Estado depositaba en los bancos privados aproximadamente el 19.1 por ciento del total de la liquidez del sistema bancario durante estos años, tal como puede verse en el Gráfico N.º 3 y Cuadro N.º 4.

De manera similar, el gobierno puede comprar deuda subordinada (bonos subordinados) y proporcionar al banco fondos adicionales para prestar y, por lo tanto, apoyar la expansión crediticia.

Gráfico N.º 3
Depósitos del Estado en las Empresa Bancarias: 1990-2000



Cuadro N.º 4
Depósitos del Estado en las Empresa Bancarias: 1990-2000
(Millones de nuevos soles)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Depósitos	31	136	481	1,242	1,867	2,932	3,917	6,527	8,537	9,316	7,553
* Gobierno Central	1	6	90	310	330	486	810	1,572	1,949	2,252	2,313
* Resto Sector Público	30	130	391	932	1,537	2,446	3,107	4,955	6,588	7,064	5,240
Tasa de Crecimiento Depósitos		338.7	253.7	158.2	50.3	57.0	33.6	66.6	30.8	9.1	-18.9

Fuente: Memoria del BCRP 2001.

3.1.1.4. INYECCIONES DE CAPITAL

Las inyecciones de capital social privado deben venir principalmente de los propietarios y accionistas. Sin embargo, algunos bancos adoptan la actitud de "wait and see", o esperar para ver qué pasa lo cual puede postergarse las acciones necesarias a tomar y probablemente lleven a un deterioro de las condiciones financieras de los bancos. La recapitalización por medio de fuentes privadas asume que los propietarios tienen fondos suficientes y confianza en el futuro de la empresa lo cual a veces no es el caso. En el Perú se ha observado que los bancos no pudieron aumentar el capital creando una nueva fuente de vulnerabilidad ante la crisis.

3.2. INSTRUMENTOS OPERATIVOS

Las deficiencias en el manejo gerencial generalmente contribuyen a los problemas de los bancos por lo que una de las medidas es la de reemplazar la gerencia a fin de restablecer la confianza en la institución. Dentro de estas medidas es importante mejorar la evaluación de los créditos, el precio que se cobra por los productos financieros, las habilidades para administrar el riesgo, efectuar mejoras en los procedimientos internos; con el objetivo de efectuar avances en la gobernabilidad del banco. Estos pasos no pueden darse de pronto y esperar resultados de la noche a la mañana, sin embargo, son necesarios para superar los problemas que afrontan los bancos.

Igualmente importante es la consolidación del personal, especialmente en bancos en los cuales el crecimiento de la empresa y de su personal fueron factores que contribuyeron a la crisis bancaria. El Banco Latino tenía 1228 empleados en 1997 y empieza un programa de reducción de personal hasta llegar a 659 empleados en el 2000. Asimismo el Banco Banex, que tuvo 207 empleados en 1997, terminó con 164 empleados en 1999. El Banco NBK por el contrario tuvo una política de incremento de personal al pasar de 336 empleados, en 1997, a 469 personas, en 1999, y a 372 empleados en el 2000. De igual forma el Banco Nuevo Mundo incrementó su personal de 334, en 1997, a 510 en el 2000. Como vemos esta medida de manejo de personal es complementaria; pero no determinante para la solución de los problemas bancarios.

Asimismo, se puede incluir dentro de estas medidas el cierre de sucursales en el país o la reducción de la empresa bancaria.

3.3. INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES

Estos instrumentos están dirigidos a enfrentar los problemas a nivel de sistema financiero y están centrados en fortalecer la competencia abierta y el buen funcionamiento del sistema ya que en algunos casos existe un exceso de bancos y mucha competencia o competencia débil. Las medidas que se toman son el cierre de bancos o liquidación, fusiones y medidas para atraer bancos internacionales, entre las principales.

3.3.1. CIERRE DE BANCOS

La teoría indica que cuando un banco es insolvente debe ser cerrado y liquidado ya que éstos pueden operar bajo incentivos perversos; y ante la falta de utilidades los propietarios y directivos de los bancos insolventes tienen fuertes incentivos para “saquear” el banco. Es decir, los bancos empiezan a otorgar créditos indiscriminadamente a sus clientes “favoritos”. Por ejemplo, uno de los casos relevantes es el del Banco República que otorgó créditos a grupos vinculados, el Banco Banex que otorgó créditos por encima de las normas a grupos vinculados (Grupo Tizón). Por lo que una política de cierre decidida y efectiva establece incentivos claros para que los bancos cooperen en el esfuerzo de reestructuración de la institución. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el cierre de bancos también afecta al sistema de depósitos de los bancos lo cual puede amenazar con interrumpir el sistema de pagos y erosionar la confianza pública.

El cierre de bancos es un instrumento de difícil manejo y puede ser usado de forma selectiva y es potencialmente arbitrario en su aplicación ya que la decisión de rescatar a un banco y no otro puede llevar a problemas de favoritismo y discriminación. En algunos casos, las autoridades hacen uso del

argumento “*too big to fail*”, o “muy grande para quebrar” para justificar por qué los bancos grandes son rescatados, mientras que los bancos pequeños son liquidados. Esta práctica presenta algunos problemas ya que proporciona incentivos perversos a los bancos grandes a la vez que discrimina a los bancos chicos. En el caso del cierre de bancos en el Perú, seis bancos pequeños fueron cerrados, cinco de manera directa (Orión, Banex, Serbanco, Solventa y República), mientras que el NBK Bank fue liquidado mediante el Programa de Reestructuración a través del Banco Financiero. Por otro lado, el Banco Latino fue cerrado a través del mismo programa con el concurso de Interbank y el Banco Nuevo Mundo fue liquidado directamente con la ayuda del programa.

3.3.2. FUSIONES Y ABSORCIONES

Las fusiones y absorciones pueden ser usadas como un instrumento para disminuir las ineficiencias, especialmente cuando hay mercados segmentados. Las economías de escala es una de las precondiciones para llevar a cabo las fusiones exitosas; pero, en algunos casos puede resultar en grandes bancos que quiebran. Las economías de escala se pueden llevar a cabo mejor cuando los bancos que se juntan poseen ventajas comparativas diferentes, sin embargo, armonizar culturas empresariales diferentes es una tarea difícil.

En algunos casos se llevan a cabo fusiones para evitar el cierre de bancos; pero los resultados son contraproducentes y por lo general fallan en mejorar la estabilidad del sistema bancario y llegan a debilitar a los bancos fuertes. Tal es el caso actual del Banco Santander Central Hispano, que al haber adquirido tres bancos con problemas, se encuentra vendiendo parte de sus activos al Banco de Crédito. De igual manera el NBK Bank, al adquirir el Banco del Progreso, asume sus activos y pasivos con problemas no

consiguiendo sinergías, ni eficiencia con la adición y finalmente es liquidado. A su vez el Banco Wiese Sudameris enfrentó problemas luego de la fusión correspondiente.

3.3.3. MANEJO DE ACTIVOS DETERIORADOS

Éste es un aspecto importante en el esfuerzo de reestructurar un banco de manera exitosa ya que se pueden aislar los activos deteriorados de tal forma que el banco se concentre en sus actividades propias del negocio. Luego de este alivio proporcionado al banco individual, es importante continuar manejando bien los activos para maximizar la recuperación y reducir el costo de la reestructuración del mismo.

Para el caso del Perú se implementó un Programa (DS 114-98- EF) mediante el cual el Estado adquiriría activos deteriorados de los bancos (cartera morosa) entregándoles a cambio Bonos del Tesoro Público para ser negociados y dotarlos de su respectiva liquidez.

IV. LA EXPERIENCIA DEL PERÚ

La participación del Estado en la reestructuración y capitalización de las empresas bancarias se ha desarrollado en forma decidida empezando por la adecuación de normas hasta el aporte de importantes recursos económicos para rescatar a los bancos de sus problemas financieros. Esta participación se inicia desde el aporte de liquidez por parte del Banco Central, el aporte directo de capitales, como el caso del Banco Latino, la creación de Programas de suscripción temporal de acciones (D.U. N.º 034-99), la compra de cartera pesada (D.S. N.º 114-98 y ampliaciones, modificatorias), hasta la intervención directa en la reorganización societaria de las empresas

bancarias (D.U. N.º 108-2000). A continuación hemos preparado el Cuadro resumen N.º 5 que muestra los importantes recursos aprobados por el Estado para estos programas:

Cuadro Resumen N.º 5
Programas para la reestructuración y capitalización de
Empresas Bancarias con Bonos del Tesoro Público

Programa	Dispositivo Legal	Fecha	Monto US\$
Transferencia de activos	D.S. No. 114-98-EF	05/12/98	150 000 000
	D.S. No. 126-98-EF	30/12/98	150 000 000
	D.S. No. 099-99-EF	18/06/99	400 000 000
	D.U. No. 041-99	13/07/99	200 000 000
Consolidación Patrimonial	D.U. No. 034-99	25/06/99	(*)
Consolidación del Sistema Financiero	D.U. No. 108-2000	27/11/00	400 000 000
		Total	1 300 000 000

(*) Utiliza parte de los recursos del D.S. No. 126-98-EF

Fuente: Diario oficial *El Peruano*.

Para el Primer Programa (D.S. N.º 114-98) se acogieron seis bancos entre los cuales se encontraban los bancos De Comercio, Latino, Norbank (NBK Bank) Orion, Serbanco y Banex, según se señala en el Cuadro N.º 6.

De todos los bancos que participaron en este primer programa sólo el banco De Comercio se mantiene operativo, los demás fueron liquidados bajo diversas modalidades y asistencia por parte del Estado

Cuadro N.º 6
Bancos que accedieron al Primer* y Segundo**
Programa de Bonos del Tesoro Público

(En miles de dólares americanos)

Bancos	Monto transferido	
	1.º Programa	2.º Programa
De Comercio	6,170	10,500
Latino	68,467	30,000
Norbank	17,590	12,895
Orion	14,000	6,700
Serbanco	4,330	
Banex	17,200	
Continental		74,375
Financiero		16,102
Interbank		71,959
Nuevo Mundo		33,700
Progreso		14,956
Sudamericano		14,220
TOTAL	127,757	285,407

*Implementado en diciembre de 1998. Tipo de cambio 3.13.

**Implementado en junio de 1999. Tipo de cambio 3.34.

Fuente: Memorias SBS 1998-1999.

Debido a que los problemas de los bancos se venían agudizando, el Estado implementó un segundo Programa de Adquisición de Cartera Pesada al que se acogieron diez bancos entre los cuales se encontraban aquellos que arrastraban problemas desde el primer programa como son los bancos Latino, Norbank (NBK Bank) y Orión. Igualmente, se acogieron a este programa los Bancos Nuevo Mundo y Progreso; el primero de los cuales posteriormente fue liquidado y el segundo adquirido antes de su liquidación por el NBK Bank (ver Cuadro N.º 6).

En el Cuadro N.º 6 también se puede observar la presencia de dos bancos importantes tales como el Banco Continental y el Interbank, el último de los cuales adquiriría posteriormente al Banco Latino.

Finalmente, la presencia del Estado se tornó más decisiva al implementar un nuevo programa al cual denominó de Consolidación Financiera (D.U. 108-2000) facilitando la salida del mercado de aquellas empresas bancarias con problemas, asumiendo una parte importante de los costos de su liquidación. Se incluyeron en dicho programa los Bancos Latino, NBK Bank y el Nuevo Mundo que no pudo ser transferido a otra empresa bancaria debido a que la valorización de su patrimonio arrojó un valor negativo ascendente a US\$ 222,5 millones superando el límite máximo de tres veces el patrimonio contable del banco; establecido por el reglamento del referido programa. El monto utilizado por dichos bancos se puede apreciar en el Cuadro N.º 7.

Cuadro N.º 7
Programa de Consolidación del Sistema Financiero
(D.U. No. 108 - 2000 - EF)

	FSD - Bonos	Línea de Crédito MEF	TOTAL
	(En miles de US\$)		
Latino - Interbank	79,751	107,956	187,707
NBK Bank - Banco Financiero	47,477	153,799	201,276
Banco Nuevo Mundo	67,904		67,904
TOTAL	195,132	261,755	456,887

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros - Fondo de Seguro de Depósitos.

COMPORTAMIENTO BANCARIO

A continuación, como ejemplo ilustrativo, se evaluará la actuación del Banco Latino; así como los resultados de su gestión luego de las medidas adoptadas por el gobierno. Cabe señalar que la experiencia del NBK Bank, así como del Banco Nuevo Mundo, no difiere sustancialmente con los resultados del Banco Latino por lo que debido a limitaciones de espacio no han sido considerados en el presente trabajo.

BANCO LATINO

Los problemas del Banco Latino se acentuaron a partir del segundo semestre de 1998 con la caída de sus colocaciones y el crecimiento de su cartera pesada en aproximadamente 19 por ciento a diciembre de 1998. Igualmente, por el lado del pasivo los depósitos sufrieron una fuerte caída de menos 29.6 por ciento que fue compensada a través de adeudados así como con depósitos del sistema financiero (Banco de la Nación) y préstamos interbancarios. Sin embargo, eso no fue suficiente para detener los problemas y el 7 de diciembre de 1998 el banco fue sometido a régimen de vigilancia por parte de la Superintendencia por recurrir en forma constante al financiamiento de otras empresas demostrando una insuficiencia financiera estructural, no cubierta oportunamente por los accionistas con aportes de capital, razón por la cual el Estado —a través de COFIDE— debió ingresar como accionista mayoritario, capitalizando acreencias por un valor de US\$ 60 millones que en porcentaje representaba el 85 por ciento del capital social del banco.

En diciembre de ese mismo año el Banco Latino se acogió al primer Programa de Canje de Cartera por Bonos del Tesoro Público por un monto de US\$ 68,5 millones mostrando una reducción de su cartera atrasada a junio de 1999 de S/. 662,9 millones a S/. 215,2 millones; sin embargo, esta reducción

no fue suficiente para detener el deterioro progresivo de su cartera debiendo solicitar su ingreso al segundo Programa de Bonos del Tesoro con una transferencia de cartera por un monto de US\$ 30 millones .

En diciembre del año 2000 el Banco Latino se acogió al Programa de Consolidación del Sistema Financiero al suscribir con el Interbank un acuerdo para iniciar su reorganización societaria siendo declarado elegible por parte del Ministerio de Economía el 9 de enero del 2001. Posteriormente, en abril, la Superintendencia autoriza al banco (Resoluciones SBS N.ºs 321 y 322) llevar a cabo su reorganización por segregación de un bloque patrimonial para su posterior liquidación.

Qué conclusiones se pueden obtener de todo este proceso de intervención del Estado en la liquidación del Banco Latino, teniendo en consideración los recursos comprometidos y los resultados obtenidos. Una primera conclusión es que el Estado privilegió el apoyo a dicho banco adecuando las normas a las necesidades del mismo. Por ejemplo, el Reglamento Operativo del Programa de Consolidación del Sistema Financiero (D.U. 108-2000) establecía como límite máximo de apoyo en bonos, luego de la valorización del banco en liquidación, un monto equivalente a 1.5 veces el patrimonio contable. Este monto fue modificado en diciembre del 2002 ampliando el límite a 3 veces el patrimonio (R.M. N° 179 2000-EF/10). El 30 de marzo del 2001 se realizó la valorización del patrimonio del banco determinándose un valor negativo del patrimonio de S/. 661 480 232. 74 (equivalente a US\$ 187 707 mil) que significaba 2,91 veces el patrimonio contable del Banco Latino por lo cual estaba apto para acogerse al programa y recibir el aporte en bonos del Estado. Asimismo, como ya se ha señalado en párrafos anteriores, el banco ingresa en graves problemas en diciembre de 1998 y en ese mismo mes se autoriza al MEF la emisión de bonos del Tesoro Público para ser usados por los bancos para

transferir su cartera pesada al Estado. El Banco Latino se acogió a dicho programa. Siguiendo con este mismo esquema, en el mes de noviembre del 2000 se crea el Programa de Consolidación del Sistema Financiero para la reorganización societaria de las empresas bancarias; el 9 de enero del 2001 el MEF (Oficio N.º 034-2001-EF/13) declara elegible al Banco Latino para participar en dicho programa. Cabe señalar que en este programa sólo se han beneficiado dos bancos, el Latino y el NBK Bank; un tercer banco, el Nuevo Mundo, se liquidó sin el aporte de la línea de crédito del MEF.

El Banco Latino, mucho antes de la puesta en marcha de los programas de reestructuración bancaria, arrastraba problemas de diversa índole. Su cartera pesada, como ya se ha señalado, llegó a tener cifras inmanejables tal es así que a junio de 1999 ésta llegó a representar el 62,6 por ciento de sus colocaciones para luego bajar con la compra de cartera en diciembre de 1999 a 11,8 por ciento. Sin embargo, aún con una segunda compra de cartera, al momento de su liquidación el banco tenía una cartera pesada de alrededor del 26,7 por ciento de sus colocaciones. Como se puede ver una cifra demasiado elevada para cualquier banco y que además mostraba un deterioro muy pronunciado de sus activos. Por el lado del capital, ni la participación directa del Estado en el accionariado pudo impedir la quiebra del banco. Ante una evidente situación de crisis el Banco Latino antes del salvataje del Estado, recurrió a líneas de crédito del Banco Central de Reserva que a diciembre de 1999 ascendían a S/. 181,9 millones, a bancos del exterior por S/. 60,8 millones y a préstamos interbancarios utilizados en forma recurrente desde abril de 1998, elevando sus cifras de S/. 22,6 millones a S/. 531,9 millones en octubre del mismo año, manteniendo este tipo de préstamos durante todo el año 1999 con cifras bastante apreciables.

Con el objeto de determinar un posible escenario de quiebra por parte del Banco Latino, antes de la intervención del Estado, se ha corrido un modelo de carácter probabilístico utilizando un conjunto de indicadores de fragilidad (ver Apéndice A) en base a una muestra que comprende el periodo de junio de 1993 a diciembre de 1999, con dos resultados a junio de 1999, y a diciembre de 1999, fechas claves que señalan antes del ingreso del banco a los programas y durante el periodo de intervención y cuyos resultados se pueden apreciar en el Cuadro N.º 8.

Cuadro N.º 8
Índices de Fragilidad del Banco Latino

Fecha	Ratio	Coficiente	Error Estándar	t-estadística	Prob.
30/06/99	1	19.78522	5.273133	3.752080	0.0004
	2	84.03922	11.235663	7.479100	0.0000
	3	13.44579	2.991269	4.495013	0.0000
	4	11.35660	4.089795	2.776813	0.0070
	5	11.06232	2.933569	3.770943	0.0003
	6	-59.46906	11.79243	-5.042987	0.0000
31/12/99	1	20.10184	4.701834	4.275319	0.0001
	2	63.84560	9.804816	6.454435	0.0000
	3	13.18230	2.519010	5.233129	0.0000
	4	10.68452	3.779759	2.826772	0.0060
	5	4.498404	2.069282	2.173897	0.0327
	6	-30.40526	7.405850	-4.105573	0.0001

Elaboración: Propia.

De los resultados obtenidos por el modelo se puede deducir que el Banco Latino no respondió en forma contraria a ninguno de los seis indicadores, es decir, todos los indicadores antes de su inclusión en los programas y durante el desarrollo de los mismos mostraron cifras que apoyaban la probabilidad cierta de una quiebra, aún con el importante apoyo del Estado.

IV. CONCLUSIONES

La participación del Estado peruano en la solución de la crisis que afectó al sistema bancario, durante los últimos años de la década pasada, ha tomado diversas formas y momentos de aplicación según se profundizaba la crisis y se extendía por el sistema. Esta participación se fue efectuando con el aporte de liquidez por el Banco Central de Reserva a los bancos con problemas, con el ingreso temporal del Estado como accionista en los bancos, la compra de activos deteriorados, hasta la intervención directa en la reorganización societaria de las empresas bancarias.

Cada una de estas acciones por parte del Estado significó la creación de programas y el aporte de recursos mediante la emisión de instrumentos financieros (Bonos del Tesoro Público) que incrementó el endeudamiento interno del Estado. El monto total por la emisión de los bonos representó para el Estado un compromiso por US\$ 1300 millones.

Estos recursos no lograron la viabilidad de ninguna de las empresas bancarias involucradas debido a que todas ellas de una u otra forma fueron finalmente liquidadas quedando el Estado como un importante acreedor de estas empresas con las consecuencias y riesgos que todo proceso de liquidación implica.

Finalmente, podemos hacer un balance de la participación del Estado en diferentes momentos de la aplicación de la política pública referida al sistema bancario de tal forma de precisar los costos y beneficios de esta participación. A inicios de la década de los noventa, dentro de las medidas neoliberales, se decidió la venta de empresas bancarias del Estado por ser éstas consideradas ineficientes y generadoras de pérdidas. El producto de estas ventas representó ingresos para el Estado del orden de US \$ 345 999 000 que incluía la venta del Banco Continental, su participación en el Banco Popular (Sucursal Bolivia), del Banco de Comercio y del Banco Internacional (Interbank). Si comparamos estas cifras con los montos que el Estado se ha comprometido mediante instrumentos financieros (Bonos del Tesoro Público) del orden de US\$ 1 300 000, podemos observar un saldo desfavorable para el accionar del Estado.

Por lo tanto, es importante que las decisiones de política pública sean coherentes con sus postulados por cuanto se vendieron a comienzos de los noventa empresas bancarias del Estado por considerarlas ineficientes y, a fines de la década pasada, se hizo uso de recursos del Estado para tratar de rescatar a empresas bancarias privadas que por los resultados de su gestión mostraron también ineficiencia.

APÉNDICE A

A. INDICADORES APROXIMADOS DE FRAGILIDAD:

1. Ratio de cartera atrasada en relación con los activos (R1). Este indicador nos muestra que la existencia de una gran cantidad de préstamos en moratoria en la cartera de un banco responden a dos posibles situaciones,

la primera como consecuencia de decisiones inadecuadas anteriores y la segunda a un deterioro en la situación económica.

2. Ratio de cartera atrasada menos provisión de colocaciones en relación al total de activos (R2).
3. Ratio de cartera atrasada en relación al total de colocaciones (cartera vigente) (R3). Éste es un indicador de calidad de cartera de los bancos y refleja el riesgo crediticio del mismo. Una elevada proporción de activos problemáticos y sus correspondientes pérdidas asociadas a éstos, deberán ser cubiertas con las utilidades y, finalmente, con el capital.
4. Ratio de capital social en relación al total de activos (R4). Niveles mínimos de capital actúan como un soporte para enfrentar los choques económicos. Si el valor de los activos de un banco disminuye en relación al valor de los pasivos, que no son de su propiedad, el capital prontamente se verá afectado.
5. Ratio de capital social más provisión de colocaciones en relación al total de activos (R5).
6. Ratio de capital social más provisión para colocaciones menos cartera atrasada en relación al total de activos, a este ratio se le denomina Coeficiente de Cobertura (R6). Éste es un indicador compuesto y más general que mide la fragilidad de los bancos.

B. FUENTES PRINCIPALES DE RIESGO:

RIESGO CREDITICIO

7. Ratio de Total de Colocaciones en relación a los Activos Totales. Cuanto más grande el ratio, mayor es el riesgo del portafolio del banco de no cumplimiento.

RIESGO DE LIQUIDEZ

8. Ratio de Total Depósitos del público en relación a los Activos Totales.
9. Ratio de Depósitos del Sistema Financiero y Organismos Internacionales en relación al Total de Activos.
10. Fondos Interbancarios en relación al Total de Activos.
11. Ratio de Adeudados y otras Obligaciones Financieras en relación a los Activos Totales.

BIBLIOGRAFÍA

Barajas, Adolfo and Roberto Steiner

Credit Stagnation in Latin America. IMF Working Paper. 2000.

Bossone, Biagio

Should Banks Be Narrowed? IMF Working Paper. 2001.

Dziobek, Claudia

Market-Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring.

IMF Working Paper.1999.

Dziobek, Claudia and Ceyla Pazarbasioglu

Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries.

IMF Working Paper. 1997.

Enoch, Charles, Gillian Garcia, and V. Sundararajan

Recapitalizing Banks with Public Funds. IMF Staff Papers. Vol.48 N°1. 2001

Frydl, Edward J. and Marc Quintyn

The Benefits and Costs of Intervening in Banking Crises.

IMF Working Paper. 2000.

Garcia-Herrero, Alicia

Banking Crises in Latin America in the 1990s: Lessons from

Argentina,Paraguay, and Venezuela. IMF Working Paper.1997.

Honohan, Patrick

Recapitalizing Banking Systems: Implications for Incentives and Fiscal and

Monetary Policy. Fondo Latinoamericano de Reservas. 2000.

Lindgren, Carl-Johan, Tomas J.T. Balino, Charles Enoch, Anne-

Marie Gulde, Marc Quintyn, and Leslie Teo

Financial Sector Crisis and Restructuring. Lessons from Asia. IMF.

Occasional Paper 188. 2000.

Pangestu, Mari and Manggi Habir

The Boom, Bust, and Restructuring of Indonesian Banks. IMF Working

Paper. 2002.