
Japón: crisis y saneamiento del sector bancario

Este artículo ha sido elaborado por Santiago Cardenal, del Servicio de Estudios.

1. INTRODUCCIÓN

La fuerte reducción del ritmo de expansión de la economía japonesa durante la pasada década tuvo su origen en el estallido, en 1990, de la «burbuja» financiera generada por el rápido crecimiento de los precios de los activos financieros durante la segunda mitad de los años ochenta. El hundimiento de dichos precios afectó gradualmente al conjunto de la actividad económica, iniciándose un proceso de desaceleración del ritmo de actividad que se prolongó e intensificó —con el breve paréntesis del bienio 1995-1996— a lo largo del decenio, pese a las políticas fuertemente expansivas, en los planos monetario y fiscal, llevadas a cabo por las autoridades japonesas.

El núcleo del deterioro económico se situó en la fuerte convulsión sufrida por el sistema financiero y, en especial, por el sector bancario, cuya crisis ha sido, en términos de duración e intensidad, la más grave registrada en los países desarrollados a lo largo de los últimos veinte años. A pesar de que la caída del ritmo de crecimiento actuó como desencadenante inmediato de la crisis bancaria, las causas últimas de su intensidad y duración están vinculadas, de forma directa, a las características de la regulación del sistema financiero japonés, a los rasgos estructurales del sector bancario y a las políticas de gestión y expansión de los bancos japoneses.

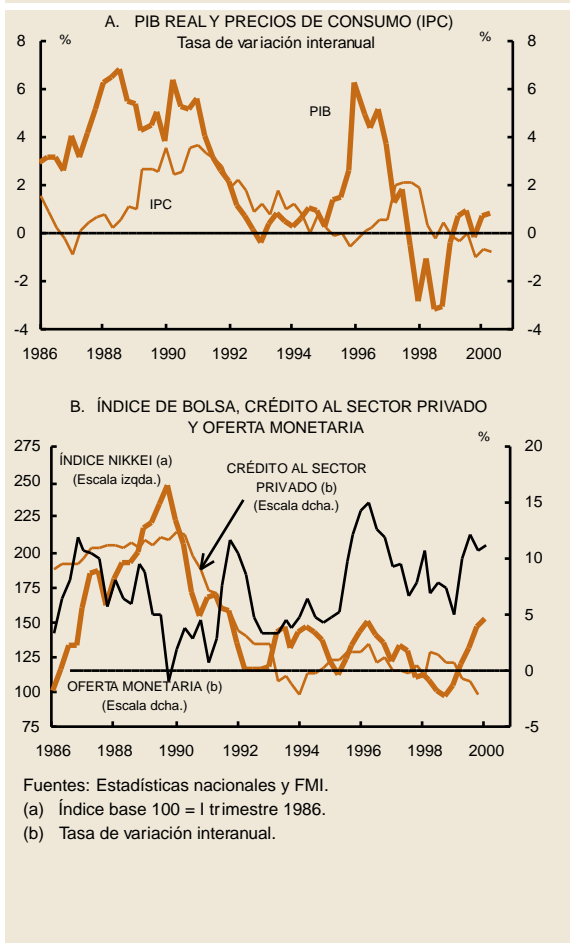
Este artículo consta de cinco epígrafes. Tras la introducción, en el segundo epígrafe se describe el contexto en el que se inició el deterioro de la situación del sistema bancario, y se resume brevemente su evolución y la respuesta de las autoridades económicas hasta 1997. En el tercero se exponen las deficiencias estructurales del sector y se analiza expresamente, como variable fundamental, el volumen de riesgos acumulados por la banca. En el cuarto se indican las características del plan de saneamiento bancario llevado a cabo por el gobierno japonés a partir de 1998. Finalmente, en el quinto y último epígrafe se presentan las conclusiones.

2. DESARROLLO Y DIMENSIÓN DE LA CRISIS BANCARIA

Desde el inicio de la pasada década, la economía japonesa mostró una evolución negativa, marcada por una fuerte moderación del ritmo de crecimiento y por un proceso paralelo de estancamiento primero y, posteriormente, de caída de los niveles de precios (véase gráfico 1.A). Esta

GRÁFICO 1

**Japón: evolución económica
1986 a 2000**



evolución se vio agravada notablemente por la situación del sector bancario, que experimentó un fuerte deterioro a lo largo de los años noventa. Durante la segunda mitad de la década de los noventa, la gran mayoría de las entidades bancarias habían perdido una parte de su clientela tradicional, las grandes corporaciones industriales —financiadas de forma creciente en los mercados internacionales, tras el comienzo del proceso de apertura y desregulación del mercado financiero japonés iniciado en 1985—, y, para sustituirla, se habían embarcado en una agresiva política de crecimiento tanto en el plano internacional, comenzando por el área del sudeste de Asia, como en el ámbito interno. En este último, especialmente, la banca japonesa orientó de manera progresiva su actividad hacia el segmento de las pequeñas empresas, el sector inmobiliario y las economías domésticas, concediendo un creciente volumen de préstamos colateralizados, en su gran mayoría, con acciones y propiedades inmobiliarias.

La crisis bancaria —y, por extensión, la del conjunto del sistema financiero— vino desen-

cadenada por el brusco hundimiento de los precios de los activos financieros registrado tras el estallido de la «burbuja financiera», a comienzos del año 1990, iniciado con el desplome del índice NIKKEI —representativo de las cotizaciones de la Bolsa de Tokio—, cuyo nivel se redujo en más de un 60 % desde finales de 1989 hasta finales de 1992 (véase gráfico 1.B), lo que vino acompañado de una caída similar de los precios de los inmuebles. De esta forma, a los efectos negativos, sobre la actividad bancaria, de la desaceleración del crecimiento económico se sumó la fuerte pérdida de valor de los colaterales financieros e inmobiliarios que garantizaban buena parte del stock de préstamos bancarios existentes, dando lugar a un rápido aumento de los niveles de impagados y demora, y, en última instancia, a un intenso deterioro de la solvencia y rentabilidad de las entidades bancarias y a una fuerte desaceleración del crédito al sector privado a partir de 1992 (véase nuevamente el gráfico 1.B).

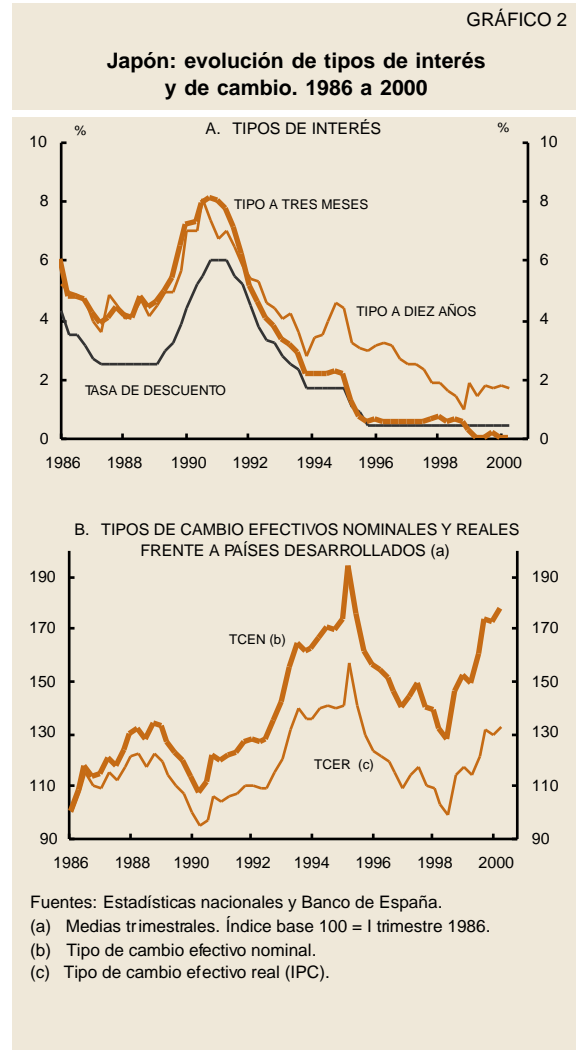
La respuesta de las autoridades durante la primera mitad del decenio no incorporó un proceso eficaz de reestructuración y saneamiento de las entidades bancarias. De hecho, la ley de reforma financiera aprobada en 1992 tuvo, como era previsible, dados su tímido planteamiento y la creciente magnitud de los problemas bancarios, un alcance muy reducido, por lo que el deterioro de los balances bancarios se agravó gradualmente, pese a que los bancos ocultaron durante más de ocho años la magnitud real de la crisis.

Tras el estallido de la «burbuja financiera», la política fiscal japonesa mantuvo, hasta 1992, un tono claramente restrictivo, pese a la evidencia de una creciente desaceleración del ritmo de actividad a partir de 1991; actitud que se basó tanto en la lógica aversión de las autoridades económicas niponas a incurrir en déficit públicos como en un relativo optimismo sobre el alcance real de la crisis financiera y en la confianza en la aparente solidez de las grandes entidades bancarias (que figuraban, por volumen de activos, entre las mayores del mundo a comienzos de los años noventa). En cambio, el Banco de Japón, a la vista de la delicada situación de los mercados financieros, llevó a cabo, rápidamente, un cambio de signo en la política monetaria (fuertemente restrictiva hasta entonces), que adoptó, desde mediados de 1991, un tono expansivo plasmado en sucesivas reducciones de los tipos oficiales (véase gráfico 2.A). A pesar de que esta combinación de políticas no tuvo efectos significativos sobre el ritmo de actividad económica, sí facilitó, en cambio, la continuada apreciación del yen hasta el año 1995 (véase gráfico 2.B). Esta evolución aparentemente paradójica, dada la debilidad de la economía,

tiene su explicación en los elevados superávits por cuenta corriente registrados durante la primera mitad de la década, como consecuencia de la moderación de la demanda interna y del mantenimiento de altas tasas de ahorro doméstico. Sin embargo, el inicio de una política fiscal crecientemente expansiva a partir de 1993 favoreció la recuperación del crecimiento económico durante el bienio 1995-1996 y la rápida depreciación del yen a partir de mediados de 1995. No obstante, la ganancia de dinamismo de la actividad, como consecuencia del impulso fiscal, apenas se tradujo en una mayor demanda de crédito interior, por lo que su impacto sobre la cuenta de resultados de la banca fue muy escaso. Al mismo tiempo, hay que señalar que el deterioro de la situación de la banca japonesa, desde comienzos de la década, dio lugar a un aumento de su coste de obtención de fondos en los mercados internacionales, como resultado de la elevación de la prima de riesgo de las entidades bancarias japonesas.

A mediados de 1997 se produjo la brusca finalización de la fase de recuperación iniciada en 1995, como consecuencia simultánea de la subida de impuestos indirectos llevada a cabo por el gobierno Hashimoto en 1997 y de los efectos negativos de la crisis financiera asiática sobre la banca —que, como ya se ha señalado, había llevado a cabo desde finales de los años ochenta una política de rápida expansión en el sudeste de Asia— y sobre las exportaciones japonesas. La recesión de la economía agravó notablemente el deterioro de los balances bancarios (véanse cuadros 1 y 2), acelerando el crecimiento de los fallidos y de los riesgos, provocando un nuevo estancamiento del crédito privado y dando lugar, por primera vez en la década, a la quiebra de algunos de los grandes bancos japoneses (Banco Industrial de Japón y Banco Hokkaido, entre otros). Estas quiebras, junto con los indicios crecientes de que la dimensión de la crisis bancaria era superior a la reflejada en los datos presentados por las propias entidades, llevaron a las autoridades económicas a adoptar una actitud más decidida. Así, el gobierno Obuchi —surgido de las elecciones generales celebradas en 1998— planteó una política correctora de la deteriorada situación financiera del país, y, siguiendo la inspiración de los principios liberalizadores establecidos en la «reforma financiera» proclamada en 1997, elaboró en 1998 un plan de saneamiento del sector bancario.

La crisis bancaria japonesa es, por su intensidad y duración, la de mayor dimensión entre las registradas por los países desarrollados durante los últimos quince años del siglo XX. Esto se constata, por lo que se refiere a su intensidad, tanto si se miden las consecuencias en tér-



minos del coste fiscal directo que ha supuesto la resolución de la crisis —cuya cifra oficial se eleva a 70 billones de yenes— como, sobre todo, si se considera el volumen de préstamos bancarios dudosos, cuyas estimaciones van desde los 64,3 billones de yenes, el 13 % del PIB de 1998, según la valoración oficial en marzo de 1999 (véase cuadro 3), hasta más de 100 billones de yenes, según las estimaciones privadas más pesimistas. Y, en cuanto a su duración, hay que resaltar que no existen ejemplos comparables al caso japonés en las crisis bancarias recientes de otros países desarrollados, cuya duración media se situó, en general, en torno a tres o cuatro años. De hecho, el programa de saneamiento bancario se extiende hasta comienzos del año 2003, lo que implica un período de doce años que triplica la media temporal de los episodios respectivos de crisis registrados en las últimas décadas en los países desarrollados.

La evolución de la cifras de las principales partidas del balance y de la cuenta de resultados del conjunto de la banca de Japón, en comparación con las respectivas de la banca de los

CUADRO 1

Japón. Sector bancario: evolución de rentabilidad 1991-1997
(Billones de yenes y porcentajes)

	1991	1995	1996	1997
SECTOR BANCARIO:				
Beneficios (a)	2,4	-5,3	-0,4	-9,7
% de activos totales	0,2	-0,37	-0,0	-0,63
BANCA COMERCIAL (b):				
Beneficios (a)	1,1	-2,3	0,0	-4,0
% de activos totales	0,2	-0,33	0,0	-0,60
PRO MEMORIA:				
PIB (variación anual)	3,8	1,5	5,1	1,4
NIKKEI (variación acumulada) (c)	-40,9	-48,9	-50,2	-60,8

Fuentes: Banco de Japón y OCDE.
 (a) Después de impuestos.
 (b) Entidades ordinarias de depósito (clasificación OCDE).
 (c) Índice de la Bolsa de Tokio: variación en porcentaje acumulada desde 1989.

restantes principales países desarrollados (véanse cuadros 4 y 5), permite identificar algunos factores ilustrativos de la debilidad estructural del sector bancario japonés. Destaca, sobre todo, el bajo nivel de rentabilidad y capitalización de la gran mayoría de las entidades bancarias japonesas, incluso antes de la crisis; asimismo, sus niveles de provisionamiento por fallidos y riesgos hasta 1995 eran muy reducidos; y, además, existía un notable exceso de capacidad del sector, que, pese a la crisis, apenas se redujo entre 1992 y 1997. Todo ello configuraba una situación de la banca privada japonesa, en relación con la de otros países desarrollados, caracterizada por un conjunto de graves deficiencias estructurales que sirvieron de caldo de cultivo para el agravamiento de la crisis.

3. LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SECTOR BANCARIO

Las principales debilidades estructurales afectan tanto a los sistemas de regulación y su-

pervisión oficial del sector como a la estructura y política de crecimiento del sector bancario. Una enumeración de los elementos más significativos —si bien no necesariamente ordenados según su importancia relativa— podría articularse en torno a los siguientes puntos:

1º. *Un excesivo intervencionismo público*, que configuró un sistema consistente, en primer lugar, en el ajuste de los ritmos de expansión de las entidades bancarias según los criterios de planificación decididos por el Ministerio de Finanzas, tendentes a aproximar el tamaño y la rentabilidad del conjunto de los bancos mediante procesos de absorción y fusión; y, en segundo lugar, en el establecimiento de fuertes barreras de separación legal entre las diferentes facetas del negocio bancario y de las operaciones financieras, lo que llevó a la creación de bancos rígidamente segmentados y especializados.

2º. *Un deficiente sistema de regulación*, en el que cabe destacar la laxitud de las exigen-

CUADRO 2

Japón. Banca comercial (a): evolución de activos, préstamos y depósitos (b) 1987-1997
(Variación acumulada, en porcentajes)

	1987-1990	1990-1997	1990-1995	1995-1997
Activos totales	50,4	-7,7	-7,6	-0,1
Préstamos	55,6	5,4	7,5	-1,9
Depósitos	51,1	-9,0	-6,0	-3,2
PRO MEMORIA:				
PIB nominal	22,9	18,1	12,4	5,1

Fuentes: OCDE y FMI.
 (a) Banca ordinaria de depósitos (clasificación OCDE).
 (b) Datos de fin de período.

CUADRO 3

Japón. Sector bancario (a), préstamos de riesgo (b) y total de préstamos dudosos (c) (marzo de 1999)
(Billones de yenes y porcentajes)

	Préstamos de riesgo		Préstamos dudosos Total		
	Valor	% crédito	Valor	% crédito	% PIB (f)
Sector bancario	29,6	5,4	64,3	11,7	13,0
Grandes bancos (d)	20,3	5,7	41,6	11,6	8,4
Bancos regionales (e)	9,4	4,9	22,7	11,7	4,6

Fuentes: Agencia de Supervisión Financiera, OCDE y FMI.

(a) Están excluidas las pérdidas de bancos nacionalizados en esa fecha.
 (b) Préstamos a empresas quebradas, con suspensión de pagos de intereses (más de tres meses) o con reducción de intereses. Se trata de la parte de mayor nivel de problemas dentro del total de préstamos dudosos.
 (c) Préstamos no seguros, clasificados en categorías II y III (véase más adelante cuadro 5).
 (d) 19 mayores bancos.
 (e) Entidades de ámbito local.
 (f) PIB nominal de 1998.

cias de dotación de capital de las entidades. Su consecuencia fue una situación —agravada desde mediados de la década de los ochenta— de infracapitalización generalizada de los bancos japoneses, que dificultó el cumplimiento de los requerimientos establecidos por el Acuerdo de Basilea (1988). Ello hizo que los bancos japoneses tuvieran que recurrir a un dilatado período para la aplicación de dicha normativa y a mantener una irregular cláusula de contabilización, como parte del capital, del 45 % del total de las ganancias de valor no realizadas de las carteras bancarias. Cuando se produjo el hundimiento de las cotizaciones bursátiles e inmobiliarias a partir de 1990, los bancos japoneses se encontraron en una situación de falta de capital para hacer frente a la rápida expansión de los riesgos derivados del aumento de fallidos, lo que deterioró sus ratios de solvencia. Asimismo, la normativa de provisionamiento de riesgos era igualmente poco exigente, lo que, unido a las notables deficiencias del sistema de calificación del riesgo de los préstamos (autoevaluación por las entidades, con criterios muy poco estrictos hasta 1998), llevó a un nivel extremadamente reducido de provisionamiento, prácticamente inexistente hasta 1995.

3º. *Un deficiente sistema de supervisión bancaria* (a cargo del Ministerio de Finanzas hasta 1997). Dicho sistema se basaba, en conjunto, en unos criterios muy rudimentarios de inspección y análisis, no homologables, en general, con los vigentes en el resto de los principales países desarrollados, lo que hizo inviable la detección del grado creciente de riesgos asumidos por las entidades durante la expansión de los años ochenta (tanto en las operaciones internas como en las de carácter internacional de los bancos que tenían autorizadas estas últimas) y dificultó la evaluación de la dimensión

de la crisis a partir de 1991. Por ello, durante la primera mitad de los años noventa las autoridades siguieron recurriendo a su tradicional política de evitar las previsibles quiebras bancarias mediante absorciones de los bancos afectados por parte de otras entidades, dañando así, a la larga, la estabilidad de estas últimas. Esta situación, a la vista de las cada vez más frecuentes quiebras y de los crecientes costes impuestos por dicha política a las entidades de mayor peso, se tornó finalmente inviable, abocando, a partir de 1998, a un cambio del sistema supervisor, creándose para ello la Agencia de Supervisión Financiera, a la que se dotó de mejores medios y de mayor independencia.

4º. *Un elevado grado de restricción de la competencia, caracterizado por un fuerte nivel de protección del mercado bancario interno* —en el que la banca extranjera ha tenido una participación inferior al 10 %, durante las dos últimas décadas, con una actividad concentrada, hasta fechas muy recientes, casi exclusivamente en las operaciones con divisas—, junto con un tácito *acuerdo permanente de ayudas oficiales a los bancos nacionales en situaciones de dificultad*, lo que supuso un elevado grado de colusión entre intereses públicos y privados y la desincentivación de los procesos de cambio estructural del sector exigidos tanto por las mutaciones de las actividades financieras como por la evolución de la crisis bancaria en el país. Todo ello contribuyó, asimismo, de modo fundamental, a disminuir los niveles de exigencia prudencial por parte de las propias entidades, a reducir la preocupación por sus bajas tasas de rentabilidad y a crear una *continuada situación de «riesgo moral»*.

5º. *Una estructura corporativa del sector bancario dominada por un reducido número de*

Japón. Banca comercial (a): capital y cuenta de resultados: comparación internacional 1987-1997 (Principales ratios)
(Porcentajes de activos totales medios; medias del período)

	Expansión		Crisis bancaria	
	1987-1989	1990-1994	1995-1997	1990-1997
CAPITAL (b):				
Japón	2,8	3,5	3,2	3,4
Estados Unidos	6,2	7,3	8,2	7,7
Alemania	4,7	5,2	5,1	5,2
Reino Unido	5,4	4,2	4,1	4,2
RESULTADOS NETOS (c):				
Japón	0,6	0,4	0,4	0,4
Estados Unidos	1,7	2,0	2,2	2,1
Alemania	1,0	1,2	0,9	1,1
Reino Unido	1,8	1,6	1,4	1,5
PROVISIONES NETAS (d):				
Japón	0,0	0,1	0,6	0,3
Estados Unidos	1,0	0,7	0,4	0,6
Alemania	0,4	0,6	0,4	0,5
Reino Unido	1,1	0,9	0,2	0,7
RENTABILIDAD (ROA) (e):				
Japón	0,3	0,1	-0,3	0,0
Estados Unidos	0,4	0,9	1,2	1,0
Alemania	0,3	0,3	0,3	0,3
Reino Unido	0,4	0,4	0,8	0,5

Fuente: OCDE, *Bank profitability*, 1998 y 1999.

NOTA: Los porcentajes están redondeados.

(a) Banca de depósitos.

(b) Incluye reservas.

(c) Diferencia entre rentas totales y gastos totales.

(d) Total.

(e) Beneficio después de impuestos = Resultados netos – provisiones netas – impuestos.

grupos financiero-industriales (*keiretsus*), en los que se han establecido fuertes y permanentes lazos financieros entre un banco financiador («banco principal», o *main bank*) del conjunto de actividades de las empresas del grupo y estas últimas (empresas financieras no bancarias, empresas de servicios y empresas industriales). Según la mayoría de los estudios más solventes sobre la estructura de los *keiretsus*, la posición dominante del «banco principal» de cada grupo le ha permitido, tradicionalmente, liderar las estrategias de las empresas no financieras cuando estas últimas han atravesado situaciones de dificultades financieras graves. La actuación de los *keiretsus* implica, en todo caso, una elevada interdependencia entre intereses bancarios e industriales, como contrapartida de las ventajas de coste de financiación para las empresas industriales y de la reducción del coste de supervisión del riesgo de los préstamos intragrupal para el banco financiador. En este sentido, el empeoramiento prolongado de la situación de las empresas industriales como consecuencia de la reducción del crecimiento de la demanda interna en los años no-

venta deterioró progresivamente la posición financiera de los mayores bancos japoneses, al tiempo que, según los criterios de actuación intragrupo antes señalados, incrementó sensiblemente la influencia de dichos bancos sobre el sector industrial japonés.

6º. Finalmente, *las políticas de gestión de los grandes bancos japoneses han mostrado deficiencias significativas. Dichas políticas se han caracterizado por una orientación muy acusada hacia la ganancia de cuotas de mercado, una escasa transparencia en la información y un insuficiente rigor en la aplicación de las técnicas contables.* La combinación de estos elementos facilitó el explosivo crecimiento del sector bancario japonés en los años ochenta y el subsiguiente deterioro de los niveles de riesgo de los préstamos bancarios cuando los valores de mercado de los colaterales de los préstamos se vieron rápidamente erosionados. La falta de transparencia en la información bancaria y los deficientes criterios de contabilización —que primaban el uso de los valores nominales en lugar de los precios de mercado en las valoraciones de activos

CUADRO 5

**Japón. Dimensión del sector bancario (a): comparación internacional 1987-1996
(Porcentaje del PIB)**

	1987	1992	1996
PRÉSTAMOS AL SECTOR PRIVADO (b):			
Japón	161,7	181,3	183,0
Estados Unidos	74,2	62,6	66,4
Alemania	86,7	90,7	104,9
Reino Unido	88,9	112,8	123,7
DEPÓSITOS TOTALES (c):			
Japón	175,5	184,8	176,3 (d)
Estados Unidos	63,8	58,5	54,1
Alemania	54,6	54,6	59,6
Reino Unido	69,9	92,0	106,5

Fuente: FMI, *International Financial Statistics* (año 1997 y enero 2000).
 (a) Definición amplia del sector bancario, según FMI (sin otras instituciones financieras).
 (b) Total de préstamos a particulares y empresas no financieras.
 (c) Depósitos a la vista, a plazo, y de ahorro.
 (d) 1997.

de las entidades— dificultaron sensiblemente, a su vez, la evaluación de la situación real del sector. Además, la importancia atribuida por los bancos japoneses al crecimiento constante de sus cuotas de mercado y a la expansión de sus activos propició notablemente el *exceso de capacidad del sector*.

Cuando el deterioro del sector se aceleró y la crisis bancaria obligó a las autoridades a intervenir en su corrección, se planteó la necesidad acuciante de conocer los *niveles reales de riesgo* de forma más precisa y más acorde con los estándares internacionales. Ello llevó al establecimiento, en 1998, de un nuevo sistema oficial de evaluación de los préstamos, basado en una *cuádruple clasificación*. La clase I del nuevo sistema comprende todos los préstamos considerados exentos de riesgo; la clase II incorpora a aquellos

préstamos sujetos a «vigilancia específica», por estimarse, en conjunto, susceptibles de ser dudosos en cuanto a su cumplimiento; la clase III reúne a los que presentan «serios problemas» para la realización de sus pagos; y, finalmente, la clase IV contiene los préstamos estimados como irrecuperables, pero que todavía no han sido retirados del *stock* total de préstamos vivos (normalmente, un grupo muy pequeño) (1).

En marzo de 1999 (véase cuadro 7), el total de préstamos dudosos del sector bancario se

(1) Dentro de este esquema, el concepto genérico de préstamos «dudosos» utilizado en este informe representa la medida más habitual del conjunto de préstamos no seguros y corresponde al total de las clases II y III. La amplitud de dicho grupo lo hace internamente poco homogéneo, y subsiste todavía una importante ambigüedad respecto al conjunto de riesgos reales de la clase II: problema impor-

CUADRO 6

**Japón. Sector bancario. Evolución de los préstamos de riesgo y los fallidos (a) 1993-1997
(Billones de yenes)**

	MAR				
	1993	1994	1995	1996	1997
SECTOR BANCARIO:					
Préstamos de riesgo	12,7	13,7	13,0	26,8	24,0
Préstamos fallidos (b)	4,9	6,0	7,3	13,5	13,0
GRANDES BANCOS:					
Préstamos de riesgo	11,7	12,5	11,6	20,4	18,5
Préstamos fallidos (b)	3,7	4,5	5,5	10,3	9,4

Fuente: Federación de Asociaciones de Banqueros de Japón.

(a) Los datos de la banca privada en el período han presentado, a lo largo del mismo, una gradual ampliación de la calificación de *riesgo* y de *cobertura* de entidades representadas, por lo que no hay una homogeneización de estas dos variables para el total del período. Ello hace que estas series sean estrictamente representativas solo en términos de tendencias.

(b) Pérdidas de préstamos definitivas reconocidas por los bancos.

CUADRO 7

**Japón. Sector bancario: préstamos de riesgo y dudosos (a): estimación reciente, 1998-1999
(Billones de yenes y porcentajes)**

	MAR 1998		MAR 1999	
	Valor	% crédito total (b)	Valor	% crédito total (b)
PRÉSTAMOS DE RIESGO (c):				
Sector bancario	26,7	4,5	29,6	5,4
Grandes bancos (d)	18,9	4,8	20,3	5,7
Bancos regionales	7,8	4,0	9,4	4,9
PRÉSTAMOS DUDOSOS TOTALES:				
Sector bancario	65,7	111,2	64,3	11,7
Préstamos Clase II	60,7	10,3	61,0	11,1
Préstamos Clase III	5,0	0,8	3,0	0,6
Grandes bancos (d)	44,1	11,2	41,6	11,6
Préstamos Clase II	40,2	10,2	39,2	10,9
Préstamos Clase III	3,8	1,0	2,3	0,6
Bancos regionales	21,3	10,9	22,7	11,7
Préstamos Clase II	20,2	10,4	21,8	11,3
Préstamos Clase III	1,2	0,6	0,9	0,5

Fuente: Agencia de Supervisión Financiera.

- (a) Se excluyen dos grandes bancos (LTCB y NCB), nacionalizados en 1998, en las cifras presentadas en este cuadro.
- (b) Excluidos préstamos de categoría IV, es decir, totalmente fallidos.
- (c) A partir de 1998 comprende: préstamos a entidades en situación legal de bancarota, préstamos con mora igual o superior a tres meses y préstamos reestructurados.
- (d) Banca comercial (*city banks*), crédito a largo plazo y mayores bancos de patrimonio (*Trust banks*).

elevaba, según la estimación oficial, a algo más de 64 billones de yenes (61 billones de clase II y 3 billones de clase III); aproximadamente, el 13 % del PIB de 1998. No obstante, diversas estimaciones privadas elevaban dicha cifra hasta la cota de 100 billones de yenes. A la vez, el total de «préstamos de riesgo» del sector se situaba, en la estimación oficial, en 29,6 billones de yenes, que, en su gran mayoría, correspon-

dían al conjunto de los grandes bancos. Hay que indicar que una estimación alternativa privada, en septiembre de 1998, ofrecía, para este último grupo, una cifra de «préstamos de riesgo» (véase cuadro 8) sensiblemente superior, también, a las respectivas valoraciones oficiales efectuadas en marzo de 1998 y marzo de 1999. Finalmente, la cuantía de los préstamos fallidos no provisionados del sector se elevaba, según la estimación oficial realizada en septiembre de 1998, a 16,9 billones de yenes.

tante, dado que se trata del mayor volumen del total de préstamos dudosos. A partir de la clasificación oficial, se separa un grupo específico de «préstamos de riesgo» (*non performing loans*): aquellos cuya demora de pago de intereses excede a tres meses, los que han sido reestructurados, y los que corresponden a prestamistas en situación legal de bancarota. En la práctica, dicho grupo está integrado por la suma de los de la clase III y una porción de los de la II.

4. EL PLAN DE SANEAMIENTO DE LA BANCA

Como ya se ha señalado anteriormente, la situación de crisis bancaria generalizada, agra-

CUADRO 8

**Japón. Grandes bancos: estimación alternativa de préstamos de riesgo (a) y de reservas. Septiembre 1999
(Billones de yenes)**

	Préstamos de riesgo				Reservas
	Total	Alto riesgo (b)	Dudosos (c)	Cancelados en parte	Total
1. Banca comercial	21,1	12,3	3,4	5,4	12,1
2. Bancos de patrimonio	6,9	4,5	0,9	1,5	3,5
3. Grandes bancos (3 = 1 + 2)	28,0	16,8	4,3	6,2	15,6

Fuentes: Fitch IBCA y FMI.

- (a) El concepto de «riesgo» pretende ofrecer una estimación más aquilatada que el del cuadro 7.
- (b) Préstamos de clases III y IV.
- (c) Parte sustancial de préstamos de clase II.

CUADRO 9

**Japón. Fondos públicos de capitalización aportados a las mayores entidades bancarias (marzo 1999)
(Billones de yenes)**

	Total	Distribución	
		Acciones preferentes	Deuda subordinada
1. Banca comercial (a)	6,2	5,2	1,0
2. Otras entidades (b)	1,3	0,9	0,3
3. Total grandes bancos (3 = 1 + 2)	7,5	6,2	1,3

Fuentes: Comisión de Reconstrucción financiera y FMI.
(a) Diez mayores bancos.
(b) Bancos de patrimonio (*Trust banks*), cinco mayores.

vada por la recesión que se inició a finales de 1997, obligó al gobierno japonés, en 1998, a abandonar la estrategia relativamente continuista seguida hasta dicha fecha y a llevar a la práctica los principios teóricos liberalizadores de la «reforma financiera» (proclamada oficialmente en 1997), mediante una política efectiva de reestructuración del sector bancario, concretada, de modo general, en un plan de saneamiento. El plan —que fue definido a lo largo del año 1998— tiene una vigencia de cuatro años fiscales, es decir, desde marzo de 1999 a marzo de 2003, y se completa con una «garantía» pública de protección «universal» a los depositantes del conjunto del sector bancario desde 1998 hasta marzo del año 2001 (2).

El plan de saneamiento bancario pretende, en realidad, un doble objetivo: por un lado, facilitar legalmente las intervenciones públicas mediante el conjunto de cambios regulatorios y de supervisión que fueron necesarios para instrumentar las acciones públicas correctoras y facilitar la gestión de la crisis; y, por otro, de forma inmediata, evitar la posibilidad de una quiebra generalizada del sector mediante ayudas públicas a los bancos considerados viables.

Las modificaciones legales y regulatorias, aprobadas en 1998, fueron muy amplias, y constituyen un proceso de alteración sustancial del antiguo sistema, con una orientación básicamente de signo liberalizador. De esta forma, se modificó profundamente el sistema de regulación del sector mediante la ley de Reconstrucción Financiera, que autoriza al gobierno a intervenir los bancos en situación de grave dificultad y a nacionalizar temporalmente aquellos en situación de quiebra, y se aprobó la ley de Normalización Financiera, que establece el esquema general de recapitalización bancaria mediante fondos públicos. Ello se completó, en

el terreno de la supervisión (3), con la sustitución del Ministerio de Finanzas por un nuevo organismo más independiente y mejor dotado de medios técnicos y humanos, el Comité de Reconstrucción Financiera (cuyo agente principal es la Agencia de Supervisión Financiera), y, finalmente, con la creación de una Agencia estatal única para la compra de préstamos fallidos a las entidades bancarias. El resultado de estas modificaciones significa la eliminación de la intervención administrativa que dirigía la evolución del conjunto del sector bancario.

Por lo que se refiere al sistema de ayudas administrativas, en octubre de 1998 se estableció un esquema oficial de dotación de fondos públicos, aumentando la asignación existente, en cuentas específicas de la Corporación de Garantía de Depósitos, hasta un total disponible de 60 billones de yenes en concepto de saneamiento bancario general. Su distribución por partidas se efectuó según modalidades de intervención, de forma que se destinaron 25 billones de yenes para aportaciones de capital a entidades viables, 18 billones para la liquidación total de los bancos considerados inviables y 17 billones para protección específica a los depositantes en los bancos afectados directamente por la crisis. En abril del año 2000, el total de fondos disponibles fue ampliado hasta 70 billones de yenes. La financiación del plan se efectuó de la siguiente forma: 7 billones de yenes vía emisiones de bonos del Estado y 53 billones de yenes con fondos del Banco de Japón (cifra que se previó complementar con aportaciones de las propias entidades) garantizados por el gobierno japonés.

Para la aplicación del esquema de capitalización de los bancos considerados viables, las autoridades económicas aprobaron, en marzo de 1999, como primer paso, una aportación de

(2) Habiendo señalado el gobierno, en 1999, que no extenderá dicha «garantía» más allá de la fecha citada.

(3) El Banco de Japón, con estatuto de independencia desde 1997, no tiene competencias en este terreno.

Japón. Sector bancario. Planes de reestructuración presentados por los bancos receptores de fondos públicos, período 1999-2003
(Variación porcentual total en el periodo señalado) (a)

	Resultados		Gastos generales	Costes de personal	Total empleo
	Netos	Brutos			
1. Banca comercial					
Dai-Ichi-Kangyo	19,8	3,0	-7,8	-16,1	-18,2
Fuji	50,9	18,7	-8,0	-10,1	-8,8
Sakura	35,3	8,2	-10,2	-16,4	-21,0
Sanwa	13,7	6,3	-2,3	-15,4	-16,2
Sumitomo	6,6	-1,6	-9,0	-5,6	-13,3
Asahi	14,8	8,6	-6,9	-5,9	-7,8
Daiwa	25,1	0,1	-15,3	-17,0	-17,5
Tokai	20,2	2,8	-10,6	-16,9	-12,5
Banco Industrial de Japón	...	-12,6	-9,9	-0,9	-6,2
Yokohama	-11,9	-14,9	-21,1
2. Bancos de patrimonio (Trust banks)	-53,3	-28,1	-0,6	-7,1	-2,8
Mitsubishi Trust	-14,6	-1,6	-2,9	-14,8	-11,9
Sumitomo Trust	17,0	23,8	-6,3	-1,8	-10,8
Mitsui y Chuo Trust	39,0	10,3	-14,3	-17,2	-14,6
Toyo Trust	...				
3. TOTAL BANCA (3 = 1 + 2)	11,5	3,4	-7,9	-11,6	-13,8

Fuentes: FMI (1999), Merrill Lynch y *Nikkei Weekly*.

(a) Las variaciones corresponden específicamente a los resultados brutos y netos y a los gastos generales. Las correspondientes a las restantes variables son estimaciones de las fuentes nacionales citadas.

fondos públicos (la segunda tras la efectuada en marzo de 1998 por un total de 1,8 billones de yenes), dirigida a las mayores entidades bancarias. Con posterioridad, esta actuación fue completada gradualmente por otras similares orientadas a la capitalización de entidades de menor tamaño y bancos de ámbito regional. El gobierno había establecido que la cuantía de las ayudas aportadas sería determinada por las solicitudes que deberían efectuar, a tal efecto, los propios bancos, exigiendo como contrapartida la presentación, por estos, de planes de ajuste empresarial con un horizonte de cuatro años, hasta marzo del año 2003. De esta forma, las 15 mayores entidades bancarias (con excepción de un solo banco) presentaron una petición de ayudas públicas por un valor total de 7,5 billones de yenes (el 1,5 % del PIB de 1998). De dicho total, desembolsado a finales del mes de marzo de 1999 (véase cuadro 9), 6,2 billones de yenes se canalizaron a través de la adquisición de acciones preferentes y 1,3 billones mediante la compra de deuda subordinada de los bancos.

En cuanto a los planes de reestructuración presentados por las mayores entidades bancarias (véase cuadro 10), estas comprometieron, en conjunto, la eliminación de préstamos fallidos por un total de 9 billones de yenes a final de marzo de 1999, en tanto que durante el período

de cuatro años de vigencia del plan prevén un incremento total (11,5 %) de los resultados netos y fuertes descensos de los gastos generales y de los niveles de empleo en el sector (7,9 % y 11,6 %, respectivamente). Además, los bancos completaron, por su parte, las ayudas públicas con una inyección de fondos privados por valor de 2,1 billones de yenes.

Finalmente, un elemento básico para la reestructuración del sector bancario es la política de fusiones iniciada por algunos de los mayores bancos del país a partir de 1999. Dicha política, favorecida e impulsada por las autoridades económicas, debe permitir la reducción del exceso de capacidad del sector, potenciar el proceso de recapitalización en curso y favorecer la entrada de entidades bancarias extranjeras (4).

A la hora de efectuar una valoración del plan, existe un acuerdo general respecto a que los cambios regulatorios aprobados han sido, en conjunto, apropiados, y que el programa de ayudas públicas ha resultado positivo para evitar la quiebra, más o menos inmediata, de algunos o varios de los grandes bancos del país.

(4) Es significativo, a este último respecto, que a finales de 1999 se haya producido, por primera vez, la venta de un gran banco japonés —el Long Term Credit Bank (LTCB)— a un grupo de entidades extranjeras.

Sin embargo, aún es pronto para juzgar si resultan capaces para resolver definitivamente los problemas de fondo del sistema bancario japonés.

5. CONCLUSIONES

En 1998, la banca japonesa, tras un prolongado e intenso deterioro arrastrado desde comienzos de los años noventa, se encontraba sumida en una crisis sistémica de extraordinaria gravedad, con la perspectiva del posible inicio de una cadena de quiebras de entidades. Las causas últimas de la crisis —más allá de la contracción de la actividad económica a partir de 1991— radican en la sobrerregulación pública del sector, en la protección del mercado interno, en la falta de una adecuada supervisión prudencial (hasta 1998), en la estructura corporativa de los grupos bancarios, basada en un complejo entramado de intereses —públicos y privados, bancarios e industriales—, y en la arriesgada y costosa política de expansión, nacional e internacional, de gran parte de las entidades del sector hasta mediados de los años noventa. La respuesta final de las autoridades económicas fue poner en marcha, en 1998, un plan de saneamiento bancario encuadrado en los principios liberalizadores de la reforma financiera proclamada en 1997, cuyos objetivos fueron corregir las deficiencias estructurales del sector, cambiar el sistema tradicional de regulación y supervisión oficial y atajar de inmediato la posibilidad de un colapso del conjunto del sector bancario.

En este sentido, la valoración global del plan de saneamiento es claramente positiva al avanzar en la liberalización y desregulación del sector y fomentar las bases de un cambio estructural tendente a favorecer la recomposición de la rentabilidad y la solvencia de las entidades. Además, al proporcionar un volumen elevado de ayudas públicas, condicionadas a objetivos cuantificados exigibles a las entidades, para recapitalizar los mayores bancos, se eliminaron, en ese momento, las perspectivas de colapso del sector bancario a corto plazo.

Hay que señalar, no obstante, que la desaparición de los problemas estructurales del sector bancario, en particular por lo que atañe a la permanencia de los grupos corporativos (*keiret-sus*), constituye un proceso presumiblemente largo, dado su profundo arraigo en la cultura bancaria y financiera japonesa; si bien el nuevo marco definido por el gobierno, junto con las políticas de fusiones bancarias iniciadas en los últimos años, debe, en buena lógica, favorecer un más rápido avance en el camino hacia la liberalización del sector.

Finalmente, debe destacarse el evidente progreso realizado en el perfeccionamiento del sistema de supervisión y de regulación prudencial, sobre todo en lo relativo al mecanismo de clasificación de riesgos, a los criterios de contabilización de activos, y a la elevación de las *razos* mínimas de capital y de los niveles de provisionamiento de las entidades bancarias.

27.9.2000.