

00821  
141



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA  
CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA Y VINCULACIÓN

SEMINARIO DE TITULACION DE  
ECONOMIA INTERNACIONAL

## LAS CRISIS BANCARIAS GLOBALES Y LA REGULACION PRUDENCIAL

ENSAYO QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA  
CARLOS REYES PEREZ

DIRECTOR DE ENSAYO:  
LIC. ALFREDO CORDOBA KUTHY  
AYUDANTE:  
HECTOR ROGELIO RODRÍGUEZ FRAPPE



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. MAYO 2003

a



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Este trabajo está dedicado a la memoria de mis padres  
Mario y Elvia

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: SARCO REYES

REYES

FECHA: 31 ABRIL 2003

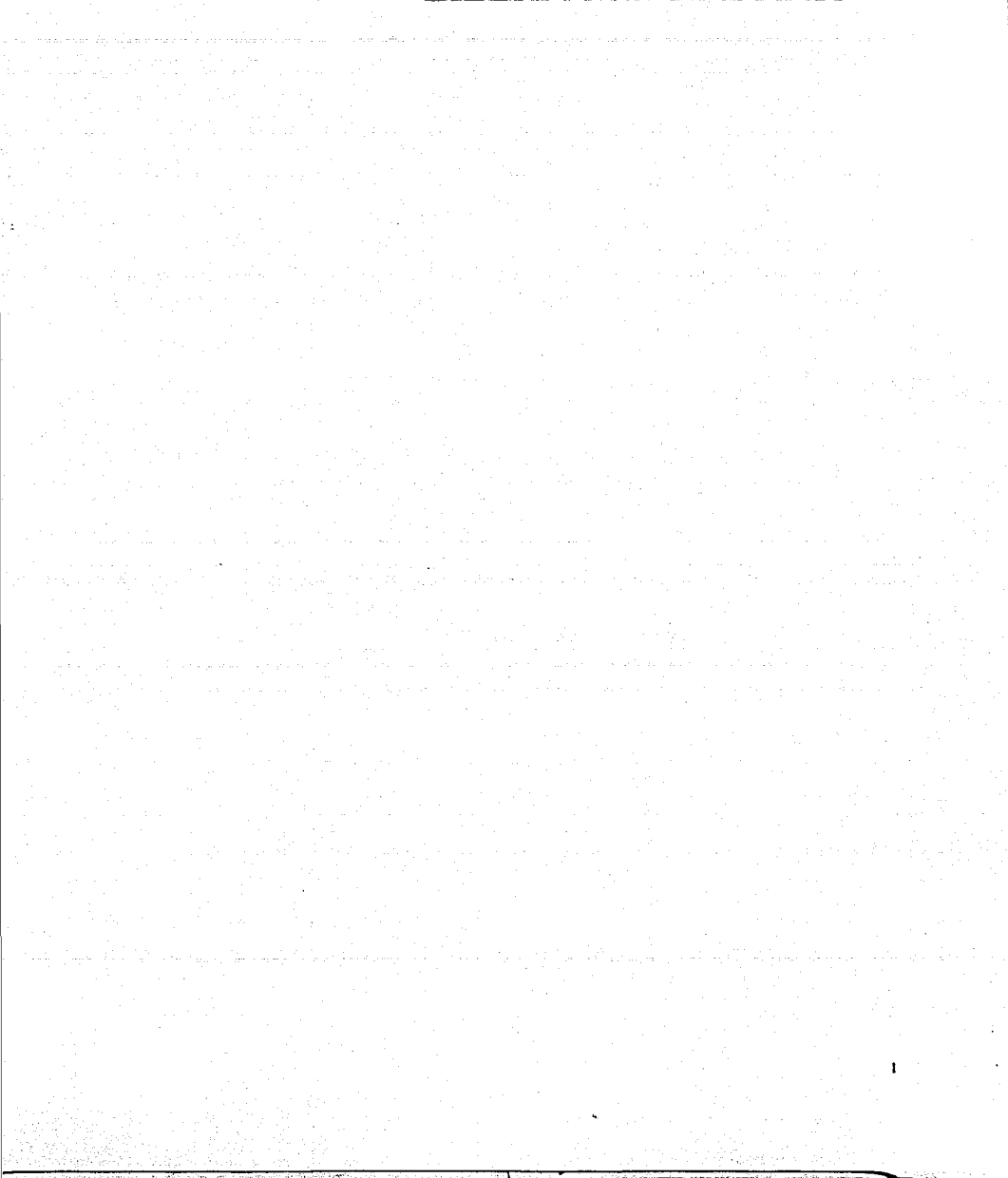
FIRMA: 

6

*Para mis hermanos Mario, Patty y José Luis*

*Para Aidée*

C



## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>1. MARCO TEÓRICO</b>	<b>4</b>
<b>2. LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA</b>	<b>5</b>
<i>2.1 Liberalización y desregulación</i>	<b>5</b>
<i>2.2 La reforma financiera en América Latina</i>	<b>6</b>
<b>3. LOS ORIGENES DE LAS CRISIS BANCARIAS</b>	<b>8</b>
<i>3.1 Aspectos macroeconómicos</i>	<b>8</b>
<i>3.2 Aspectos microeconómicos</i>	<b>10</b>
<i>3.3 Deficiencias en la reglamentación existente</i>	<b>12</b>
<b>4. LA REGULACIÓN PRUDENCIAL</b>	<b>14</b>
<i>4.1 El Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria</i>	<b>15</b>
<i>4.3 Manejo y resolución de crisis bancarias</i>	<b>22</b>
<i>4.4 Debate de políticas</i>	<b>27</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>29</b>
<b>ANEXO</b>	<b>32</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>34</b>

## **INTRODUCCIÓN**

El objetivo de este trabajo es hacer un breve análisis de las grandes crisis financieras internacionales de las últimas dos décadas tanto en América Latina como en el sureste asiático y como las reformas de los sistemas financieros, particularmente en América Latina, aunque han tenido aspectos positivos al mejorar la eficiencia de los intermediarios financieros por medio de una ampliación de los mecanismos de mercado limitando las regulaciones y la intervención estatal en la asignación de recursos crediticios.

Sin embargo debe señalarse que las reformas financieras han tenido efectos no deseados, sobre todo que han generados inestabilidad en los propios mercados. Por tanto un factor clave es la ineficiencia de la estructura institucional sobre la que se asienta el funcionamiento de los mercados emergentes. Esto debido a que en un entorno de rápida liberalización financiera, al intensificar los flujos de fondos prestables, se corre el riesgo de alterar el comportamiento de los agentes económicos de manera peligrosa. En el primer apartado se presenta un breve marco teórico que permita una explicación de la importancia del tema. En el segundo apartado se analizan los aspectos del desarrollo de la actividad financiera en las últimas décadas( en particular, los ochenta y los noventa del siglo recién concluido), en que la desregulación y la liberalización de la actividad bancaria en todo el mundo y particularmente en América Latina han generado una mayor competencia pero también han llevado al sector bancario a entrar en actividades de más alto riesgo y que pueden desestabilizar un sistema bancario hasta generar una crisis. La importancia del tema radica en que debido a la integración de las economías genera un ambiente de mayor fragilidad y mayor grado de riesgo tanto en las economías desarrolladas como las que están en vías de desarrollo por lo cual cuando una crisis bancaria se desata en un país, en mayor o menor medida afectará al resto del mundo con efectos en el comercio, los flujos de inversión extranjera, las tasas de interés, etc. Se mencionan aspectos tanto macro como microeconómicos de las crisis bancarias y se señalan los riesgos a los que se exponen las instituciones financieras como característica de su actividad. Se señalan también cuáles deben ser las medidas a tomar por parte de las autoridades para hacer frente a una crisis bancaria y cómo tomar las medidas de prevención adecuadas que permitan actuar de manera expedita ante la detección de problemas en la banca.

## **1. MARCO TEÓRICO**

En este capítulo, el objetivo es presentar fundamentos económicos e históricos que permitan entender cómo se da el fenómeno de las crisis dentro del capitalismo y de manera particular las crisis en los sistemas bancarios. Las crisis bancarias no son un fenómeno nuevo, pero es necesario señalar que durante el siglo XX estas se han multiplicado, por la propia dinámica del sistema que propicia el desarrollo de las innovaciones financieras.

Desde los años setenta y hoy en día muchos países han experimentado crisis en sus sistemas bancarios. Dicho fenómeno pone de manifiesto la fragilidad de los sistemas financieros, debido al crecimiento de las transacciones financieras y la mayor complejidad de los instrumentos que utilizan. Esto aunado a la mayor integración de los mercados de capitales ha hecho a las instituciones financieras ser más interdependientes y por tanto, más propensas al riesgo.

De acuerdo a la teoría neoclásica convencional acerca de un mercado competitivo se tienen varios supuestos como son: perfecta información, gran número de vendedores y compradores sin poder de fijación de precios, los mercados en equilibrio o que se vacían completamente y asume que los agentes económicos se comportan de manera racional para maximizar sus beneficios.

Pero en el mundo real, dicha estructura de mercado sólo se da de manera excepcional. Esto nos habla de fallas en el mercado como, la existencia de estructuras monopólicas, asimetría en la información, esto es, que los agentes carecen de información completa para la toma de decisiones en forma racional.

Esto es importante para los mercados financieros, debido a que los problemas que surgen en este sector se deben precisamente a la falta de información completa y/o a su distribución desigual entre las instituciones financieras y el público ahorrador, de modo que se generan incentivos para mantener en secreto dicha información con la cual los agentes buscarán maximizar sus beneficios.



## **2. LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA**

### **2.1 Liberalización y desregulación**

Los mercados financieros han experimentado profundos cambios estructurales en los últimos años, lo que ha incrementado la competencia en la provisión de servicios financieros. Entre otros, la tendencia a la desregulación en todos los sistemas bancarios del mundo. En algunos casos, esta ha asumido la forma de liberalización de las tasas de interés que conduce a reducciones de los ingresos de los bancos por concepto de intereses( dado el incremento de la competencia). En otros casos, la desregulación significó la reducción de los requerimientos de reserva, la eliminación de las restricciones impuestas a la expansión geográfica y las actividades no bancarias y reducir las restricciones al ingreso de competidores extranjeros.

Si bien es cierto que el proceso de desregulación ha sido una oportunidad para los bancos de realizar actividades de banca de inversión, lo que les ha permitido obtener sustanciales ingresos y comisiones, también las autoridades reguladoras han adoptado diversas actitudes en lo que toca a dicha participación. Esto es, si consideramos que hoy en día ante la competencia los bancos se ven obligados a buscar fuentes de ingreso adicionales y por ello participan en los mercados de capitales, como complemento a la intermediación bancaria tradicional. Pero el alto riesgo inherente a las actividades de los mercados de capitales lleva desventajas que ponen en peligro la estabilidad del sistema bancario.

En el marco de la globalización financiera, el mundo encara los desafíos de las crisis financieras, nacionales e internacionales, que de manera recurrente entrañan inestabilidad e incertidumbre sobre el precio de los activos y el rumbo de la economía mundial. La reconstrucción de los sistemas financieros en curso, el debate sobre las características estructurales que permitan el financiamiento dinámico y estable de la inversión mundial, así como del carácter de las reformas institucionales a nivel global que deberán contribuir a una mayor estabilidad de los mercados financieros. El futuro de los servicios financieros dependerá del curso de las políticas y las prácticas de los organismos financieros internacionales, los gobiernos y las estrategias y las prácticas de los grupos financieros. La liberalización y desregulación en esta materia son procesos presentes en la economía mundial en el proceso posterior a Bretton Woods que modifican profundamente las estructuras financieras, las condiciones de financiamiento de la inversión y el reparto de la riqueza

mundial. Si a esto agregamos que en las dos últimas décadas del siglo pasado el crecimiento económico insuficiente, junto con la fragilidad financiera, han conducido a los mercados a la innovación financiera y a la reestructuración institucional con el fin de elevar la cobertura contra el riesgo y la rentabilidad de los activos financieros, enfrentar la competencia y proveerse de liquidez aún bajo condiciones de mercado adversas. América Latina no ha sido la excepción y durante los años ochenta y noventa se llevaron a cabo reformas de sus sistemas financieros.

## **2.2 LA REFORMA FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA**

Las reformas financieras en el caso de América Latina llevado a cabo en los años ochenta y noventa del siglo recién concluido, siguieron cuatro líneas maestras. En primer lugar, se liberalizó todo tipo de variables financieras, lo que incluyó eliminar controles sobre las tasas de interés tanto activas( esto es, las que los bancos pagan a sus depositantes) como pasivas(las que cobran a sus deudores), topes de financiamiento y cuotas de crédito privilegiado; además se concedió mayor libertad de acceso a los bancos extranjeros y se suprimieron los controles cambiarios. En segundo lugar, se reprivatizaron los bancos comerciales, que en México, para citar un ejemplo, habían pasado a control del Estado en la crisis de la deuda de 1982 y después de un proceso de saneamiento de los mismos, se pusieron en venta en 1991. Tercero, el sistema de banca especializada se abandonó para dar paso a la conformación de grupos financieros. Finalmente, por primera vez se adoptaron procedimientos modernos de regulación prudencial y supervisión bancaria. La amplitud y la intensidad de las reformas es notable y en su mayoría todas las economías de la región avanzaron hacia la liberalización<sup>1</sup>. Sin embargo, aunque esta tuvo efectos positivos, también trajo consecuencias perjudiciales sobre todo para la estabilidad de los propios mercados debido a que antes de las reformas gran parte de las operaciones financieras en América Latina estaban sujetas a controles muy estrictos. Dichos controles, por ejemplo, de tipo administrativo afectaban a las tasas de interés y tipos de cambio, al tiempo que se establecían límites al crecimiento del crédito y fuertes barreras de entrada a la actividad bancaria. Bajo este esquema de excesiva regulación, se tiende a encarecer los costos en el largo plazo y sin duda

---

<sup>1</sup> Arias, José Carlos, Liberalización y seguridad financieras en los mercados emergentes, Comercio Exterior, vol. 50 no. 6, junio de 2000, México, p. 484-493.

alguna, influyó en las graves deficiencias de la intermediación financiera además de un bajo grado de diversificación de instituciones, activos y mercados y se hizo evidente la incapacidad para generar ahorro interno y por consiguiente a la dependencia de los flujos de capital externo y la tendencia a la volatilidad de las variables más relevantes (tasas de interés, precio de las acciones, entre otros).

Las reformas financieras plantearon varios objetivos que no se cumplieron y esto dañó sobre todo el ahorro interno, el cual lejos de incrementarse cayó todavía más y la volatilidad financiera se hizo cada vez más aguda, además de que el diferencial entre tasas activas y pasivas es todavía a la fecha muy amplio y de hecho durante el período de 1978 a 1991 la tasa de interés real promedio para los depósitos fue de  $-15\%$  en Argentina y México<sup>2</sup>. Por tanto, las reformas financieras generaron un entorno tan inestable que desencadenó crisis bancarias muy intensas y con altos costos fiscales.

La reforma en América latina consistió fundamentalmente de un cambio de estilo en la regulación: se pasó de una basada en controles directos a uno más sutil, de mercado dirigido a acotar las condiciones de riesgo de los intermediarios financieros. La justificación de las normas de regulación prudencial es: la necesidad de establecer una red de seguridad para los mercados de capitales que elimine riesgos, prevenga insolvencia, minimizar los efectos de transmisión y que asegure la estabilidad del sistema financiero. Otros aspectos a considerar es la información insuficiente que es inherente a la actividad bancaria de tal modo que para los depositantes e incluso para los accionistas es muy difícil evaluar su exposición al riesgo. Los pequeños ahorradores, que componen la mayoría de la captación bancaria muchas veces carecen de posibilidades de participar en la gestión de los bancos sino también de incentivos para obtener información sobre los mercados de crédito.

---

<sup>2</sup> Para información más detallada véase: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, Washington, D.C. 1995.

### **3.LOS ORIGENES DE LAS CRISIS BANCARIAS**

#### **3.1 Aspectos macroeconómicos**

Frecuentemente, cuando se analiza por qué se origina una crisis bancaria se busca usar como ejemplo a las instituciones que han fracasado, por ejemplo el BCCI( Banco de Crédito y Comercio Internacional) o Barings. Pero estos análisis son muy imprecisos cuando se trata de analizar una crisis bancaria que pone en peligro a la mayor parte del sistema. Entonces la pregunta sería si las deficiencias en los bancos insolventes explican la crisis o si a raíz de la crisis se volvieron insolventes. Cabe señalar que las decisiones de financiamiento e inversión determinan la fortaleza del sistema, que pueden ser influidas por las estructuras reglamentarias y de supervisión. Las medidas macroeconómicas generan presiones sobre el sistema y esto lleva a los bancos en posición financiera más débil a la quiebra<sup>3</sup>.

Así la calidad de la infraestructura institucional y el marco reglamentario interactúa con los factores macroeconómicos de modo que en la medida en que la reglamentación y la supervisión fortalecen a los bancos del sistema, permitan resistir grandes presiones sin que estas deriven en una crisis. Pero en muchas partes del mundo, incluida América Latina, no existen instituciones ni reglamentación que elimine los riesgos de quiebra de los bancos y de crisis en todo el sistema. De cualquier forma, los shocks macroeconómicos provocarán vulnerabilidad del sistema bancario. Esto planteará el cómo debe responder la política económica ante esta vulnerabilidad:

--Para las economías emergentes, los estándares reglamentarios recomendados por el Banco de Pagos Internacionales(BIS) pueden ser inadecuados como por ejemplo los niveles de capitalización, liquidez, etc

-Una política fiscal volátil puede ser un importante detonador de inestabilidad en el sistema bancario debido a que una política fiscal relajada puede hacer presión sobre las tasas de interés internas así como modificar las expectativas de inflación y así desestabilizar la demanda de depósitos. Sobre este punto, la crisis en Argentina es un claro ejemplo de cómo la falta de

<sup>3</sup> Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo, "Las raíces de las crisis bancarias: el contexto macroeconómico", en Hausmann, Ricardo y Rojas-Suárez, Liliana, Las crisis bancarias en América Latina, F.C.E.-B.I.D., México, 1997

correspondencia entre la política monetaria y la política fiscal es un factor de altísimo riesgo para la estabilidad de los mercados financieros.

-La deuda pública interna y su estructura pueden a su vez desestabilizar el sistema bancario. En el caso de la crisis mexicana de 1994-95 una inadecuada programación de los plazos de deuda llevaron a una crisis de insolvencia que afectó gravemente a toda la economía nacional y en lo particular al sistema bancario.

-Es prácticamente imposible que una economía libre los efectos de un shock macroeconómico, como por ejemplo un aumento en las tasas de interés internacionales, pero el régimen monetario y cambiario existente determinará en mayor medida el impacto de un shock en el sistema bancario. Cuando el sistema bancario es frágil, una flexibilidad en la política cambiaria permitiría disminuir el riesgo de una crisis.

- Un auge crediticio termina en fracaso debido a que no se evalúa adecuadamente la cartera y se corre el riesgo de que ante una eventualidad los usuarios queden insolventes y desencadene una quiebra.

Las características estructurales de los sistemas financieros latinoamericanos evidencian las debilidades del mismo: un sector financiero reducido, la predominancia de depósitos a corto plazo, la extrema volatilidad en la razón depósitos/PIB, la desconfianza acerca de las normas contables debido a que no se mide con exactitud el riesgo de las carteras de préstamos. A raíz de la crisis de 1994, varios países latinoamericanos, incluido México, han establecido estándares de contabilidad similares a los de países desarrollados

Cabe señalar aspectos más concretos de los procesos de reforma que propiciaron el surgimiento de entornos de mayor inestabilidad financiera. En México, a manera de ejemplo, la forma en que se realizó la privatización bancaria no fue la más adecuada. La mayoría de los bancos fueron adquiridos por empresarios que carecían de experiencia en el sector dado que se habían formado en el sector bursátil, por tanto eran por naturaleza especuladores y los dirigieron con dudoso profesionalismo y rigor técnico.

La causa principal de las crisis bancarias en que coinciden muchos autores es el crecimiento desmesurado de los flujos de crédito. Al ir acompañada por enormes cambios en la composición de las carteras bancarias, donde los créditos de bajo riesgo y bajo rendimiento al gobierno fueron sustituidos por créditos de alto riesgo al consumo, empresas y al sector inmobiliario, elevaron el grado de fragilidad financiera de manera extraordinaria<sup>4</sup>. Otro factor importante es que la liberalización de los mercados de capitales aumenta los riesgos de contagio internacional cuando ocurren crisis cambiarias significativas. Los ejemplos más claros de este proceso son los períodos de inestabilidad entre 1995 y 1996 en América Latina y en 1997 y 1998 en los países del sureste asiático.

### **3.2 Aspectos microeconómicos**

Ahora, pasando a los aspectos internos de la banca, cuando los banqueros actúan de manera perniciosamente las instituciones pueden correr graves riesgos. Recordemos que un buen banquero invertirá los recursos captados en forma tal que le proporcionen un rendimiento y una recuperación adecuados. Además, se trata de dinero de los depositantes y en última instancia es a quienes se les debe reembolsar. Si este principio básico no se cumple, los bancos podrían quedar insolventes. Existen prácticas crediticias deficientes que deben señalarse como, la concentración de los préstamos, los préstamos vinculados, la falta de correspondencia en los plazos, el riesgo de tasa de interés y la deficiente recuperación. Cuando los préstamos se concentran en pocos sectores es contrario a los principios de diversificación de riesgos, que es esencial para una actividad bancaria sana. En estos casos el incumplimiento de unos pocos prestatarios conducirá a la insolvencia del banco acreedor. Esto fue muy evidente en países del sureste asiático donde el crédito se dirigió en su mayoría al sector inmobiliario alimentando una burbuja especulativa en la propiedad urbana.

Los préstamos a empresas en que participan los banqueros son dudosos o claramente fraudulentos. Al fin y al cabo, el banquero utiliza los recursos de la institución para beneficio propio. Casos ejemplares son el Grupo Rumasa en España o el Grupo Financiero Cremi-Unión en México.

---

<sup>4</sup> De acuerdo a la hipótesis de inestabilidad financiera planteada por H. P. Minsky, la euforia existente en la fase expansiva del ciclo favorece comportamientos especulativos por parte de los agentes económicos por lo cual en el sector real surge una tendencia al sobreendeudamiento y a decisiones de inversión apalancadas en exceso. De este modo, un crecimiento excesivo del crédito y una laxa exigencia de garantías de los deudores y del análisis de riesgo llevará a un aumento de la fragilidad financiera. Así la crisis sería inevitable ante un choque externo o un brusco incremento de las tasas de interés.

La falta de correspondencia en los plazos implica riesgos de liquidez debido a la volatilidad de los recursos. En lo que toca al riesgo de tasa de interés, el principal problema es la baja en la rentabilidad. En cuanto a la deficiente recuperación, los sistemas legales de países emergentes son obsoletos y no permiten una recuperación ágil de los créditos y esto también se asocia con los préstamos fraudulentos donde el banquero presupone que nunca se adoptarán medidas para la recuperación de los préstamos.

Cuando los banqueros no toman las medidas correctivas entonces recurren a prácticas cosméticas, que son una forma de ocultar problemas al público y a los supervisores, para ganar tiempo. Los bancos pueden ocultar los problemas de muchas formas, mediante una contabilización creativa. De hecho engañan sistemáticamente a los supervisores por medio de técnicas especiales. Algo muy típico es evitar la creación de reservas para préstamos dudosos y reconocer el ingreso cuando se refinancia el interés en un préstamo vencido. Esto es, cuando un crédito se torna incobrable el banco renueva el préstamo para que no se venza.

Así el dinero proviene de operaciones contables y a los supervisores este préstamo parecería como vigente.

Las prácticas cosméticas agravan los problemas bancarios, ya que los problemas tienden a empeorar con el tiempo. Incluso si se eliminan otras pérdidas, el refinanciamiento de las pérdidas existentes incrementa esas pérdidas. Además, la falta de divulgación, tanto al público como dentro del banco, dificulta las medidas de ajuste. Esto da origen a las crisis bancarias más profundas ya que las prácticas contables cosméticas se dan en todos los países desde México hasta los países escandinavos, para mencionar dos entornos regulatorios muy diferentes. Cuando los banqueros recurren a estas prácticas, es porque no están dispuestos a resolver los problemas mediante las medidas apropiadas de reestructuración y porque también recurren a otras prácticas de muy alto riesgo esperando recuperarse. De este modo se concentran sus préstamos en los peores prestatarios, en operaciones de muy alto riesgo, pagando tasas de interés más elevadas para obtener liquidez, entre otras. Al final el banco queda insolvente y debido al ocultamiento de problemas por parte de los bancos hará que los supervisores no puedan hacer gran cosa por remediarlo.

Las crisis bancarias se deben también a fraudes. La contabilidad cosmética en un negocio que se basa en la confianza del público constituye un fraude. Lo más común es que los banqueros se otorgan a sí mismos créditos sin garantías y que jamás son amortizados. Las modalidades más comunes son los préstamos otorgados a través de empresas ficticias y sin garantías. Otra forma común de fraudes es la percepción de comisiones por operaciones de inversión o la compra de activos bancarios a bajo precio<sup>5</sup>. De esto nos sobran ejemplos en nuestro país, donde los banqueros actuaron de manera fraudulenta otorgándose créditos a ellos mismos para financiar arriesgadas operaciones financieras o para simplemente robar y saquear a las instituciones y colocar los fondos en paraísos fiscales sin que las autoridades pudieran hacer algo al respecto, debido a la deficiente regulación y muchas veces, a la complicidad de las propias autoridades financieras para la comisión de delitos de cuello blanco creando un clima de impunidad y en un negocio basado en la confianza, contribuye a que la mayoría del público prefiera otras opciones en lugar de guardar sus ahorros en el sistema bancario.

### **3.3 Deficiencias en la reglamentación existente**

Las raíces de las crisis bancarias, según la experiencia internacional, son las malas prácticas crediticias, los deficientes controles internos, la contabilidad con fines cosméticos y el fraude.

Los planteamientos ante esta problemática son si se deben imponer controles más estrictos o dejar actuar a las fuerzas del mercado. La disciplina del mercado es importante mas no hay que confiar en que los mecanismos de mercado resuelvan los problemas, porque para que esta funcione la divulgación es muy importante. Pero el problema es que, aún en países desarrollados, esta deja mucho que desear debido a la enorme asimetría en la información y la gran mayoría del público depositante así como muchos inversionistas e incluso analistas de mercado resulta muy difícil distinguir entre un banco bueno y uno malo. El Continental Illinois Bank en 1984, obtuvo un considerable volumen de dinero en el mercado interbancario incluso en vísperas de su quiebra, y Banesto(Banco Español de Crédito), en España, donde un conocido banco internacional de inversiones diseño y respaldó una importante aunque insuficiente emisión de capital en 1993 sobre

---

<sup>5</sup> Juan, Aristóbulo de, "Las raíces de las crisis bancarias: aspectos microeconómicos y supervisión y reglamentación". en, Hausmann, R. y Rojas Suárez, L. Las crisis bancarias en América Latina. F.C.E.-B.I.D, México 1997.



la base de las buenas perspectivas del banco, justo un año antes de su quiebra. La supervisión no podrá ni deberá asegurar que los bancos no fracasen porque en una economía de mercado, se asumen riesgos. Pero la forma en que sean manejados los problemas así como sus costos, es en gran parte un problema de decisiones políticas acerca de cómo deben usarse los recursos públicos para respaldar al sistema bancario. Tales problemas no deben ser responsabilidad exclusiva de los supervisores bancarios; sin embargo, los supervisores deben disponer de los mecanismos adecuados para resolver los problemas de la banca cuando ocurran.

Existen ciertos elementos de infraestructura básica que se requieren para que la supervisión sea efectiva. En los países donde dichos elementos no existen, los supervisores deben persuadir a los gobiernos para que los implementen. En algunos países la responsabilidad para otorgar licencias a los bancos está separada del proceso de supervisión. Por tanto es esencial que tanto la concesión de la licencia como la supervisión se manejen bajo los mismos altos estándares requeridos para un desarrollo sano de la actividad bancaria.

#### **4. LA REGULACIÓN PRUDENCIAL**

El término de regulación prudencial se nos presenta de manera cotidiana en la literatura sobre el tema y existe un amplio consenso acerca de que el propio sistema financiero debe tener a la autorregulación y a la regulación prudencial como elementos básicos para su buen funcionamiento. Entonces, ¿qué se entiende por regulación prudencial?

Podría quedar definida como: el conjunto de normas y procedimientos que permitan proteger los recursos de los ahorradores así como procurar que estos sean asignados de manera adecuada, evitando asumir riesgos innecesarios y que los intermediarios actúen con buen juicio y moderación, es decir con prudencia, al tomar decisiones sobre la asignación de los recursos del público.

La autorregulación implicaría un amplio grado de divulgación de la información para un control eficiente de la asignación de recursos. Debe recordarse que la información es importante para el desarrollo de un mercado y que la información oportuna y la transparencia de la misma será esencial por un lado, mantener el equilibrio y niveles de control adecuados en los mercados y por otro lado para facilitar la toma de decisiones tanto por ahorradores como inversionistas.

Dado el problema de información asimétrica que existe entre los ahorradores y los administradores en todos los sistemas bancarios del mundo, es necesario que existan mecanismos que representen a los ahorradores. Esto es porque al fin y al cabo, cuando se presentan las crisis, debe protegerse al público ahorrador en última instancia, antes que proteger a los banqueros.

#### **4.1 El Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria**

El Comité de Basilea fue establecido como el Comité de Regulaciones Bancarias y Actividades Supervisoras por los gobernadores de los bancos centrales del Grupo de los Diez(G-10) a finales de 1974 en la debacle de serias turbulencias financieras y cambiarias internacionales(destacándose la quiebra del Bankhaus Herstatt en Alemania Occidental). La primera junta tuvo lugar en febrero de 1975 y desde entonces se reúnen de tres a cuatro veces al año<sup>6</sup>.

Los miembros del Comité provienen de Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos. Los países son representados por sus bancos centrales así como por las autoridades con la responsabilidad formal de supervisar la actividad bancaria donde ésta no es el banco central. El Comité provee un foro para la cooperación regular entre sus miembros en materia de supervisión bancaria. Su función primaria era responder al mandato de los gobernadores del G-10(Grupo de los Diez) de considerar métodos de "alerta temprana". Subsecuentemente, el Comité ha discutido las modalidades para la cooperación internacional para mejorar la supervisión en materia bancaria a nivel mundial y lo busca hacer de tres formas: por medio del intercambio de información en disposiciones nacionales de supervisión; mejorando la efectividad de las técnicas para la supervisión bancaria internacional; y estableciendo estándares mínimos para capitalización así como en otras áreas.

El Comité no tiene autoridad supranacional alguna y sus conclusiones no tienen ni han tenido fuerza legal. Más bien formula recomendaciones y guías bajo la expectativa de que las autoridades individualmente tomarán las medidas necesarias para implementarlas por medio de disposiciones legales más detalladas y adecuadas a sus sistemas nacionales. De este modo el Comité fomenta la convergencia hacia metas comunes sin pretender armonizar los sistemas de supervisión de cada país miembro.

La efectiva supervisión de la actividad bancaria es una parte esencial para un fuerte entorno económico en el que el sistema bancario juega un papel central en efectuar los pagos y movilizar y

distribuir los ahorros. La tarea de la supervisión es asegurar que los bancos operen de una manera sana y que tengan suficiente capitalización para enfrentar los riesgos inherentes a su actividad. La supervisión efectiva y fuerte provee un bien público que los mecanismos de mercado no nos facilitan y que acompañada de una política macroeconómica responsable dará a cualquier país estabilidad financiera dado que si bien, la supervisión es costosa, está demostrado que la falta de ella es mucho más costosa.

La supervisión bancaria es solo una parte de disposiciones más amplias que se requieren para promover la estabilidad financiera. Estas disposiciones incluyen:

Proporcionar políticas macroeconómicas adecuadas y fiables. Estas no competen a los supervisores bancarios. Sin embargo, los supervisores deberán reaccionar si perciben que determinadas políticas están afectando la seguridad y solidez del sistema bancario. Si no hay políticas macroeconómicas sólidas, los supervisores bancarios tendrán una tarea prácticamente imposible. Por tanto políticas sólidas deben ser el pilar de un sistema financiero estable.

Una desarrollada infraestructura pública debe contribuir con ciertas facilidades, sin las cuales podría desestabilizar el sistema financiero:

Un sistema legal en materia corporativa, de quiebras, contratos mercantiles, propiedad privada y de protección al consumidor que sea efectivo y proporcione un mecanismo justo de solución de conflictos.

Principios contables bien definidos y de acuerdo a los estándares internacionales.

Un sistema de auditores independientes para que los usuarios de estados financieros, incluidos los bancos tengan la seguridad de que la contabilidad da una panorámica confiable y real de la posición financiera de las empresas y que sean preparados de acuerdo a los principios contables establecidos.

Un sistema de pagos seguro y eficiente para el cumplimiento de compromisos financieros.

---

\* Vital de Azevedo, José Antonio, "Risk in the Banking System-The role of the central banks" George Washington University, 1999

Una efectiva disciplina de mercado depende de un adecuado flujo de información hacia los participantes del mercado, incentivos financieros adecuados y disposiciones que aseguran que los inversionistas no están aislados de las consecuencias de sus decisiones. Las señales del mercado pueden ser distorsionadas si los administradores buscan influir las decisiones en materia de préstamos. Bajo estas circunstancias es importante que si para prestar existen garantías, estas sean reveladas y se hagan los arreglos para compensar a las instituciones financieras cuando las políticas de préstamo dejan de funcionar.

Poderes suficientemente flexibles son necesarios para poder resolver problemas en los bancos. Cuando los problemas tienen solución, los supervisores buscarán identificar e implementar soluciones para atender esta problemática. La agencia encargada de la supervisión deberá ser responsable de dar una salida ordenada a problemas bancarios y asegurar a los depositantes con prontitud que les sean restituidos sus ahorros con los recursos del banco o en su defecto, suplementado por medio de un seguro de depósitos. En algunos casos, lo más conveniente para los depositantes es la reestructuración, o la compra del banco por una institución mayor o que los accionistas aporten más capital.

Las decisiones acerca del nivel adecuado de protección ante riesgos sistémicos son de gran importancia para las autoridades, particularmente cuando se dispone de fondos públicos para garantizar los depósitos.

Los principios del Comité de Basilea comprenden veinticinco principios básicos que se requiere para que la supervisión sea efectiva. Estos principios se relacionan de la siguiente forma:

- precondiciones para supervisión bancaria efectiva(principio1)
- otorgamiento de licencia y estructura(principio 2 al 5)
- regulación prudencial y requerimientos(principio 6 al 15)
- métodos de supervisión bancaria(principio 16 al 20)
- requerimientos de información(principio 21)
- poderes formales de los supervisores(principio22)

-banca transfronteriza(principio 23 al 25)

Adicionalmente, el documento contiene explicaciones sobre varios métodos para aplicarlos. Los supervisores nacionales deben aplicar dichos principios en la supervisión de todos los bancos dentro de sus fronteras nacionales. Debe señalarse que los principios son requerimientos mínimos y que en muchos casos deben acompañarse de medidas adicionales diseñadas para atender las condiciones particulares y riesgos en los sistemas financieros de cada país.

Los Principios del Comité de Basilea están pensados para servir como marco de referencia para las autoridades en todos los países así como internacionalmente.

#### **4.2 Lista de Principios del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria.**

1. Un sistema efectivo de supervisión bancaria tendrá definidos tanto objetivos como responsabilidades para cada agencia involucrada en la supervisión de la banca. Cada agencia debe tener autonomía operativa y recursos adecuados. Una estructura legal para la supervisión bancaria será también necesaria, incluyendo provisiones relativas a la autorización de establecimiento de bancos y su supervisión. También deberán existir acuerdos para compartir información entre los supervisores y proteger la confidencialidad de dicha información.
2. Las actividades permitidas de las instituciones que tienen permiso y están sujetas a supervisión como los bancos deben estar bien definidas, y el uso del término "banco" en los nombres deberá estar bien controlada lo mejor posible.
3. La autoridad encargada de otorgar licencia debe tener derecho de establecer criterios y rechazar solicitudes de aquellas empresas que no cubran los requisitos. El otorgamiento de licencia, como mínimo, debe consistir de una evaluación de la estructura de propiedad del banco, de los directores y gerentes, su plan operativo y controles internos, y su condición financiera, incluyendo su base de capital. Cuando se trate de un banco extranjero, deberá obtenerse el previo consentimiento del supervisor de su país de origen.

4. Los supervisores bancarios deberán tener la autoridad para revisar y rechazar cualquier propuesta para transferir parte significativa de la propiedad o del control de los bancos existentes a terceros.
5. Los supervisores deben tener la autoridad de establecer criterios para revisar inversiones o adquisiciones mayores por parte de un banco y asegurar que la afiliación corporativa no exponga al banco a riesgos indebidos o entorpezca la supervisión.
6. Los supervisores deben establecer requerimientos mínimos de capital para los bancos de modo que reflejen los riesgos que asumen los mismos y debe definir los componentes de capital, tomando en cuenta su capacidad para absorber pérdidas. Para bancos activos internacionalmente, estos requerimientos no deberán ser menos que los establecidos en el Acuerdo de Capital de Basilea.
7. Una parte esencial de cualquier sistema de supervisión es la evaluación independiente de las políticas, prácticas y procedimientos del banco relacionados con la concesión de préstamos y efectuar inversiones y administración en curso de los portafolios de préstamos y las inversiones.
8. Los supervisores deberán estar satisfechos de que los bancos establezcan y se adhieran a políticas adecuadas, prácticas y procedimientos para evaluar la calidad de los activos y la suficiencia de provisiones para pérdidas y reservas.
9. Los supervisores deberán estar satisfechos de que los bancos tengan sistemas de información que permitan a los administradores identificar concentraciones dentro del portafolio y los supervisores deban establecer límites prudenciales para restringir la exposición de los bancos a prestatarios o grupos de prestatarios relacionados.
10. Para prevenir abusos que surjan de préstamos relacionados, los supervisores bancarios deberán disponer de requerimientos para que los bancos otorguen préstamos a individuos o compañías relacionadas sobre la base de guardar distancias, de tal forma que las extensiones de crédito sean efectivamente monitoreadas y que se tomen otras medidas necesarias para controlar o mitigar los riesgos.

11. Los supervisores deberán estar satisfechos de que los bancos tengan políticas y procedimientos adecuados para identificar, monitorear y controlar el riesgo país y el riesgo transferencia en sus actividades internacionales de préstamo y de inversión y para mantener las reservas suficientes contra dichos riesgos.

12. Los supervisores deberán estar satisfechos de que los bancos tengan sistemas que midan, monitoreen y controlen de manera precisa los riesgos de mercado; los supervisores deberán tener poderes para imponer límites específicos a la exposición al riesgo de mercado, si están garantizados.

13. Los supervisores deberán estar satisfechos de que los bancos tengan en funcionamiento un sistema de administración de riesgo comprensible para identificar, medir, monitorear y controlar todos los riesgos y cuando sea apropiado, mantener el capital contra estos riesgos.

14. Los supervisores deben determinar que los bancos tengan en funcionamiento controles internos que sean adecuados para la naturaleza y la escala de sus negocios. Estos deben incluir arreglos claros para delegar autoridad y responsabilidad; separación de las funciones que involucren destinar al banco, pagando sus fondos y contabilizando sus activos y pasivos; reconciliación de estos procesos; salvaguardar sus activos y auditorías internas y externas adecuadas así como sujetarse a las leyes y regulaciones aplicables.

15. Los supervisores deben determinar que los bancos tengan en funcionamiento, políticas, prácticas y procedimientos, incluyendo reglas estrictas sobre "conocer a su cliente" para promover altos estándares éticos y profesionales en el sector financiero que prevengan que el banco sea usado, intencionalmente o no, por elementos criminales.

16. Un sistema efectivo de supervisión bancaria deberá consistir de supervisión tanto en sitio como fuera de sitio.

17. Los supervisores bancarios deben mantener contacto regular con la administración del banco y un conocimiento minucioso de las operaciones del banco

18. Los supervisores bancarios deben tener medios para recabar, revisar y analizar reportes prudenciales e información estadística de los bancos sobre una base consolidada.



19. Los supervisores deben tener los medios para una validación independiente de la información ya sea por exámenes en sitio o por medio de auditorías externas.

20. Un elemento esencial de la supervisión bancaria es la capacidad de los supervisores para vigilar la organización bancaria sobre una base consolidada.

21. Los supervisores deberán estar satisfechos de que cada banco mantenga registros adecuados redactados conforme a políticas y prácticas contables consistentes que permitan al supervisor obtener una clara y verdadera visión de la condición financiera del banco y de su rentabilidad, y de que el banco publica de manera regular sus estados financieros que reflejen su condición.

22. Los supervisores deben tener a su disposición medidas de vigilancia adecuadas para efectuar las acciones correctivas cuando un banco falla en los requerimientos prudenciales (por ejemplo, el capital mínimo), cuando existen violaciones a la regulación existente o cuando los depositantes sean amenazados de alguna otra forma.

23. Los supervisores deben practicar la vigilancia global, monitoreando adecuadamente y aplicando las normas prudenciales para todos los aspectos de los negocios efectuados por las instituciones bancarias a nivel mundial, principalmente en sus sucursales foráneas y sus subsidiarias.

24. Un componente clave de la supervisión es establecer contactos e intercambiar información con los demás supervisores involucrados, principalmente las autoridades reguladoras locales.

25. Los supervisores bancarios deben requerir las operaciones locales de los bancos foráneos sean conducidas con los mismos estándares requeridos para las instituciones nacionales y debe tener poderes para compartir información con las autoridades del país de origen de dichos bancos para llevar a cabo una supervisión consolidada.

### 4.3 Manejo y resolución de crisis bancarias

Cuando debe llevarse a cabo un programa de rescate bancario, los responsables de la política económica enfrentarán incertidumbres en cuanto a la magnitud del problema y a los recursos disponibles para enfrentarla. Frecuentemente, no se sabe con qué instrumentos se cuenta para hacer frente a una crisis bancaria y en países en desarrollo esto es más evidente, porque las normas contables son menos rigurosas con lo cual se complica evaluar los problemas bancarios adecuadamente y además los recursos para solventar una rescate bancario son más limitados que en países desarrollados.

En América Latina, donde han sido frecuentes las crisis bancarias en las dos últimas décadas, los responsables de la política económica operaron en medio de severas restricciones y especialmente rigurosas en los periodos de problema financieros. No obstante si se analizan esas experiencias muestra que un programa de reestructuración bancaria bien concebido puede tener éxito incluso en condiciones muy desfavorables. Por lo general, cuando gran parte del sistema bancario de un país corre peligro de insolvencia los recursos financieros, como los fondos de seguro de depósitos y los créditos de emergencia del Banco Central, son con frecuencia inadecuados. De este modo, cuando se dan crisis sistémicas, es necesario utilizar fondos públicos para resolver las quiebras bancarias. En muchos países la utilización de fondos públicos tiene como objetivo la protección de los pequeños depositantes de las consecuencias de una quiebra generalizada. Puesto que los bancos cumplen un papel decisivo en el sistema de pagos, deben utilizarse fondos públicos para resolver los problemas de los bancos con el fin de que el sistema bancario sobreviva la crisis.

Algunos autores proponen, para que un programa de reestructuración bancaria sea exitoso deben aplicarse tres principios básicos<sup>7</sup>. El primero consiste en garantizar que las partes que hayan obtenido beneficios a través de la toma de riesgos soporten una buena parte del costo de la reestructuración. Es decir, los accionistas de los bancos deben ser los primeros en perder sus inversiones, junto con los grandes tenedores de pasivos a largo plazo. A demás, los clientes morosos no deben recibir un trato especial a expensas de la población, para así limitar los costos

---

<sup>7</sup> Liliana Rojas-Suárez y Steven Weisbrod. Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y no debe hacerse. LAS CRISIS BANCARIAS EN AMÉRICA LATINA. BID-FCE.

de la reestructuración y limitar la toma de riesgos en el futuro de modo que, se refuerce el sistema bancario a largo plazo.

El segundo principio consiste en que, de inmediato, se tomen medidas para impedir que los bancos con problemas amplíen el crédito a los clientes de alto riesgo o capitalizar los intereses de los préstamos en mora en forma de nuevos créditos. Esto con la finalidad de reducir el riesgo moral que se suscita cuando los bancos están capitalizados insuficientemente. Para así cuando es posible, los bancos insolventes sean sacados de las manos de sus propietarios a través de la venta o la liquidación.

El tercer principio indica que la sociedad tenga la determinación política de dar prioridad en la asignación de recursos públicos a la reestructuración de los bancos y al mismo tiempo evitar presiones inflacionarias.

De acuerdo a lo expuesto, los responsables de la política económica deben cumplir cabalmente estos principios. Sin embargo, en el entorno económico de muchos países latinoamericanos, la capacidad de las autoridades para aplicar dichos principios se ve afectada dado que aun cuando exista consenso en una sociedad para financiar un rescate bancario, los recursos con que se cuenta son muchas veces insuficientes y el financiar un programa de esta naturaleza implicara una reasignación de recursos fiscales que pueden afectar áreas fundamentales como educación, salud, etc., para evitar la inflación.

Otro obstáculo importante para cumplir con estos principios es la disponibilidad de mercados para las instituciones financieras o para sus activos. Debido a que si los bancos intervenidos pueden ser vendidos, esto implica reducir el gasto público, pero esto también tiene sus contradicciones. En el caso de Banca Serfin, la institución requirió de inyección de recursos por cerca de 150 000 millones de pesos para su saneamiento financiero y al ser vendida al Banco Santander el fisco obtuvo solo 14 000 millones. Esto genera un debate acerca de si vale la pena inyectar los recursos públicos para sanear un banco insolvente y que implica que otras áreas prioritarias no reciban recursos suficientes. Además los administradores destituidos deberían responder no solo con perder sus acciones sino con sus activos personales para sanear las instituciones insolventes.

Adicionalmente, debería existir una estructura institucional, particularmente en materia judicial, que permita la ejecución de las garantías y así los activos sean vendidos para sanear los bancos. En varios países latinoamericanos y en otros mercados emergentes, se implementaron criterios de supervisión inspirados en los del Comité de Basilea pero esto fue insuficiente porque dichas normas estaban concebidas para economías desarrolladas y al implementarlas en un entorno muy distinto en el cual los riesgos son muy superiores y los criterios de capitalización estaban demasiado apegados a los mínimos requerimientos. Además los factores institucionales pusieron de manifiesto la insuficiencia de las nuevas normas regulatorias lo que genera dudas sobre el tiempo y la forma de implementación de las mismas. Además, si bien para manejo y resolución de crisis bancarias se aplican principios muy similares en países desarrollados y en desarrollo, las dificultades varían de forma considerable. Esto se refiere a la disponibilidad de financiamiento, disponibilidad de mercados para enajenación de activos e instituciones en situación de incumplimiento y que exista el saber técnico necesario para administrar un programa de reestructuración y dado que la gravedad de las circunstancias determina como se diseña un programa de reestructuración, los atributos de un programa exitoso no son idénticos en las economías industrializadas que en las emergentes.

Ante las crisis bancarias no existe una fórmula única para su resolución, aunque los obstáculos a los que se enfrentan las autoridades en América Latina y en el Sureste Asiático son similares. Si se analiza el caso de la ampliación de los plazos de vencimiento para dar tiempo a los prestatarios a recuperar su solvencia ha sido un elemento común en el manejo de las crisis bancarias. Pero como señalan Rojas Suárez y Weisbrod: "Como los bancos de la región tienen ante sí mercados inestables de financiamiento a corto plazo, los reguladores deben encontrar la manera de eliminar de los balances de los bancos los riesgos que crean las medidas de ampliación de los plazos de vencimiento. No obstante, el método adecuado para ejecutar los programas de reestructuración de préstamos varía de un país a otro: la indización dio buenos resultados en Chile, pero no parece indispensable en el entorno mexicano"<sup>8</sup>. De hecho, en México los programas de indización de los préstamos en muchos casos lejos de aliviar la carga de financiamiento la incrementó de manera notable con lo que el problema de insolvencia quedó peor en algunos casos.

<sup>8</sup> Rojas-Suárez, L. y Weisbrod, S., "Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y no debe hacerse" en, Hausmann, R. y Rojas-Suárez, Las crisis bancarias en América Latina, F.C.E-B.I.D., México 1997

Las medidas de regulación prudencial podrían verse rebasadas, es decir, despojadas de capacidad para afrontar los riesgos que impone la liberalización financiera, si no se cumplen ciertas condiciones. La idea básica de estas condiciones es que el capital es difícil de calcular en todas partes pero en especial en las economías emergentes donde existen serios obstáculos para calcular el valor real de los activos.

Una condición sería que para la aplicación correcta de las medidas de regulación prudencial deben existir mercados de capitales con una considerable dimensión operativa, con un gran número de operadores y bajo grado de concentración. Esto lleva a la conclusión de que para que la regulación prudencial funcione, debe funcionar el mercado lo cual resulta una paradoja. Lo más grave es que en América Latina y otros mercados emergentes las medidas para prevenir los préstamos conectados o las exigencias de capital pueden ser burladas con relativa facilidad, debido a la alta concentración de la propiedad de los intermediarios financieros( muchas veces por vínculos familiares) lo cual lleva a sesgos perversos en la asignación del crédito.

Otra condición sería que las estructuras de supervisión deben contar para su adecuado funcionamiento con la capacidad técnica adecuada para cumplir sus funciones y ello requiere medios económicos y sobre todo personal altamente especializado que en los países emergentes es difícil encontrar. Dicho personal requiere de una formación depurada y un período de aprendizaje considerable. Por consiguiente se requiere una gran inversión en capital humano para hacer frente a este problema, ya que debe comentarse como en nuestro país profesionales capacitados en tareas de supervisión ahora se encuentran en la banca privada.

Todavía más importante, para que los sistemas de regulación prudencial tengan posibilidades de éxito deberá existir una estructura institucional que permita una razonable distribución de la información entre los agentes económicos y que exista entre los mismos la confianza sobre la ejecución eficaz de los contratos y las normas establecidas. Desafortunadamente, en América Latina y el Sureste Asiático casi no ha logrado avances en esa dirección cuando debió ir a la par del proceso de liberalización. Aquí el tema central es la casi inexistente protección efectiva de los sistemas legales y las normas contables para los operadores financieros. Un informe del Banco Mundial señala con claridad el notable retraso institucional (confianza pública en los sistemas judiciales, eficiencia de los mismos, calidad de las normas contables y aplicación de las normas legales) de estas regiones con respecto a las economías desarrolladas. De aquí se desprende que

este grado de ineficiencia institucional tiene correlación con la corrupción generalizada y por tanto una profunda desconfianza hacia estas economías, tanto interna como externa.

Además casi ninguno de estos países tiene leyes de quiebras adecuadas porque donde están en vigor, dichas leyes están muy mal concebidas, pues antepone los derechos del Estado y los trabajadores y no los del depositante/acreador. De manera contradictoria, la defensa de los derechos del accionista están muy por arriba de la media mundial.

Esto deriva en altos costos de transacción vinculados a la incertidumbre en la ejecución de los contratos financieros y a la revelación de información en ambas regiones. Dichas deficiencias institucionales tienen estrecha relación con el problema de la debilidad del Estado, en especial en América Latina, donde el dogma de menos Estado, tan impulsado por Washington, para nada contribuyó a la solución del problema y esto compromete seriamente la reputación de sus sistemas financieros. Ante esto se llevaron en algunos países algunos ajustes institucionales, como la adopción en México, de los principios de contabilidad vigentes con apego a la norma norteamericana y la creación de dos nuevas instituciones que son la CONDUSEF (Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros) y el IPAB (Instituto de Protección del Ahorro Bancario). Adicionalmente se redujo el techo de seguro de depósitos y se emprendió un programa de reestructuración de deudas con crédito subsidiado.

A la luz de todo lo señalado anteriormente resulta ocioso atribuir las consecuencias negativas de las reformas financieras a las dificultades inherentes a todo cambio estructural en la economía. Con todo esto se desprende que la liberalización financiera debió en primera instancia ser precedida por la consolidación de cambios institucionales. Esto es porque como ha ocurrido, la súbita liberalización trajo consigo una alteración de las estructuras de incentivos de los agentes incrementando los problemas de la información asimétrica y de la incertidumbre ante entornos muy desregulados.

#### 4.4 Debate de políticas

En América Latina, las causas de las crisis bancarias tienen características comunes con las ocurridas en países industrializados, pero se diferencian de estas porque tienden a ser más severas, de más larga duración y afectan al sistema bancario casi en su totalidad, por lo cual su solución le cuesta más al público de éstos países que a los del mundo industrializado. Varios investigadores han encontrado que, en promedio, cuestan el doble que en los países del Grupo de los Siete(G-7). Esto se debe a las características peculiares de los sistemas financieros latinoamericanos, donde los bancos son dominantes en el sector y que se encuentran expuestos a más alto riesgo que sus contrapartes en el mundo desarrollado, en particular porque sus depósitos son más volátiles y plazos más cortos. Esto nos dice que los inversionistas no confían en que los activos financieros puedan producir tasas de rentabilidad positivas de manera sostenida. Si a esto se suma la debilidad institucional de los sistemas financieros, particularmente el marco jurídico débil y que dificulta a los acreedores evaluar sus posibilidades de pago y las normas contables deficientes que impiden una evaluación transparente acerca de la calidad de los activos de los bancos así como de la capacidad de pago de los prestatarios(ver cuadro). Se requiere adicionalmente, que la supervisión tenga procedimientos adecuados así como autonomía de los mismos respecto a otras instituciones del gobierno para hacer cumplir las normas.

Los expertos coinciden en que las crisis resultan de la combinación de diversos factores. El debate es acerca de cuáles son los factores de mayor importancia relativa, debido a que las opiniones difieren mucho entre sí. El debate parece estar entre dos posiciones: aquella que considera las causas macroeconómicas como la causa principal de las crisis y otra que hace hincapié en lo microeconómico, como la ineficiencia de los administradores y falta de reglas claras en la supervisión y la reglamentación. Dado lo encontrado de estas posiciones genera diferencias en cuanto a las recomendaciones de política en materia de regulación y de supervisión pero lejos de ser posturas irreconciliables más bien son complementarias. El problema radica en cómo deben combinarse de manera óptima una supervisión estricta con la disciplina del mercado. Existen por un lado quienes sostienen que los banqueros son mejores que los supervisores para detectar problemas. Desde esta óptica, el punto básico es si la supervisión debe ser más estricta o por el contrario, más flexible, a modo de que se permita a bancos mal administrados quebrar y no contagien al resto del sistema y que los mercados obliguen a los bancos a fortalecer sus propios

mecanismos de control. Se sabe que la supervisión ayuda a reducir la fragilidad del sistema bancario pero poco se ha analizado acerca de sus costos. El argumento es que sostener un aparato de supervisión es costoso para los gobiernos; pero también para los bancos es costoso mantener altos niveles de capitalización. Por otro lado, hay quienes son más escépticos acerca de la disciplina de mercado. Argumentan que ésta última es un buen complemento de la actividad de supervisión, para que el mercado funcione adecuadamente deben cumplirse ciertos supuestos que son la información apropiada y voluntad de los gobiernos para cerrar bancos mal administrados. Estos supuestos no aplican en la mayoría de los países debido por un lado, a las presiones políticas y a la poca transparencia en la información.

También se ha dicho mucho acerca de que una elevada razón capital/activos impone costos innecesarios a los bancos, pero existe consenso en que los requisitos de capital para economías emergentes como las asiáticas y las latinoamericanas deben ser mayores al 8 por ciento establecido en los Principios del Comité de Basilea en función del riesgo. Esto es, porque dichas economías enfrentan mayor grado de volatilidad económica. De hecho en países desarrollados los supervisores exigen niveles de capitalización superiores al 8 por ciento. Cualquiera que sea el porcentaje debe tomar en cuenta el riesgo general sobre la cartera de los bancos, incluidos riesgos de crédito, de mercado (tasas de interés y tipos de cambio) y de concentración de créditos.



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

### CONCLUSIONES

De todo lo expuesto, queda de manifiesto que en la época que vivimos los sectores bancarios están expuestos a riesgos cada vez mayores, por lo cual la prevención será crucial y para ello se requerirá de redefinir un contexto de política económica responsable y bien concebida así como una eficaz supervisión bancaria. Dicho de este modo estos elementos permitirán prevenir crisis pero aún en el mejor de los entornos surgirán dificultades.

Los programas de liberalización que se llevan a cabo en muchos países han contribuido a la universalización de los mercados de capital. Esto es, las decisiones de política económica asumen que el Estado se aparte del sector financiero y que las fuerzas del mercado jueguen un papel determinante en el proceso de intermediación financiera. Sin embargo, aunque esto lleva a una mayor eficiencia y competitividad en el sector también conlleva a más riesgos y dificultades que claramente se hacen presentes en América Latina y otras regiones del mundo.

Esto obliga a redefinir cuál debe ser el papel del Estado en la actividad económica y particularmente en la actividad bancaria. Esto es porque ante el surgimiento de problemas, el Estado debe emitir normas de prudencia que permitan garantizar la solidez y seguridad de la banca en un entorno de mayor riesgo. Por tanto se debe replantear los límites de la actividad estatal así como los de las fuerzas de mercado, en el sector financiero. Porque aunque las recomendaciones han sido durante las últimas dos décadas de permitir al mercado ser el regulador, la experiencia de las crisis sucesivas nos indica que deben existir normas de regulación prudencial claras y transparentes para que el mercado actúe de manera eficaz. De hecho, un marco de supervisión y reglamentación adecuado sería aquel que tenga como centro de atención la evaluación y el manejo de los riesgos y no meramente en un cumplimiento formal de la normatividad y esto es una obligación del sector público. También debe señalarse que los principios básicos del Comité de Basilea para economía emergentes deben ser en todo caso excedidos los mínimos requerimientos de reserva y no cumplir con los mínimos señalados de modo que sea menos complicado el manejo de los riesgos. Pero también es cierto que la regulación debe reforzar la disciplina del mercado y no deteriorarla. Además será necesario insistir en la transparencia de la información no sólo de los bancos sino de las empresas en general. Esto es, a raíz de los escándalos financieros en los

cuáles empresas de alcance global como Enron, Worldcom y otras que haciendo uso de prácticas contables dudosas engañaron al público inversionista acerca de sus resultados contribuyendo a minar la confianza en los mercados financieros por lo que será obligación del Estado prevenir y/o sancionar este tipo de prácticas. No se trata de volver al viejo estilo de controles rígidos y reglamentación excesiva pero sí por un lado, profundizar la disciplina del mercado y que las instituciones reguladoras garanticen la eficacia de sus reformas tanto en los diversos planos nacionales como en el internacional. Los desafíos de hoy en el mercado global son la transparencia y la disponibilidad plena de la información ya que sólo así se dotará a los mercados de estabilidad pero sobre todo de credibilidad. Recordemos que la actividad bancaria depende en gran medida de la confianza.

La importancia de definir el papel del sector público en todo el proceso deberá consistir en preservar el bien público que surge de la solidez financiera al tiempo que impida que el Estado interfiera en las soluciones de mercado a los problemas de ciertas instituciones financieras. Recordemos que una intervención oportuna de las autoridades financieras será vital para contener los daños de una crisis bancaria porque de no hacerlo las consecuencias serían aún peores para las economías.

Aquí las recomendaciones de política económica a seguir son: fortalecer la autonomía de los supervisores para que mantengan independencia ante presiones políticas. Los bancos centrales deben también ser parte fundamental en la supervisión bancaria sobre todo para identificar riesgos y en su caso mitigarlos y prevenir una crisis bancaria porque de no permitir a los bancos centrales participar en la supervisión podrían verse impedidos para lograr su meta última que es la estabilidad de precios y el funcionamiento adecuado del sistema de pagos.

Cuando las autoridades intervengan bancos con problemas deberán obligar a los banqueros a asumir su responsabilidad como administradores y en caso de ser removidos de sus cargos responder por los quebrantos a las instituciones y la autoridad financiera podrá usar recursos públicos para solventar la crisis pero sin que el costo pase directamente a la deuda pública y por tanto a los contribuyentes. La operación sana del sistema de pagos de un país es fundamental para su desarrollo, pero en aras de eso no se pueden permitir prácticas fraudulentas y que encima de todo queden impunes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La supervisión y la regulación prudencial deben fortalecerse, porque se ha visto que cuando es débil y laxa da origen a malas prácticas administrativas por parte de los banqueros. Cuando hay una crisis provocada por un impacto macroeconómico fuerte, sus efectos en los bancos son variados debido a que por un lado, mostrará las debilidades de los bancos mal administrados y por otro lado, los que estén mejor administrados podrán sortear la crisis sin graves contratiempos.

Quedarán todavía algunas cuestiones sin resolver. Los principios del Comité de Basilea podrán ser adecuados pero sería recomendable que se diseñen políticas de supervisión para las características particulares de los sistemas bancarios en América Latina o en el Sureste de Asia porque cada país en dichas regiones representa una realidad muy sui generis que debe ser considerada para el diseño de políticas en materia bancaria y financiera adecuadas. Los marcos jurídicos deberán de ser mejorados para establecer reglas claras en materia de quiebras para facilitar la recuperación de los créditos y agilizar el saneamiento de los bancos. La observación de los últimos veinte años nos dice que en los países industrializados las crisis bancarias han sido superadas en pocos meses o tal vez uno o dos años, gracias a sus sistemas legales y la capacidad de sus supervisores bancarios para actuar de manera oportuna, mientras que en países subdesarrollados la debilidad de sus marcos jurídicos inhibe la actuación de los supervisores y por consiguiente la baja recuperación de la cartera vencida.

Por último queda patente la necesidad de una mayor coordinación internacional en el diseño de políticas y prácticas reglamentarias porque en el marco de la globalización los riesgos para la banca son cada vez mayores debido al desarrollo tan asimétrico a nivel mundial.

El debate sobre este tema sigue abierto y será motivo de investigaciones más profundas y detalladas.

## ANEXO

## CUADRO 1

VARIABLES INSTITUCIONALES DE MERCADOS FINANCIEROS DE PAISES EMERGENTES Y DESARROLLADOS.<sup>9</sup>

PAÍS	EFICIENCIA JUDICIAL	IMPERIO DE LA LEY	CONFIANZA EN LA JUSTICIA	PATRONES CONTABLES	CORRUPCIÓN	CREDIBILIDAD
ARGENTINA	6.00	5.35	-	45.0	3.0	41.6
BRASIL	5.75	6.32	-	54.0	4.0	38.7
CHILE	7.25	7.02	27.0	52.0	6.8	63.2
COLOMBIA	7.25	2.08	26.0	50.0	2.2	46.9
MÉXICO	6.00	5.35	22.0	60.0	3.3	45.2
COREA	6.00	5.35	-	62.0	4.2	-
INDONESIA	2.50	3.98	-	-	2.0	49.9
ALEMANIA	9.00	9.23	67.0	62.0	7.9	92.3
ESTADOS UNIDOS	10.00	10.0	51.0	71.0	7.5	92.6
TAILANDIA	3.25	6.25	-	64.0	3.0	52.3
VENEZUELA	6.50	6.37	22.0	40.0	2.3	36.1
PERÚ	6.75	2.50	21.0	38.0	4.5	33.5
MEDIA TOTAL	7.67	6.85	-	60.9	-	-

<sup>9</sup> La muestra total de la fuente comprende 49 países de todo el orbe, abarcando el período 1982-1995 (con excepción de la eficiencia judicial que solo comprende 1980-1983). Eficiencia judicial, confianza en la justicia e imperio de la ley se califican de 1 a 10., patrones contables y credibilidad por clasificación.

Fuentes: R. Raporta et al. Law and Finance, NBER Working paper no. 5561, julio de 1996; ONU, Informe sobre el desarrollo humano, Nueva York, septiembre de 1998.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CUADRO 2**

**COSTO FISCAL DE CRISIS BANCARIAS CON RESPECTO AL PIB.(%)**

PAÍS	PERÍODO	COSTO % PIB
INDONESIA	1997-98	40.0
COREA	1997-98	27.0
CHILE	1981-86	33.0
JAPÓN	1997-98	30.0
FILIPINAS	1981-87	13.0
VENEZUELA	1994-98	17.0
ESPAÑA	1977-85	15.0
MÉXICO	1995-98	14.4
SUECIA	1990-93	4.3
ESTADOS UNIDOS	1980-92	2.4

FUENTE: FOBAPROA. La verdadera historia. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1999.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. El estado de las reformas estructurales. Informe 1996, Washington, D.C. 1996.

Swary, Itzhak, y Topf, Barry. La desregulación financiera global. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1993

Rojas-Suárez, Liliana y Hausmann, Ricardo(compiladores). Las crisis bancarias en América Latina. Edit. Fondo de Cultura Económica y Banco Interamericano de Desarrollo. México 1997.

Vital de Azevedo, José Antonio. Risk in the Banking System- The role of the central banks. George Washington University, Institute of Brazilian Issues. 1999.

Carmoy, Hervé de. Global Banking Strategy. Edit. Basil Blackwell, Londres, 1990.

Fingleton, John( editor). The internationalisation of capital markets and regulatory response. Edit. Graham and Trotman, Londres. 1992.

Comercio Exterior. Globalización y regulación financieras. Vol.50 no. 6, junio de 2000. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fobaproa, la verdadera historia, SHCP, México 1998.

Fondo Monetario Internacional. International Financial Statistics. Washington, 1995.

## REFERENCIAS

Banco de Pagos Internacionales <http://www.bis.org>

Fondo Monetario Internacional <http://www.imf.org>

Comisión Nacional Bancaria y de Valores <http://www.cnbv.gob.mx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público <http://www.shcp.gob.mx>

Banco de México <http://www.banxico.org.mx>

The New York Times. <http://www.nytimes.com>