

temas de coyuntura

La supervisión bancaria en América Latina en los noventa

Ernesto Livacic

Sebastián Sáez



NACIONES UNIDAS



Unidad de Estudios Especiales
Secretaría Ejecutiva, CEPAL

Santiago de Chile, octubre de 2000

Este documento fue preparado por los señores Ernesto Livacic y Sebastián Sáez, consultores del proyecto “Mejoramiento de la capacidad en materia de políticas de desarrollo económico y social en los países de América Latina y el Caribe”, CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1434-P

ISBN: 92-1-321664-5

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.112

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. La estabilidad macroeconómica y la supervisión bancaria	9
II. Características de un sistema financiero sano y estable	13
A. Organización y funcionamiento del mercado bancario	13
B. Elementos de una supervisión bancaria	14
III. El sector financiero y sus reformas	19
A. El sistema financiero a fines de los ochenta	19
B. Reforma de las legislaciones bancarias en los noventa	22
C. Efectos de la liberación en la actividad bancaria	31
IV. Consideraciones finales y recomendaciones de políticas	37
A. Estructura y funcionamiento del mercado	37
B. Autonomía y facultades de los órganos supervisores bancarios	39
C. Mejoramiento de la regulación	41
D. Fortalecimiento de la supervisión	42
E. Conclusión final.....	43
Bibliografía	45
Anexo	
Lista de principios básicos para una efectiva supervisión bancaria.....	47
Serie Temas de coyuntura: números publicados	51

Índice de cuadros

Cuadro 1	Los principios de Basilea.....	15
Cuadro 2	Indicadores bancarios en América Latina antes de las reformas estructurales: 1987	21
Cuadro 3	Reforma estructural en América Latina y el Caribe	24
Cuadro 4	Reformas en el sector bancario impulsadas hasta 1999.....	27
Cuadro 5	Reforma bancaria / Fortalecimiento supervisión.....	28
Cuadro 6	Crisis bancarias post-reforma / Fortalecimiento supervisión	29
Cuadro 7	Principales indicadores del sector bancario: 1980-1999	32
Cuadro 8	Reformas impulsadas hasta 1999	33
Cuadro 9	Métodos e instrumentos de supervisión.....	34

Índice de gráficos

Gráfico 1	Profundidad bancaria en América Latina: 1980-1999.....	31
-----------	--	----

Resumen

Durante los años noventa el proceso de transformación de los sistemas financieros ha sido profundo. Sin embargo, las reformas adoptadas no siempre estuvieron acompañadas de un fortalecimiento de la supervisión del sector. Esto significó en varios casos una fragilidad que se hizo patente una vez que las economías estuvieron sujetas a algún tipo de *shock* externo. La segunda mitad de la década de los noventa representa un proceso de transición hacia sistemas bancarios más sólidos, basados en un adecuado equilibrio entre los incentivos del mercado y un marco regulatorio y de una supervisión preventiva. En lo que se refiere a estructura de mercado, América Latina presenta aún algunos viejos problemas como la alta participación estatal, materia en la que, sin embargo hay claros avances. De igual manera se han generado nuevos problemas estructurales, como el de una concentración de mercado que podría ir más allá de lo deseable, no solo a nivel de país, sino que también a escala regional, superando el alcance, sólo doméstico, de las “redes de seguridad sistémicas”. Para la superación de la mayor parte de las deficiencias y en especial aquellas que dicen relación con los problemas de la regulación, la supervisión bancaria, y la autonomía de los organismos fiscalizadores hay una cuestión trascendental, que es la voluntad política de hacer los cambios aún pendientes. Para ello, se debe dejar de ver la supervisión bancaria como parte integrante de la política económica coyuntural y como un instrumento de poder político. En sustitución, la labor de supervisión bancaria debe ser asumida como una política de Estado, otorgándole a los entes fiscalizadores los correspondientes niveles de autonomía, privilegiando su carácter técnico y profesional.

Introducción

Tradicionalmente, las recomendaciones de política para reformar el sector financiero en los países de América Latina no incluían los aspectos relacionados con el papel que juega la supervisión bancaria. Esta situación cambió en la década de los noventa al ser incluida por los expertos como una preocupación central para la estabilidad y crecimiento de la economía. Por su parte, los organismos financieros internacionales y los gobiernos centraron su atención en los aspectos de supervisión bancaria como una manera de completar el paquete de reformas que incluían apertura comercial, reforma tributaria, desregulación del sector financiero, privatizaciones, etcétera. La incorporación de la supervisión bancaria en la agenda estuvo influida en gran medida por las crisis financieras que se presentaron en diversos países del mundo.¹

Este trabajo analiza los problemas de supervisión bancaria en América Latina. En la sección siguiente se analiza la relación entre la estabilidad macroeconómica y la supervisión bancaria. En la sección II se estudian los elementos de un sistema bancario sano. La sección III estudia las reformas emprendidas en el sector bancario en América Latina. Los problemas actuales que registran los sistemas de supervisión en los países de la región son el tema de la sección IV. Finalmente se presentan las principales conclusiones.

¹ Es sorprendente la ausencia de esta dimensión en las recomendaciones de política a la luz de la experiencia de países como Chile que frecuentemente se señalaban como ejemplos de reformas ya que la crisis que vivió el sector en 1982 fue extremadamente costosa, y se originó en la clásica combinación de políticas macroeconómicas inadecuadas y una muy deficiente supervisión bancaria, ver Marshall (1990), Edwards (1995) y French-Davis (1983) y (1999).

I. La estabilidad macroeconómica y la supervisión bancaria

El desempeño del sector bancario depende no sólo de algunos sectores económicos específicos, sino que de la evolución del conjunto de la economía nacional. Adicionalmente, el sector bancario es el canalizador de los flujos de ahorro financiero que permiten el normal desenvolvimiento de los demás sectores. En el caso de América Latina, en que los mercados de valores y las bolsas están poco desarrollados, la importancia relativa del sector bancario como intermediador es aún más relevante.

Por su parte, la conducción de la política macroeconómica, especialmente, las políticas monetarias y cambiarias afectan directamente los balances de los bancos y las estrategias de éstos para adaptarse a tales políticas. Asimismo, la mayor o menor vulnerabilidad de los bancos ante shock macroeconómicos afectan la habilidad de conducción de las autoridades. En efecto, la sensibilidad de los balances de los bancos a las variaciones en las tasas de interés interna, la exposición a las modificaciones de la tasa de cambio y a la contracción de la demanda agregada, pueden limitar seriamente las opciones de política y los instrumentos que pueden aplicar las autoridades fiscales y monetarias por los efectos desestabilizadores que ellos tengan en el corto plazo en el sistema bancario.

La función de la supervisión bancaria es velar por el adecuado funcionamiento del sistema de pagos y el crédito en la economía, buscando la estabilidad global del sistema financiero. Todo lo cual resulta clave en las políticas macroeconómicas y en la flexibilidad de las opciones de política en determinado momento.

La experiencia internacional es concluyente en cuanto a la existencia de vínculos estrechos entre un sano y robusto sistema financiero, compuesto de una organización bancaria favorable, sujeto a las disciplinas del mercado, y que tiene una supervisión bancaria preventiva, que anticipa de manera oportuna los distintos eventos que pueden afectar los indicadores financieros de las instituciones.

En cuanto al efecto que las políticas macroeconómicas tienen en los bancos, hay que precisar que estas instituciones, por la propia naturaleza de su negocio, son altamente sensibles a los cambios en las variables claves de la economía, en particular a la política cambiaria, a la tasa de interés, la tasa de inflación y crecimiento y los términos de intercambio. En efecto, un contexto macroeconómico inestable afecta negativamente las distintas partidas del balance produciendo desequilibrios que hacen más vulnerables a los bancos. Adicionalmente, en esas condiciones resulta más difícil para los bancos hacer una evaluación del riesgo de crédito que refleje de manera fidedigna la situación de los deudores.

Es importante tener en cuenta la manera en que los precios claves de la economía afectan las decisiones de los agentes, así por ejemplo, frente a un aumento en la tasa de interés interna se produce un ingreso de capitales que modifica la composición de monedas de los balances bancarios lo que en ausencia de adecuados instrumentos de cobertura pueden provocar un serio descalce de monedas en los agentes bancarios y no bancarios. Esto se ha visto facilitado, además, por los cambios tecnológicos que permiten transferir grandes volúmenes de capital en pocos minutos y a bajo costo. Ello junto con la liberalización financiera que ha promovido la libre circulación de los capitales facilita la posibilidad de este tipo de fenómeno.

Un caso típico de esta relación entre las políticas económicas y el sistema bancario son las denominadas “burbujas” en las cuales se produce una fuerte afluencia de capitales con la correspondiente expansión del crédito interno lo que facilita el financiamiento de múltiples proyectos, lo que se asocia con una fuerte expansión de la actividad de intermediación bancaria y a un aumento en el precio de los activos. Durante el auge y la expansión las expectativas son muy optimistas y se produce un debilitamiento de los criterios empleados por los bancos para estimar la capacidad futura de pago del deudor. Este proceso se interrumpe normalmente de manera abrupta por alguna razón, provocando generalmente una recesión y crisis o fuertes inestabilidades en el sistema bancario.

En América Latina las reducidas fuentes de financiamiento con que cuentan los bancos, principalmente depósitos de corto plazo y financiamiento externo, y la ausencia de instrumentos de financiamiento de mediano plazo tienen un impacto importante en la estabilidad de las instituciones bancarias, ver Gavin y Hausmann (1996). En estas circunstancias, los bancos enfrentan mayores riesgos de liquidez y de tasas de interés. En el contexto de un *shock* macroeconómico que reduzca la demanda de depósitos o afecten las fuentes de financiamiento externo tendrán un impacto significativo desde el momento en que para mantener una posición sólida de liquidez deberán vender parte de sus activos más líquidos afectando sus precios o bien se verán incapacitados de enfrentar sus obligaciones o renovar sus créditos alterando el sistema de pagos y de créditos.

La supervisión bancaria juega un papel clave al actuar oportunamente, ya que permite acotar la exposición excesiva de las instituciones bancarias a determinados riesgos que pudieran afectar su estabilidad. De igual modo, una adecuada supervisión bancaria reduce el potencial de contagio que la inestabilidad de un banco pueda tener en el resto del sistema.

Las crisis financieras observadas en la década del 90 pusieron de manifiesto que la liberalización bancaria debe ser precedida por una reforma de la regulación y de la supervisión que dote a las entidades responsables del conocimiento, las herramientas y las facultades para desempeñar una actividad de supervisión preventiva y oportuna. Ello debe estar acompañado de una estructura adecuada y una disciplina de mercado que contemple incentivos para los distintos actores. Así los propietarios de los bancos deben aportar capital según el perfil de riesgo que una

institución bancaria desea mantener y sufrir las consecuencias de las decisiones asociadas a una mala gestión. Los depositantes, por su parte, deben informarse acerca de la situación de las instituciones en las que mantienen sus recursos y soportar también las eventuales consecuencias adversas de sus decisiones. De la misma forma, los supervisores deben velar por proveer a los agentes de la información necesaria, presentada de manera adecuada y oportuna, la labor en la cual agentes privados como los auditores externos y las empresas de clasificación de riesgo pueden prestar su colaboración. Finalmente, los supervisores, deben contar con las facultades necesarias y la autonomía para ejercerlas de modo tal que puedan actuar de manera oportuna y proporcional a las situaciones que enfrenten.

II. Características de un sistema financiero sano y estable

En esta sección abordaremos los requisitos de un sector bancario sano. Los que se pueden agrupar en dos grandes temas. El primero se refiere a la organización y funcionamiento del mercado, que incluye las condiciones de acceso y salida, las regulaciones orientadas a la asignación de recursos de acuerdo a determinados objetivos de política económica; el segundo, abarca los temas de supervisión bancaria, que se refieren al conjunto de regulaciones prudenciales orientadas a mantener la solvencia e integridad del sistema financiero.

A. Organización y funcionamiento del mercado bancario

La experiencia ha demostrado la importancia que tiene para un sistema bancario sano la operación de las reglas del mercado. Sin perjuicio de ello, el sector bancario, a diferencia de la generalidad de los otros sectores, debe contener reglas de entrada y salida conocidas, basadas en disposiciones que estén orientadas a resguardar la estabilidad e integridad del mercado. En este sentido, las reformas económicas deben procurar establecer criterios conocidos para operar en el mercado, y éstos no deben discriminar entre proveedores nacionales y extranjeros. Estos últimos aportan al mercado mayor competencia, innovación, una amplia base de capital, know-how, así como mecanismos más eficientes de proveer sus servicios.

La participación estatal en el sector bancario es una materia que se reconoce puede afectar de manera importante la estructura del mercado bancario y los incentivos del sector. Si bien no existe plena coincidencia de opiniones en cuanto al papel que debe jugar la banca estatal en un mercado sano y eficiente, se ha ido convergiendo en la necesidad de limitar la participación del Estado en la provisión de servicios bancarios como una manera de reforzar la disciplina de mercado, ampliar la participación privada en las actividades de intermediación y mejorar su eficiencia. Asimismo, se reconoce la necesidad de no discriminar en materia de supervisión y regulación entre la banca privada y estatal.

En un número importante de sistemas bancarios en el mundo, operaron tradicionalmente disposiciones que establecían la forma en que podían prestarse los servicios bancarios, por ejemplo, límites en la tasa de interés y orientación de los préstamos hacia determinadas actividades económicas y regiones geográficas. Este tipo de medidas significó distorsiones en la asignación de recursos, que además, producían una concentración de préstamos que podía exponer a las instituciones a mayores riesgos. La existencia de tasas de interés máximas de captación bajo los niveles de mercado producía una baja canalización de recursos a través del sistema bancario, lo que llevaba a la necesidad de distribuir esos créditos con criterios arbitrarios y muchas veces orientados en consideraciones políticas. Estas regulaciones se han ido dejando de lado permitiendo que sean las señales de mercado las que determinen las tasas de interés de captación y colocación y los destinatarios del crédito.²

Otros aspectos que afectan la forma en que las regulaciones intervienen en el funcionamiento del mercado, se refieren a las definiciones de actividad bancaria que contempla cada legislación. A este respecto, la regulación ha ido evolucionando en el sentido de permitir una ampliación del tipo de actividades que pueden realizar los bancos, desde sus tradicionales actividades cubiertas por lo que se denomina la “banca comercial”, hacia lo que se denomina la banca universal, que incluye los nuevos productos, como leasing, factoring, securitización, asesorías y nuevas actividades como son valores y seguros. Sin embargo, las modalidades específicas en que esto tiene lugar varía de país en país.

B. Elementos de una supervisión bancaria

La supervisión bancaria consiste en el conjunto de regulaciones de carácter prudencial, que incluyen los procedimientos de verificación de su cumplimiento, cuyo objetivo es promover la estabilidad e integridad del sistema financiero en su conjunto. En septiembre de 1997, el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria, presentó los resultados de los trabajos encomendados por el G-7 en la Cumbre celebrada en Lyon, Francia, en 1996, en el sentido de establecer un conjunto de recomendaciones para mejorar el fortalecimiento de los sistemas financieros.

El documento elaborado, que sintetiza los trabajos que ha realizado el Comité a lo largo de los años, enriquecido con consultas realizadas a países no miembros del Grupo de los 10,³ consta de 25 Principios, que fueron llamados Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva, ver Anexo. Estos son los requisitos mínimos que deberían reunir las legislaciones nacionales. A su vez, estos principios actúan como un benchmark de la regulación y supervisión, permitiendo efectuar una evaluación con criterios homogéneos de la calidad de la supervisión bancaria en cada país. Asimismo, su efectiva adopción por parte de un número importante de países permitirá reducir los riesgos asociados a una deficiente supervisión y su posterior contagio a otros países.

² Sin embargo, dado los incentivos perversos que existen, se establecen límites a los créditos relacionados.

³ El grupo incluía representantes del Comité de Basilea y de Chile, China, la República Checa, Hong Kong, México, Rusia y Tailandia. Ocho países más (Brasil, Hungría, India, Indonesia, Corea, Malasia, Polonia y Singapur) también tuvieron una cercana relación con este trabajo.

Para propósitos de análisis podemos agrupar los Principios en 4 grandes categorías que se componen de los siguientes elementos, a saber:

Cuadro 1
LOS PRINCIPIOS DE BASILEA

Institucionales	Organizacionales	Prudenciales	Supervisión
Principio 1	Principios 2 a 5	Principios 6 a 15	Principios 16 a 22
			
Principios 23 a 25			

Las categorías son las que se describen a continuación:

1. Aspectos Institucionales

Bajo esta categoría contenida en el Principio 1, se establecen los pre-requisitos que deben darse para contar con una supervisión bancaria efectiva. De acuerdo con ello, debe existir una delimitación clara de responsabilidades y objetivos cuando hay más de una institución que participa en la supervisión. Asimismo, éstas deben contar con independencia operacional y los recursos adecuados para desarrollar sus labores.

El marco legal debe contar con disposiciones relacionadas con la autorización de establecimiento de bancos y su supervisión en el tiempo, la que debe incluir facultades para asegurar el cumplimiento de las leyes al igual que lo relacionado con estabilidad y buen funcionamiento del sistema bancario.

El supervisor debe tener una protección legal por las decisiones adoptadas de buena fe en el ejercicio de sus responsabilidades. Finalmente, desde el punto de vista de la organización institucional, se deben establecer mecanismos para compartir información con otros supervisores del sector financiero.

2. Aspectos Organizacionales

En este grupo se incluyen los principios relacionados con los requisitos que deben cumplir los proveedores de servicios bancarios para acceder al mercado y las facultades del regulador y del supervisor respecto del cumplimiento de éstos. En consecuencia, la legislación debe definir las actividades que pueden desarrollar los bancos.

En materia de otorgamiento de autorizaciones (licencias), el regulador debe contar con la facultad de establecer los criterios de aprobación, así como la posibilidad de rechazar las solicitudes que no cumplan con estos requisitos. Las autorizaciones deben, como mínimo, considerar la estructura de propiedad del banco, la idoneidad de sus directores y la alta gerencia, evaluar el plan de operaciones y los controles internos de la administración, las proyecciones de sus resultados, así como la base de capital. Cuando el dueño u organización matriz que solicita la autorización es un banco extranjero, es necesario contar con el consentimiento previo del supervisor del país de origen.

Consistentemente con los requisitos de ingreso al mercado, se establecen en estos principios las facultades con que deben contar los supervisores en cuanto a poder revisar y rechazar transferencias significativas de la propiedad o control de bancos existentes.

En cuanto a la organización de la industria y de los grupos bancarios se establece que en aras de la estabilidad del sistema, el supervisor debe establecer criterios para autorizar las adquisiciones o inversiones significativas que un banco efectúe, asegurándose que éstas no expongan al banco a riesgos indebidos o impidan una supervisión efectiva.

3. Aspectos Prudenciales

En este conjunto de principios se reúnen las medidas orientadas a acotar los riesgos que asumen los bancos, velando porque las instituciones cuenten con una base de capital adecuada al perfil de riesgos que asumen.

Para lograr lo anterior, la legislación debe establecer requisitos mínimos de capital para los bancos y definir los componentes de capital, teniendo en consideración su capacidad para absorber pérdidas. En el caso de los bancos “internacionalmente activos”, los requisitos deben ser, como mínimo, los establecidos en el Acuerdo de Capital de Basilea de 1988.

En cuanto a los procedimientos de supervisión, se debe contar con una evaluación de las políticas, prácticas y procedimientos para el otorgamiento “de préstamos, inversiones y el manejo permanente de las carteras de inversiones y préstamos”. Asimismo, el supervisor debe velar porque existan procedimientos adecuados para la evaluación de la calidad de los activos y establecimiento de las provisiones.

Siempre en el ámbito de la gestión de las instituciones bancarias, los principios consideran pertinente que los supervisores evalúen los sistemas de información que permitan identificar, entre otras cosas, concentraciones dentro de la cartera. Asimismo, los supervisores deben establecer los límites prudenciales que restrinjan la exposición del banco a clientes individuales (grandes riesgos).

En el ámbito, de los préstamos relacionados, los principios consideran la necesidad de establecer exigencias respecto de límites máximos en el otorgamiento de préstamos a personas relacionadas, que éstas se efectúen en condiciones de mercado y sean monitoreadas adecuadamente.

En cuanto a las operaciones transfronterizas que realizan los bancos se deben establecer políticas y procedimientos respecto del riesgo de país y además mantener las reservas adecuadas contra dichos riesgos.

Respecto de los riesgos de mercado (tasas de interés y monedas) los supervisores deben evaluar los sistemas de administración que mantengan los bancos de manera que éstos los midan con exactitud, los monitoreen y controlen este tipo de riesgos. Asimismo, los supervisores deben estar facultados para imponer límites o provisiones específicas, para riesgos de mercados.

Siempre en el ámbito de las regulaciones sobre control de riesgos, los principios de Basilea contemplan la necesidad de contar con facultades para evaluar el proceso general de manejo de riesgos, que incluye la capacidad de la gerencia y del directorio para identificar, medir, monitorear y controlar todos los otros riesgos de importancia y mantener el capital necesario para enfrentarlos. Asimismo, se debe determinar la calidad de los controles internos en función de la naturaleza y tamaño de la actividad. En éstos se incluyen la asignación de responsabilidades, separación de funciones, seguridad y auditoría independientes (externas o internas) para determinar el nivel de cumplimiento de los controles, regulaciones y leyes pertinentes.

Finalmente, y en un ámbito que va más allá del estrictamente bancario, los principios de Basilea consideran necesario abordar aspectos relacionados con las políticas, prácticas y procedimientos, sobre “conocimiento de sus clientes”, que fomenten altos estándares éticos y

profesionales y que eviten que las instituciones sean utilizadas, intencionalmente o no, por elementos delictuales.

4. De métodos de supervisión

En cuanto a los métodos de supervisión, los Principios de Basilea contemplan que la fiscalización sea una combinación de visitas en terreno y de análisis en terreno que permitan tener una apreciación adecuada de la operación de las instituciones. Asimismo, se considera necesario mantener un contacto regular con la administración del banco y un conocimiento cabal de las operaciones de la institución.

Para llevar adelante su labor, los supervisores deben contar con los medios para recolectar, revisar y analizar los informes prudenciales y estadísticas de los bancos sobre base consolidada. Ello exige la posibilidad de contar con “una validación independiente de la información supervisora, ya sea a través de inspecciones in-situ o bien el uso de auditores externos”.

El desarrollo de la industria bancaria en el mundo se caracteriza por estructura corporativa compleja en la que las distintas actividades emprendidas por el conglomerado se vinculan en distintos niveles. Por ello, los Principios consideran necesario que los supervisores ejerzan sus funciones sobre una base consolidada.

La labor de los supervisores se basa en la calidad (confiabilidad) y oportunidad de la información. Por ello es esencial contar con registros que permitan una apreciación “justa y real sobre la condición financiera del banco y la rentabilidad de su negocio” y que ésta se publique regularmente.

Lo anterior no constituye, sin embargo, una garantía de buen funcionamiento de las instituciones individuales ya que éstas pueden presentar inestabilidades o caer en falencia por distintas razones. Por ello, los supervisores deben tener a su disposición medidas “correctivas cuando los bancos no cumplan con las exigencias prudenciales” y cuando existan incumplimientos de las disposiciones legales o en los casos en que los depositantes se encuentren amenazados.

III. El sector financiero y sus reformas

A. El sistema financiero a fines de los ochenta

En la década de los ochenta y comienzos de la década de los noventa los sistemas financieros en América Latina podían ser analizados dentro de la tradición de los desarrollos teóricos de McKinnon (1973) y otros sobre sistema financiero reprimido.⁴ Un mercado financiero reprimido puede definirse como aquel en que, por un conjunto de razones, la demanda por crédito es superior a la oferta del mismo, lo que coexiste con restricciones de orden cuantitativo e institucional que entran el normal funcionamiento de este tipo de mercados.

Debemos señalar como características centrales de los sistemas financieros reprimidos aquellos en que el Estado ejerce una intervención directa en ellos, sea participando como agente principal, sea ejerciendo una regulación estricta de las operaciones del sector.

⁴ En esta sección se identificarán los rasgos centrales de los sistemas financieros latinoamericanos. Sin embargo, cabe señalar que no todos los países caben dentro de una descripción general. Por ejemplo, no es posible caracterizar al sistema financiero chileno de principios de la década del 80 como “reprimido” atendida las profundas transformaciones legales que experimentó en la década del 70. Algo similar se puede argumentar respecto de los mercados financieros Argentinos y Uruguayos. Lo importante es que las reformas emprendidas a partir de mediados de la década del 80 y antes de eso partieron del diagnóstico descrito.

Constituyen ejemplos de este tipo de intervención estatal, los préstamos dirigidos, la fijación de tasas de interés, las líneas de crédito preferenciales, la creación de instituciones de fomento o desarrollo para regiones o sectores de actividad favorecidas con tasas de interés subsidiadas. En tales casos, prevalecen las consideraciones sociales, de desarrollo o políticas en la intermediación financiera, al margen de los criterios de mercado.

Otra característica de estos sistemas financieros reprimidos es la ausencia de competencia real entre los oferentes y la falta de apertura hacia amplios segmentos de la población en la prestación de servicios financieros, observándose en consecuencia elevados niveles de concentración de créditos en determinados deudores, sean éstos empresas públicas o en conglomerados financieros privados, proliferando los préstamos a personas relacionadas a las instituciones financieras.

Contribuyen a este marco de escasa competencia, las barreras al ingreso de bancos nacionales y extranjeros, la escasa presencia de operaciones internacionales, así como la amplia participación estatal directa en el mercado del crédito, ya sea a través de la propiedad bancaria o de agencias especialmente creadas al efecto.

En este contexto, la supervisión bancaria en América Latina cumplía un papel más bien formal, ciertamente burocrático, centrado preferentemente en un examen contable de los estados financieros y en el cumplimiento de normas muy frondosas y reglamentarias, orientadas - muchas de ellas- al establecimiento de las pautas de asignación de créditos o de precios, y no al control de los riesgos. Esta supervisión formal se caracterizaba además por su baja tecnificación, y normalmente coincide con organismos sobredotados de personal, con reducida autonomía y muy sujetos en su accionar a la política contingente.⁵ Adicionalmente, los desequilibrios macroeconómicos imperantes en la mayor parte de los países, especialmente, en cuanto a tasas de inflación, deficientes sistemas de indexación junto a controles sobre la tasa de interés, no estimulaban el desarrollo del sector financiero.

Lo anterior configuró lo esencial del diagnóstico que impulsó la reforma del sector financiero a fines de la década del ochenta en los países de la región. El cuadro 2 resume en algunos indicadores básicos la situación del sector financiero en 12 países de la región.⁶ La participación de bancos extranjeros en el sistema en 9 casos es menor 10 por ciento de los activos del sistema financiero. Sólo en los países del cono sur, Argentina, Chile y Uruguay, la participación es superior al 10 por ciento. En estos países en la década del setenta y ochenta se iniciaron los procesos de reforma neoliberales lo que explica esta situación. Asimismo, se puede observar la importante participación de la banca estatal, llegando en varios casos a superar el 50% de los activos del sistema: Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. En varios casos la participación estatal se daba por medio de los bancos de desarrollo que por distintas vías canalizaban recursos hacia sectores y actividades de "interés". Adicionalmente, los bancos centrales y otras entidades estatales, mantenían funciones y actividades orientadas a asignar recursos financieros a distintos sectores.

⁵ Goldstein y Turner (1996), señalan que a partir de esta constatación que los supervisores de sistemas bancarios de estas características no se encuentran preparados para abordar sus responsabilidades en un marco de mayor apertura. Por ello señalan la necesidad de capacitar a los funcionarios de las instituciones supervisoras como precondition a desarrollar la apertura para que puedan desempeñar apropiadamente sus responsabilidades.

⁶ La década de los ochenta es una mala base para llegar a un diagnóstico preciso de la situación de los sistemas financieros atendidos los fuertes shocks macroeconómicos de carácter interno y externo que experimentó la región. Ello explica que muchas de las cifras puedan reflejar una situación peor de la que podría ser en un contexto más estable. Adicionalmente, la disponibilidad de adecuadas estadísticas y las diferencias en los enfoques de regulación que se traducen en diferentes definiciones hace difícil poder hacer una comparación entre sistemas. Sin embargo, se observan algunas regularidades que permiten llegar a las conclusiones que definieron las reformas que se analizan más adelante.

Cuadro 2
INDICADORES BANCARIOS EN AMÉRICA LATINA ANTES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES: 1987
(Porcentajes)

	Activos sistemas financiero						Composición de activos Préstamos/ activos*	Composición de pasivos Depósitos/ pasivos*	Adecuación de capital – capital y reservas/ activos*	Calidad de activos: cartera vencida a coloc*.	Provisione s a cartera vencida*	Rentabi- lidad ROE*
	Bancos					Otros*						
	Privados			Públicos	Total							
	Naciona- les	Extranjeros	Sub Total									
Argentina	23,5	14,9	38,4	37,6	76,0	24,0	49,0	35,7	10,1	25,2	19,9	28,7
Bolivia	55,1	3,4	58,5	13,2	71,7	28,3	36,7	n.d.	13,0	20,6	44,4	-2,5
Brasil	10,5	2,5	13,0	38,6	51,5	48,5	44,2	29,0	7,4	1,1	87,7	62,3
Chile	54,9	14,4	69,3	17,5	86,8	13,2	49,3	28,4	5,8	4,5	136,4	4,3
Colombia	16,9	4,7	21,6	34,8	56,3	43,7	58,2	57,9	5,6	7,4	70,6	-14,6
Ecuador	34,0	3,7	37,7	55,8	93,5	6,5	50,7	37,0	5,5	13,4	n.d.	20,7
Guatemala	65,8	4,5	70,3	5,8	76,0	24,0	55,6	80,2	8,2	n.d.	n.d.	8,2
Honduras	46,8	4,6	51,4	11,6	63,1	36,9	40,8	38,4	7,1	19,1	29,8	3,5
México	0,2	0,0	0,2	46,4	46,6	53,4	56,5	63,0	2,0	1,6	60,0	40,3
Perú	15,3	0,7	16,0	18,0	33,9	66,1	45,9	44,3	6,5	3,7	148,8	25,5
Uruguay	n.d.	33,3	33,3	59,0	92,2	7,8	59,6	75,0	6,2	26,0	4,8	-0,3
Venezuela	57,9	0,4	58,4	13,3	71,7	28,3	65,9	66,1	4,8	10,8	n.d.	10,8

Fuente: Morris y otros (1990).

Notas: • Corresponde a créditos de corto plazo, de otras instituciones financieras y créditos de instituciones de desarrollo, de ahorro y préstamos, fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos mutuos, bancos de inversión, firmas de corretajes, y otros.

* Promedio de los años 1980-87.

A partir del cuadro 2 se observa una relativamente alta participación de los depósitos en los pasivos del sistema bancario, esto es una muestra de las limitadas fuentes de financiamiento con que contaban estas instituciones en la región a la fecha, lo que constituye una fragilidad en la medida que existieran episodios de desconfianza que llevaran a una corrida. Adicionalmente, esta alta participación puede ser consecuencia de la existencia de esquema explícitos o implícitos de seguros de depósitos, de amplia cobertura.

En cuanto a la composición de los activos, se observa que la participación de los créditos oscila entre un 45% y un 65% lo que refleja las altas tasas de encaje y la escasez de instrumentos de inversión que existían en el sistema. En materia de instrumentos de inversión, éstos eran normalmente emisiones del sector público, en muchos casos productos de crisis bancarias, los que mantenían rendimientos por debajo de los de mercado y en muchos casos eran poco líquidos, dos combinaciones que agregaban fragilidad a los ingresos de los bancos.

Como se aprecia en el cuadro 2, los requisitos de capital (que corresponde la razón de capital y reservas a activos) los países mantuvieron en general niveles bajos, ya que sólo 3 de los 12 países presentaban niveles superiores al 8%.

En cuanto a la calidad de activos, la década del ochenta se caracteriza por un marcado deterioro de la calidad de la cartera de créditos de los bancos. Ello se explica, fundamentalmente, por políticas de créditos equivocadas, por una inadecuada supervisión y por la crisis macroeconómica que afectó a la región. Adicionalmente, y como reflejo de la fragilidad que evidenciaba el sistema bancario, en la mayor parte de los países, las provisiones eran insuficientes para hacer frente a la mala calidad de los créditos concedidos.

Las cifras sobre rentabilidad (ROE) presentan una alta variabilidad lo que no permite sacar conclusiones validas al respecto.

B. Reforma de las legislaciones bancarias en los noventas

1. Orígenes y contenido de las reformas económicas

En la segunda mitad de la década de los ochenta y en los primeros años de los noventa, muchos países de América Latina emprendieron procesos de reformas estructurales en conjunto con los programas de estabilización macroeconómica. Estos programas fueron una respuesta a los problemas experimentados en el contexto de la crisis de la deuda externa y se basaron en el diagnóstico de que éstos tenían como origen problemas estructurales que resultaban de la estrategia de desarrollo mantenida hasta entonces por los países.

Los programas de estabilización macroeconómica y de reformas estructurales abordaron cuatro áreas de acción. En primer término, buscaron aliviar la restricción externa provocada por el problema de la deuda. En segundo término, se emprendió una reforma fiscal que corrigiera los déficit que, se consideraba, causaban presiones inflacionarias constantes. En tercer término, la adopción de políticas orientadas a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y finalmente, el uso de políticas cambiarias orientadas a estabilizar la inflación.

Las reformas emprendidas abordaron un amplio ámbito de políticas públicas,⁷ ver cuadro 3. Si bien existen diferencias entre países en cuanto al momento en que se emprenden las reformas y las secuencias seguidas, existen asimismo regularidades en cuanto a orientación de las reformas y cobertura de las mismas.

En cuanto a los contenidos generales de esas reformas se pueden señalar:

⁷ Ver Edwards (1995), Ffrench-Davis (1999), Lora (1998), y Thorp (1998) para un recuento y evaluación de las reformas económicas.

- Los regímenes tributarios fueron simplificados de manera de mejorar la recaudación, y favorecer la eliminación de distorsiones que afectaban la tributación de las empresas y de las personas;
- En relación con la propiedad pública, se privatizaron una serie de empresas estatales, lo que buscaba, en algunos casos, reducir la carga de la deuda externa, reducir los déficit públicos y contribuir a crear espacios de inversión tanto para el sector privado local como para inversionistas extranjeros. En este proceso también se incluyeron bancos de propiedad estatal.
- La apertura comercial fue un aspecto clave del proceso de reformas que emprendieron los países se reflejó en que los aranceles promedio de las economías latinoamericanas se redujeran desde niveles de 42% a mediados de los ochenta a 14% en 1996. Adicionalmente, los aranceles máximos promedios se redujeron en ese mismo período desde 84% a un 41%, y sólo un número reducido de países mantuvo aranceles por sobre 100%.⁸
- Los regímenes cambiarios tendieron hacia la unificación, eliminando los sistemas de tipo de cambio múltiple, lo que es consistente con el propósito de mejorar la asignación de recursos, especialmente en lo que se refiere a estimular el desarrollo del sector de bienes transables. En algunos casos también el tipo de cambio se utilizó como una herramienta activa del proceso de estabilización macroeconómica, lo que tuvo como resultado serios desequilibrios que afectaron la estabilidad del sistema financiero.
- Un aspecto central del proceso de reforma fue la desregulación del sector financiero, la que se materializó por medio de reformas a los mercados de capitales en general, al sistema bancario en particular y en algunos casos a los sistemas de supervisión. El contenido de la reforma estuvo orientado a la eliminación de la “represión financiera” existente antes de las reformas.
- De especial interés, desde el punto de vista de los desarrollos financieros, fueron las reformas emprendidas en los regímenes de pensiones en la región que contribuyen a incrementar las fuentes de financiamiento.

⁸ El proceso de reforma comercial estuvo acompañado por la adhesión de los países de América Latina al sistema multilateral de comercio. En efecto, México, Ecuador, Guatemala, Honduras, Venezuela, Paraguay, iniciaron su proceso de acceso al GATT a fines de la década del ochenta y comienzos de los noventa.

Cuadro 3
REFORMA ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

	Estabilización	Liberalización Comercial	Reforma Tributaria	Reforma Financiera	Privatización	Reforma Laboral	Reforma de las pensiones
1985 o antes	Argentina (1978 y 1985); Bolivia, Chile (1975 y 1985); Costa Rica, Perú, Uruguay (1978)	Argentina (1978); Chile (1975 y 1985); México; Uruguay (1978)	Chile (1975)	Argentina (1978); Chile (1975); Uruguay (1974 y 1985)	Chile (1974-78)	Chile (1979)	Chile (1981)
1986	Brasil;	Bolivia; Costa Rica	n.d.	México; Chile			
1987	Guatemala;		n.d.				
1988	México	Guatemala;	n.d.	Costa Rica; Brasil; Paraguay;	Chile (1985)		
1989	Venezuela	Argentina; Paraguay; El Salvador; Venezuela	n.d.	Chile; Venezuela;			
1990	Perú	Brasil; Ecuador; Honduras; Perú	n.d.	Bolivia; Colombia; El Salvador; Nicaragua; Perú;	Argentina	Colombia; Guatemala;	
1991	Argentina; Colombia; Guatemala; Nicaragua; Uruguay	Colombia; Nicaragua; Uruguay	Argentina	Honduras; Guatemala	Venezuela	Argentina; Perú	
1992	Ecuador; Honduras;		Nicaragua; Perú	Argentina;	México		Perú
1993			El Salvador	Ecuador Bahamas	Nicaragua		Argentina;
1994	Brasil		Ecuador; Guatemala; Honduras; Paraguay; Venezuela		Chile; Perú;		Colombia
1995		Panamá	Bolivia		Bolivia	Panamá	
1996							México; Uruguay

Fuente: Thorp (1998).

A fin de poder ilustrar el efecto que estas reformas han tenido en la región, Lora y Barrera (1998) destacan el aporte de las reformas comerciales y financieras a una mayor tasa de crecimiento permanente del PIB, con un 0,8 por ciento sobre un total de 1,9 por ciento si se considera el impacto en la tasa de expansión del producto del conjunto de reformas.

2. Reformas del sistema bancario

La reforma en el sector financiero difiere entre países en cuanto a modalidades de concreción. Así por ejemplo, se observa que algunos países optaron por reformas legales de fondo (10), como es el caso de: Chile, México, El Salvador, Bolivia y Venezuela, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Panamá. Otros han optado por reformas parciales las que, sin embargo, han conllevado importantes reformas como es el caso de Colombia y Costa Rica. Finalmente, otros países han modificado aspectos puntuales de la legislación pero con un impacto significativo. Este es el caso de Argentina, Guatemala y Uruguay. Brasil, forma parte de un grupo en sí mismo pues ha producido un cambio significativo en su mercado sin introducir modificaciones legales, ver Aguirre (1998).

A pesar de estas diferencias, se perciben claras regularidades en las reformas emprendidas en la mayor parte de la región. Así, se observa una reducción de la participación estatal en los sistemas bancarios de los principales países. En el caso argentino, por ejemplo, en el período 1990 y 1996 los bancos estatales se redujeron desde 36 a 20, ver Leipziger (1999). Asimismo, en Brasil, se emprendió un proceso de reestructuración de la mayor parte de los bancos estatales lo que ha considerado la privatización de los mismos.

Otro aspecto sobresaliente ha sido el incremento en la participación extranjera en el sector. En Brasil, por ejemplo, a principios de 1999 un 20% de los activos del sistema bancario estaban en manos extranjeras. Ello contrasta con los casi 5% que detentaban a mediados de la década anterior. En el caso argentino las cifras son igualmente importantes. En efecto, el número de instituciones bancarias extranjeras pasó de 14% a 19% del total de instituciones, sin embargo, el impacto es mucho más significativo si se mide sobre el total de colocaciones. En efecto, en 1999 la participación de los bancos extranjeros en el total de colocaciones alcanza a un 25%. Por otra parte, 4 de los 10 principales bancos eran extranjeros.

Una de las principales orientaciones de las reformas fue la ampliación del ámbito de negocios de las instituciones bancarias.⁹ Así en todos los países se avanzó en el sentido de ampliar los negocios que pueden desarrollar los bancos como intermediarios financieros, este es el caso de operaciones de factoraje, *leasing* financiero y otros servicios financieros que fueron directamente incorporados a las actividades permitidas de los bancos. Asimismo, se facilitó la participación de las instituciones bancarias en actividades relacionadas con los mercados de valores, en particular, el corretaje de valores, el *underwriting* y administración de fondos. Finalmente, en general la actividad aseguradora no se desarrolla directamente por las instituciones bancarias. En algunos casos, se ha permitido la comercialización de seguros, pero no en forma directa.

Sin embargo, cabe destacar que existen marcadas diferencias respecto de la forma jurídica por medio de la cual los bancos pueden incursionar en nuevas actividades, es decir, en algunos casos las mismas actividades se pueden desarrollar directamente por los bancos y en otros, ello se puede hacer por medio de sociedades filiales u otro tipo de figuras legales.¹⁰

⁹ En opinión de Martínez Neira (1993) éste es un aspecto ineludible de la reforma, independientemente de los méritos económicos que tuviera, desde el momento en que el entorno internacional avanzaba en esa dirección.

¹⁰ Para una discusión más detallada ver Aguirre (1998). Este autor anota, por ejemplo, que en una muestra de 17 países, en 70% de los casos los bancos podían prestar directamente servicios de *leasing* financiero, y en 24% de los casos de manera indirecta. Por otra parte, en un 65% de los casos se pueden prestar servicios de *underwriting* de manera directa y en un 29% de los casos sólo mediante una sociedad filial.

Además de la expansión de las actividades bancarias contenidas en las reformas a los sistemas financieros, durante los noventa se produjo una drástica y sistemática reducción del grado de intervención estatal en el sistema bancario, lo que ha recibido usualmente el nombre de “desregulación”.

El cuadro 4 resume el comportamiento de los controles aplicados sobre las tasas de interés, los encajes bancarios y la asignación de los créditos. Como se observa, en todos los países se registró una liberalización de los controles en las tasas de interés (normalmente, tanto activas como pasivas). Esto sin perjuicio que en algunos casos existen subsidios para ciertos créditos de fomento que mantienen algunos países.

Los controles sobre las asignaciones de créditos fueron eliminados en la mayor parte de los países, de esta manera los mismos se han asignado de acuerdo con las señales de mercado. Incluso en varios casos, los créditos multilaterales, por ejemplo, para la pequeña y mediana empresa han sido canalizados por entidades de segundo piso a través de la banca privada.

La reducción en los requisitos de encaje muy elevados que prevalecían en la mayor parte de los países de la región ha tenido, sin embargo, una evolución dispar, lo que significa que aun cuando éstos se han reducido en la mayor parte de los países, las rebajas han sido modestas en un número importante de ellos.

Como hemos señalado, un sistema bancario sano se basa en dos pilares. El primero se refiere a las condiciones de operación del mercado, es decir, si existen restricciones respecto a lo que los bancos pueden hacer y cómo lo realizan. El segundo pilar se refiere a la calidad de la supervisión bancaria. Por ello es importante avanzar en el fortalecimiento de la supervisión bancaria antes de la apertura, de lo contrario, existe un alto potencial que el proceso desemboque en una crisis del sector. Además, resulta una condición necesaria para abordar la continua ampliación del ámbito de los negocios bancarios.

El cuadro 5 contiene la información acerca de los cambios que tuvieron lugar en el sector bancario en términos de los dos pilares que hemos mencionado. Sobre la base de la información de Lora (1998) y Aguirre (1998), hemos optado por clasificar si hubo o no un fortalecimiento en las funciones de supervisión junto a las reformas bancarias, cuando las hubo. En los casos en que hubo mejoras modestas se considera como “no reformado”. En este sentido, no se realiza un juicio respecto de la calidad de la supervisión antes de las reformas, sino sólo si hubo o no un fortalecimiento paralelo a las reformas legales que desregularon el sector.

Cuadro 4
REFORMAS EN EL SECTOR BANCARIO IMPULSADAS HASTA 1999

País	Inicio	Control de tasas de interés	Asignación del crédito	Rebajas en requisitos de reservas	Barreras de Acceso	Marco de supervisión	Tensión (1) o Crisis sistémicas (2) post-reformas
Argentina	1992	Eliminado	No hay	Han caído	Sólo prudenciales	Fortalecido	1995 (2)
Bolivia	1990	Eliminado	No hay	Han caído	Sólo prudenciales	Mejorado	
Brasil	1988	No hay, mantienen prestamos oficiales subvencionados	No hay	Moderadamente	Se mantienen. Reducidas desde 1991	Pendiente	1994 (1)
Chile	1986	Eliminadas	No hay	Han caído	Sólo prudenciales desde 1997	Fortalecido en 1986 y 1997	
Colombia	1990	Eliminadas, mantienen prestamos oficiales subvencionados	No hay	Control de política monetaria	Reducción significativa.	Reformado	1998 (2)
Costa Rica	1988	Eliminados	No hay	Elevados	n.d.	Pendiente	1994 (1)
Ecuador	1992	Eliminados	Sí existen	Moderadamente	n.d.	Pendiente	1995 (1) 1998 (2)
El Salvador	1990	Eliminados	No hay	Moderadamente	n.d.	Reformado	
Guatemala	1991	Eliminados	No hay	Moderadamente	n.d.	Pendiente	
Honduras	1991	No había	No hay	Moderadamente	n.d.	Pendiente	
México	1988-89	Eliminadas, mantienen prestamos oficiales subvencionados	No hay	No hay	Mantiene restricciones para extranjeros	Fortalecido a partir de crisis de 1994	1994 (2)
Nicaragua	1990	No hay	No hay	Moderadamente	Sólo prudenciales	Reformado	
Paraguay	1988	Eliminados	Si existen	Moderadamente	n.d.	Débil	1995 (1)
Perú	1990	Eliminados	No hay	Si han caído	n.d.	Fortalecido	
Uruguay	1985	No había	Eliminados	Si han caído	n.d.	Fortalecido	
Venezuela	1989	No hay, mantienen prestamos oficiales subvencionados	Eliminados	Si han caído	Mantiene restricciones para bancos extranjeros	Pendiente	1994 (2)

Fuente: Elaboraciones hechas sobre la base de Edwards (1995), Lora (1998), Frydl (1999).

Cuadro 5
REFORMA BANCARIA / FORTALECIMIENTO SUPERVISIÓN

		Fortalecimiento de Supervisión	
		SI	NO
Reforma Bancaria en los 90	SI	Argentina (1992); El Salvador (1990); Nicaragua (1990); Panamá (1998) Perú (1990); Uruguay (1985);	Bolivia (1993); Colombia (1990); Costa Rica (1988); Ecuador (1992); Guatemala (1991); Honduras (1991).
	NO	Chile (1986 y 1989)	Brasil (1988); México (1989); Paraguay (1988); Venezuela (1989)

Fuente: elaborado sobre la base de Lora (1998) y Aguirre (1998).

Es interesante observar lo que ocurrió con la supervisión bancaria al momento de realizar las reformas de las legislaciones en este sector.¹¹ En Argentina, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay las reformas en el sector bancario fueron acompañadas del inicio de reformas importantes en las actividades de supervisión. En países como Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Honduras, hubo reformas en los sistemas bancarios sin una reforma de igual magnitud en la supervisión.¹²

Para una cuarta categoría de países no hubo modificaciones en la legislación bancaria ni en la supervisión. Nótese que en tres de los casos, integrados por Brasil, México y Venezuela, aun cuando no hubo reformas a la legislación bancaria, si hubo una desregulación del sector en el sentido de eliminar los controles sobre las tasas de interés, los encajes y la orientación de los créditos. Además, se permitió el acceso a proveedores extranjeros a los mercados locales. Así por ejemplo, Brasil a partir de 1988 permitió el acceso de nuevos proveedores, tanto nacionales como extranjeros y emprendió la privatización de varios bancos estatales. Asimismo, México en 1989 comenzó la privatización de los bancos nacionalizados a raíz de la crisis de 1982. En este caso también la desregulación estuvo impulsada por las negociaciones del NAFTA, en que el capítulo sobre servicios financieros significó una apertura graduada a favor de los proveedores de servicios financieros de los países miembros al mercado mexicano. Sin embargo, estas modificaciones no estuvieron acompañadas de un fortalecimiento de la supervisión bancaria.

Un caso aislado es el de Chile que modificó su legislación bancaria a mediados de la década del 80, siendo los aspectos centrales de la reforma la corrección de las deficiencias en materia de supervisión que llevaron a la crisis financiera de 1982 y ampliación de negocios. En 1989 hubo una segunda modificación orientada especialmente a reformar los términos y condiciones en que se había pactado la llamada “deuda subordinada” que mantenían los principales bancos con el Banco Central y que correspondía a la adquisición de la cartera mala que debió realizar el instituto emisor como parte de la operación de rescate de la crisis. Posteriormente, en 1997, se implementó en Chile una amplia reforma al sector, que combinó la apertura de la actividad bancaria hacia nuevos negocios y su internacionalización, junto con un reforzamiento de los mecanismos de supervisión.

¹¹ La evaluación respecto de si hubo o no modificaciones sustantivas en los instrumentos y métodos de supervisión puede ser en algunos casos subjetiva. Se ha optado sin embargo por la información que contiene el trabajo de Lora (1998) pues corresponde a una evaluación general sobre las reformas en América Latina y el Caribe.

¹² De acuerdo con la información de Lora (1998) en Bolivia, Ecuador, Guatemala hubo algunos avances. En el caso de Colombia la supervisión bancaria era buena antes de la modificación de 1990 y en el caso de Costa Rica no hubo modificaciones.

Resulta interesante analizar los tiempos de los procesos en la región, vale decir si las reformas en la supervisión bancaria ocurrieron, antes o durante la desregulación del sector, y si ello tiene o no consecuencias posteriores. En el cuadro 6 hemos clasificado los países de América Latina que en el curso de la década del 90 sufrieron algún tipo de crisis bancaria o bien sus sistemas financieros estuvieron bajo una fuerte presión, que no llegó a convertirse en crisis bancaria. Asimismo, hemos clasificado los países tomando en cuenta si fortalecieron o no la supervisión del sector bancario.¹³

Cuadro 6
CRISIS BANCARIAS POST-REFORMA / FORTALECIMIENTO SUPERVISIÓN

		Fortalecimiento de Supervisión junto con reformas	
		SI	NO
Crisis/problemas significativos bancarios post reformas	SI	Argentina (1995);	Bolivia (1994); Brasil (1994); Colombia (1998); Costa Rica (1994); Ecuador (1995); México (1994); Paraguay (1995); Venezuela (1994)
	NO	Chile; El Salvador; Nicaragua; Perú; Uruguay	

Fuente: Lora (1998) y Frydl (1999).

Nota: Crisis bancarias se refiere a los casos en que existen corridas, cambios bruscos en portafolios, cierre de bancos o intervención oficial. Problemas significativos se refiere a los casos en que existen deficiencias que no alcanzan a nivel de crisis, pero ponen en riesgo la estabilidad e integridad del sistema. Entre paréntesis figura el año de inicio de la crisis.

Como se puede observar sólo en un caso se registra una crisis post-reforma con un fortalecimiento de la supervisión bancaria, en Argentina la crisis se origina en un shock externo pero se agrava por la debilidad que registra la supervisión en un área clave: los bancos estatales. En efecto, existen tres aspectos vinculados que explican la gravedad de la crisis. En primer lugar, la cartera vencida de los bancos provinciales alcanzaba cerca de un 40%. Asimismo, los bancos comerciales prestaron sumas importantes a los bancos provinciales que no se encontraban en una buena posición financiera. Estas instituciones y sus operaciones eran difíciles de supervisar por parte de las autoridades responsables producto de las dificultades de carácter político. Por último, las restricciones de política que implica el régimen de cambio también contribuyeron al empeoramiento de la crisis, ver Leipziger (1999).

Se observa por otra parte que aquellos países que durante el proceso de reformas fortalecieron la supervisión bancaria no sufrieron crisis de carácter sistémico o problemas serios. Ello no significa que no existiesen episodios aislados que afectaron severamente a bancos individuales, como fue el caso del Perú a comienzos de 1999. Sin embargo, éstos fueron manejados adecuadamente, incluso recurriendo a la liquidación de las instituciones con problemas, lo que constituye una señal adecuada de parte del supervisor.

Los casos de México y Brasil son particularmente importantes por su relevancia en la región. En el primer caso, existió una combinación de factores que explican la ocurrencia de una crisis bancaria, entre ellos uno de los más importantes se refiere al manejo de la política macroeconómica

¹³ El cuadro no debe ser interpretado en el sentido de establecer una causalidad. Como señalamos a lo largo de este trabajo, las crisis bancarias tienen diversos orígenes, entre los que cabe destacar los shock macroeconómicos. Sin embargo, la menor o mayor calidad de la supervisión bancaria es clave al momento de explicar el origen de una crisis o bien su agravamiento.

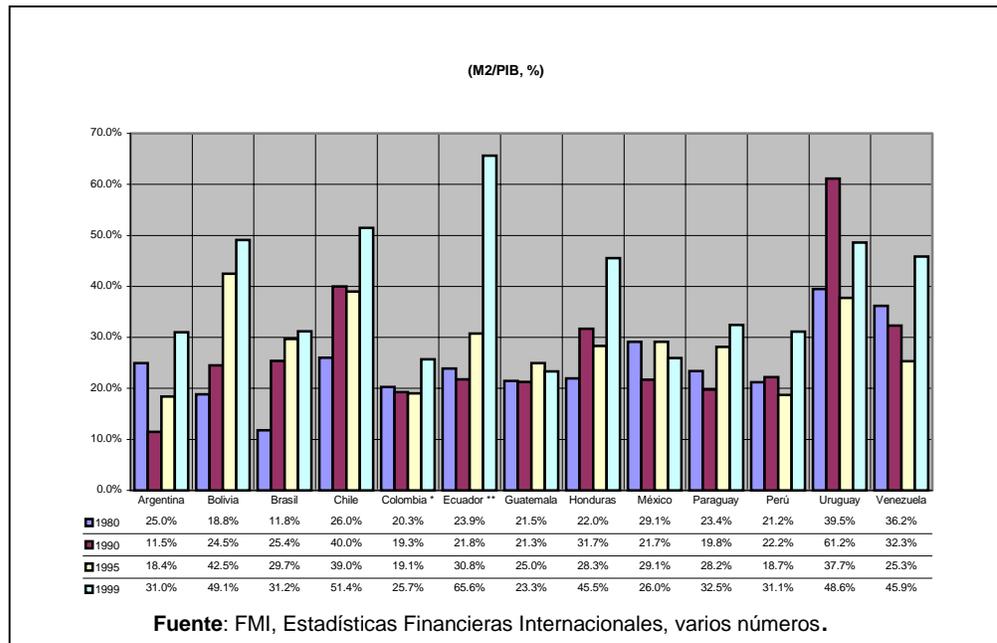
de estabilización, especialmente del tipo de cambio. Sin embargo, existen factores asociados a las políticas aplicadas en el sector financiero y en la supervisión. En particular, destaca la rápida creación de bancos luego del proceso de privatizaciones que tuvo lugar a partir de 1989, y la privatización sin evaluar suficientemente la capacidad patrimonial de los adquirentes. Adicionalmente, se dio un boom de créditos, especialmente de consumo, que no contó con una adecuada política de análisis de riesgo de crédito por parte de las instituciones e indirectamente de parte de la entidad supervisora que no previó las consecuencias de este desarrollo.

Brasil por su parte también experimentó un crecimiento rápido en el número de instituciones de crédito desde 111 en 1988 a 214 en 1994 cuando se declaró la crisis. Sólo en 1989 73 nuevas licencias fueron otorgadas. De acuerdo con Bydalek (1998) varios son las debilidades que presentaba el sistema bancario brasileño al momento de iniciarse la crisis. Entre ellos cabe mencionar, falta de transparencia en la información disponible. Por ejemplo, no existía información individual sobre los bancos, excepto la que éstos publicaban en sus balances. Asimismo, la legislación contenía un número importante de vacíos, adicionalmente, existía un débil mecanismo de ejecución (*enforcement*), especialmente de parte de las autoridades de supervisión, que estimulaba un comportamiento arriesgado de parte de los administradores y dueños. Al igual que en el caso de México, la historia inflacionaria de Brasil había inhibido la creación de una cultura de crédito que permitiera un adecuado análisis del riesgo de crédito. Finalmente, la continua movilidad de los principales funcionarios encargados de la política monetaria y de la supervisión creaba un grave problema de estabilidad. De igual modo que en Brasil, en el caso de la crisis mejicana quedó en evidencia la falta de oportunidad y calidad de la información contable de los bancos que estaba disponible.

En Colombia, el proceso de reforma incluyó dos modificaciones legales en 1990 y 1993. Los propósitos de la misma eran superar las debilidades registradas en el sector bancario como consecuencia de la represión financiera, ver Steiner, Barajas y Salazar (1998). En este contexto se facilitó el acceso de nuevos operadores y las reglas sobre fusión, adquisición y liquidación de bancos. Asimismo, se liberó al acceso a proveedores extranjeros. Entre 1991 y 1996 el sector público disminuyó su participación en los activos bancarios desde un 55% a un 20% del total. Aun cuando se facilitó el acceso a proveedores extranjeros su participación aumentó ligeramente desde un 7,6% a un 9,7% del total de activos en igual período.

En el caso del Perú se observa una evolución similar en cuanto a reducción de la participación del sector público en el sistema bancario. De esta manera, en 1990 la banca comercial que representaba un 55% del total de depósitos en el sector bancario aumenta su participación a un 87%. Por su parte el sector público disminuye su participación a un 12% y la banca de fomento desaparece, ver Rojas (1998).

Gráfico 1
PROFUNDIDAD BANCARIA EN AMERICA LATINA: 1980-1999



Nota: M2 corresponde a la suma de las líneas 34 y 35 de los cuadros por países del FMI. Las cifras de Brasil y Ecuador corresponden a 1998.

C. Efectos de la liberalización en la actividad bancaria

Al evaluar el resultado de las reformas en el sector financiero cabe tener en cuenta que la segunda mitad de la década del 90 fue muy inestable, específicamente a partir de las crisis del “Tequila” primero, la crisis “Asiática” después y finalmente Rusa, lo que evidentemente repercute en la trayectoria de las principales.

En cuanto a la profundidad del sector bancario, medida como la razón entre M2 y el PIB registra un incremento a fines de la década respecto del comienzo de ésta. Así, por ejemplo, en Bolivia este porcentaje pasó de 24,5% en 1990 a un 49% en 1999, en Brasil de un 25% a un 31%, en Perú de un 22% a un 31%. Si se considera las cifras de 1980 respecto de 1999 el incremento de la profundidad resulta aún mayor. En Brasil, esta cifra pasa de un 12% a un 31%, en Chile de un 26% a un 51%, en Argentina el aumento es desde 25% a un 31%, en México esta cifra permanece prácticamente estancada.

Al analizar los indicadores financieros, se puede mencionar que la calidad de la cartera ha evolucionado de manera diversa en la región. Existen países que registran mejoras y otros empeoramientos. Cabe destacar que un deterioro del índice de cartera vencida puede estar reflejando distintas cosas, como por ejemplo, problemas macroeconómicos que afectan la capacidad de pagos de los deudores o también reglas más estrictas de supervisión por parte de las entidades reguladoras, lo que significa un índice más realista y no necesariamente un deterioro de la cartera. Esto fue el caso de México post-crisis del Tequila. Por otra parte, un mejoramiento del índice en algunos casos debe ser mirado con cautela. Por ejemplo, Ecuador registra un índice significativamente mejor en 1998 respecto del promedio de la década del 80, sin embargo, la crisis

vivida en 1999 muestra que éste no estaba reflejaba de manera genuina la verdadera situación de cartera vencida del sistema.

Se observa, asimismo, un mejoramiento de la relación entre provisiones y cartera vencida en la mayor parte de los casos. Esto indica que el sistema ha buscado contar con los recursos necesarios para enfrentar las posibles pérdidas asociadas al riesgo de la cartera de los bancos. Sin embargo, aun cuando se registra una mejora es necesario en algunos casos avanzar en mayor medida en algunos países de manera de que la cartera vencida esté plenamente cubierta con provisiones.

Cuadro 7
PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR BANCARIO: 1980-1999

País	Cartera Vencida a colocaciones		Provisiones sobre cartera vencida		Rentabilidad ROE		Adecuación de capital – capital y reservas/ activos	
	1980-87	1998	1980-87	1998	1980-87	1998	1980-87	1998
Argentina	25,2	10,4	19,9	65,2	28,7	2,3	10,1	11,5
Bolivia	20,6	4,5	44,4	57,9	-2,5	7,8	13,0	8,5
Brasil	1,1	7,4	87,7	113,3	62,3	6,9	7,4	8,9
Chile	4,5	1,6	136,4	133,9	4,3	11,7	5,8	6,4
Colombia	7,4	9,9	70,6	38,1	-14,6	11,6	5,6	10,5
Ecuador	13,4	5,3	n.d.	138,5	20,7	7,7	5,5	15,2
Guatemala	n.d.	4,4	n.d.	46,5	8,2	13,3	8,2	8,1
Honduras	19,1	4,8	29,8	48,9	3,5	17,3	7,1	9,9
México	1,6	9,1	60,0	67,4	40,3	6,3	2,0	8,8
Perú	3,7	6,9	148,8	92,0	25,5	9,5	6,5	9,0
Uruguay	26,0	9,7	4,8	68,2	-0,3	5,6	6,2	15,6
Venezuela	10,8	4,2	n.d.	150,3	10,8	0,05	4,8	13,8

Fuente: Morris y otros (1990), Latin Finance, varios números¹⁴.

Nota: Las cifras pueden no ser comparables por modificaciones en las definiciones empleadas por los países.

Con respecto a la rentabilidad las cifras muestran una realidad diversa en los distintos países de la región. En efecto, en algunos de ellos este indicador muestra una clara mejoría a fines de la década respecto del promedio observado en la década del 80. Sin embargo, en otros casos existe un claro deterioro. Aunque se debe tener en cuenta que las cifras representan la situación del año de la crisis Asiática.

¹⁴ Los autores agradecen los antecedentes proporcionados por Raúl Romero de la SBIF de Chile para la elaboración de este cuadro.

Cuadro 8
REFORMAS IMPULSADAS HASTA 1999

País	Autorización de operación		Controles de propiedad y estructura			Límite al otorgamiento de créditos	
	Criterios de Aprobación	Requisitos de directivos, accionistas y/o funcionarios	Control de propiedad y mecanismos	Controles de Estructura	Sucursales en el exterior	Generales (crédito/capital pagado+reservas)	Relacionados (crédito/capital pagado+reservas)
Argentina	Objetivos	Evaluación	No	Si	Autorización y requisitos	15% C/Garantía 25% S/Garantía	5% S/ Garantía 10% C/Garantía
Bolivia	Objetivos y discrecionales	Evaluación	Si, por medio de límites	Si	Autorización y requisitos	5% S/Garantía 20% C/Garantía	5% S/Garantía 20% C/Garantía
Brasil	Objetivos y discrecionales	Evaluación	Si, otros mecanismos	Si	Autorización y requisitos	Si existen	Si existen
Chile	Objetivos y discrecionales	Evaluación	Si, autorizaciones	Si	Autorización y requisitos	5% S/Garantía 20% C/Garantía	Una vez el patrimonio efectivo del banco para todas las personas relacionadas
Colombia	Objetivos y discrecionales	Evaluación	Si, límites	No	Autorización y requisitos	10% S/Garantía 25% C/Garantía	10% S/Garantía 25% C/Garantía
Costa Rica	Objetivos y discrecionales	Evaluación	Si, límites	No	No	20% S/Garantía	20%
Ecuador	Objetivos y discrecionales	Evaluación	Si, límites	No	Autorización y requisitos	No existen	No existen
El Salvador		Evaluación	Si, límites	Si	Autorización	15% S/Garantía 30% C/Garantía	50%
Guatemala	Objetivos	Evaluación	Si, límites	No	Autorización	20%	20%
Honduras	Objetivos y discrecionales	Evaluación				20%	20%
México	Objetivos y discrecionales	Evaluación	Si, límites	Si	Autorización y requisitos	10% y 30%	0,2% y 1%
Nicaragua							
Paraguay	Objetivos y discrecionales	Evaluación	No	Si	Autorización	20%	20%
Perú	Objetivos y discrecionales	Evaluación	Si, límites	Si	Autorización y requisitos	Si existen	Si existen
Uruguay	Objetivos y discrecionales	Evaluación	Si, otros mecanismos	Si	Autorización y requisitos	25% S/garantía 50% C/Garantía	25%
Venezuela	Objetivos y discrecionales	Evaluación	Si, límites	Si	Autorización	10%	Si existen

Fuente: ASBALC (1994).

Cuadro 9
MÉTODOS E INSTRUMENTOS DE SUPERVISIÓN

País	Solvencia	Calidad de activos	Exposición al riesgo país	Liquidez	Posiciones en divisas	Operaciones fuera del balance	Solicitud de información sobre bases consolidadas	Esquema de Seguros de depósitos
Argentina	Si	Si	No	Si	Si	No	No	Si
Bolivia	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si
Brasil	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si
Chile	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si
Colombia	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si
Costa Rica	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si
Ecuador	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	No
El Salvador	Si	Si	No	n.c.	n.c.	No	Si	Si
Guatemala	Si	Si	No	Si	Si	Si	n.c.	Si
Honduras	Si	Si	No	Si	Si	No	No	No
México	Si	Si	No	Si	No	Si	No	Si
Paraguay	Si	Si	No	Si	No	No	Si	Si
Perú	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si
Uruguay	Si	Si	No	Si	Si	No	No	No
Venezuela	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si

Fuente: ASBALC (1994).

En cuanto a los niveles de capital que registran los sistemas se puede mencionar que existe una clara tendencia a fortalecer la relación entre capital y reservas a activos, lo que refuerza el efecto favorable en la solvencia que ya se señaló en cuanto a la mayor cobertura de cartera vencida con provisiones. Ello es un reflejo del proceso de reestructuración que se vivió en la mayor parte de los países en que la privatización de las instituciones, las fusiones y adquisiciones que se dieron en la mayor parte de los mercados, resultó en sistemas bancarios más capitalizados. De igual manera, luego de la entrada en vigencia de los requerimientos de capital recomendados por el Comité de Basilea (1988), se ha producido una especial preocupación por el respaldo patrimonial de los bancos, y el estándar originalmente diseñado para el G-10, se ha transformado en un requisito de general utilización.

En síntesis, se puede señalar que durante los años noventa el proceso de transformación de los sistemas financieros ha sido profundo. Sin embargo, las reformas adoptadas no siempre estuvieron acompañadas de un fortalecimiento de la supervisión del sector. Esto significó en varios casos una fragilidad que se hizo patente una vez que las economías estuvieron sujetas a algún tipo de shock externo. La segunda mitad de la década de los noventa representa un proceso de transición hacia sistemas bancarios más sólidos, basados en un adecuado equilibrio entre los incentivos del mercado y un marco regulatorio y de una supervisión preventiva.

Cabe preguntarse por qué si, como lo señalan los propios reguladores, los sistemas de supervisión cuentan actualmente con los elementos centrales para realizar una supervisión efectiva, la región registró en la mayor parte de los países algún tipo de crisis o problema serio en el sector,

ver cuadros 8 y 9. Del análisis de los antecedentes de estos cuadros se puede concluir que en opinión de los propios supervisores, existían los elementos necesarios para desarrollar una supervisión adecuada. Así se puede observar que los supervisores contaban con las facultades de autorización de funcionamiento, la capacidad de establecer y evaluar los requisitos de accionistas y/o administradores de las instituciones bancarias, de aprobar traspasos de propiedad (excepto Argentina y Paraguay) y controles de estructura. Asimismo, existen en la mayor parte de los países límites a los créditos en general y a los créditos relacionados en particular. En un 70% de los casos se utiliza información en base consolidada, en un 100% de los países se controla la solvencia, la calidad de los activos, la liquidez y las posiciones en divisas. En un 70% se supervisan las operaciones fuera del balance.

La razón de esa aparente contradicción radica en que a pesar de los progresos alcanzados, existe una importante agenda de trabajo en el ámbito de supervisión que debe ser abordada.

IV. Consideraciones finales y recomendaciones de política

Como se reseñó en la sección anterior, la década de los 90 en América Latina (AL) se caracterizó en general por un avance significativo en la legislación y la regulación bancaria, el que por cierto presentó diferencias en el ritmo y profundidad en los casos de los países individualmente considerados. Sin perjuicio de ello, existen aún una serie de dificultades que deben ser abordadas para ir superando las deficiencias que todavía permanecen o bien aquellas nuevas que han surgido como consecuencia del propio proceso de reformas y de los cambios que ha experimentado la industria financiera y la tecnología a nivel global.

Para una mejor explicación se han agrupado esas tareas pendientes en aquellas referidas a: estructura y funcionamiento del mercado; autonomía y facultades de los órganos supervisores, de mejoramiento de la regulación y de mejoramiento de la supervisión.

A. Estructura y funcionamiento de mercado

La tendencia observada en la mayor parte de la Región en los 90's ha sido la disminución en el número de bancos, lo que en términos generales debiera entenderse como una evolución favorable ya que la realidad inicial era la existencia de un gran número de instituciones de tamaño muy pequeño, lo que trae asociadas en general ineficiencias, es decir, un alto costo de intermediación y el hecho que instituciones bancarias muy pequeñas suelen ser menos solventes y más inestables.

Muchos son los factores que explican la reducción en el número de bancos. Por una parte, las crisis bancarias que como se señaló siguieron ocurriendo en AL en los 90s, trajeron aparejada la salida de algunos bancos del mercado, sea esto por la quiebra o la liquidación de ellas por parte de las autoridades. De igual modo, la región vivió en esta década el proceso global de adquisiciones, absorciones y fusiones y que ha caracterizado también a los sistemas bancarios de Estados Unidos, Europa y Japón. Es más, en bastante medida el proceso de consolidación bancaria en el continente es una consecuencia o mera réplica de fusiones que han ocurrido entre dos o más instituciones en los mercados desarrollados.

Un tercer factor que ha estado tras la consolidación de la industria bancaria en AL han sido los procesos de estabilización macroeconómica, como el Plan Real de Brasil en 1994, que redujo sustancialmente la inflación, lo que cambió la naturaleza del negocio bancario en ese país, que previo a la estabilización de precios era una mera recaudación del impuesto inflación. Por último, una mención especial debe hacerse sobre el esfuerzo desplegado por algunas autoridades supervisoras nacionales, las que, tras el objetivo de obtener entidades que sean más eficientes y solventes, han “inducido” en sus jurisdicciones nacionales un proceso de consolidación de la industria, el que se ha visto facilitado por la coyuntura de la ola internacional de fusiones y adquisiciones, así como por el interés de los accionistas extranjeros por ingresar al mercado. Este proceso se ha agudizado en la segunda mitad de la década y ha tenido un especial vigor en los casos como el de Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

En este contexto, el de un número menor de bancos de mayor tamaño, podrían aparecer, si llegara a producirse una evolución de tipo pendular, algunos riesgos como el de una excesiva concentración de la industria. Al efecto, conviene señalar que después de la última fusión autorizada en México (BBVA-Banamex), el banco más grande en ese país supera el 30% de participación de mercado, situación similar a la que podría producirse en Chile (Santander-Santiago) y que existe hace varios años en Perú (Banco del Comercio). Este mismo proceso ha empezado a evidenciarse en Brasil, Venezuela y Colombia, si bien no alcanza aún la magnitud de México. Las preocupaciones de una alta concentración son sus eventuales efectos negativos en la competencia, en la estabilidad del sistema financiero, especialmente el conocido efecto de “too big to fail”, así como de una eventual y excesiva influencia sobre ciertas políticas macroeconómicas que pudiere tener una institución de gran tamaño.

Otro fenómeno significativo que ha modificado la estructura de la industria bancaria latinoamericana en los 90's es el gran aumento de la participación extranjera en la propiedad de los bancos nacionales, fenómeno inserto en la globalización bancaria mundial, y del que han escapado muy pocos países, en especial aquellos en que aún existían limitaciones legales para el ingreso de bancos extranjeros al mercado (México hasta 1995, y Ecuador hasta el 2000).

La presencia de la banca extranjera en los mercados domésticos, presenta ventajas principalmente en términos de dinamizar la competencia, incorporar nuevas tecnologías y productos, introducir formas eficientes de gestión, así como reforzar la base de capital de los sistemas bancarios. Es más, en varios de los casos de crisis sistémicas o fuertes Inestabilidades financieras, la banca extranjera radicada en el país ha servido como elemento estabilizador, en el denominado efecto “fly to quality”, consistente en un traslado de los depósitos desde los bancos nacionales a los extranjeros situados en el país, que son percibidos por el público como más seguros. (Paraguay, 1995, Argentina, 1995, Chile, 1982), lo que ha reducido significativamente la salida de capitales.

Sin embargo, cabe puntualizar que el proceso de extranjerización de la propiedad bancaria en A.L. está concentrado en muy pocas entidades, las que suelen tener además una alta participación de mercado en varios países de la región. En tal sentido, si se produjere la quiebra o inestabilidad de alguno de esos grandes bancos, que tienen presencia a nivel global, se podría producir una crisis bancaria regional a una escala no conocida previamente. En la actualidad, las legislaciones

domésticas y la arquitectura de la “red de seguridad” internacional no están en condiciones de abordar un fenómeno de estas características.

Por otra parte, aún persisten en la región países en los cuales los bancos estatales tienen una gran participación de mercado, como son los casos de Costa Rica y Uruguay, en que los bancos de propiedad del Estado tienen una cuota de mercado del orden del 50%. En otros países como Argentina y Brasil, aún después de los avances en la privatización de algunas entidades provinciales o estatales, los dos bancos más grandes del mercado siguen siendo bancos públicos.

No obstante lo anterior, conviene destacar que en los 90 no se produjeron estatizaciones masivas de bancos en América Latina, como las ocurridas en Perú y México en los 80's. Es más, Perú y México reprivatizaron todas las instituciones estatizadas en los 80s durante la primera mitad de los 90's. En este sentido, hay que destacar también que, en general, las intervenciones de instituciones durante las crisis en la década que termina no han derivado en nacionalizaciones bancarias, sino que han tenido la característica de una administración transitoria de esas entidades por algún organismo estatal.

Aunque no existe consenso respecto del papel del Estado en la propiedad bancaria, la existencia de bancos estatales ha sido justificada por el rol social y de fomento que ellos jugarían. Es claro que una alta participación estatal en el mercado bancario trae dificultades, como el desplazamiento de la banca privada, la injerencia política en la asignación de créditos, la mayor dificultad de obtener entidades eficientes, y la entrega de subsidios mal focalizados, entre otros. Desde el punto de vista de la supervisión y regulación bancaria, se constata en varios casos que las instituciones financieras de carácter estatal son objeto de menores exigencias patrimoniales, y en la práctica, no siempre pueden ser supervigiladas con el mismo grado de severidad que una entidad privada. En todo caso, la participación estatal en la actividad bancaria no puede basarse en un estatuto de supervisión menos riguroso y discriminatorio.

Por último, un problema estructural de la mayor importancia que no ha sido resuelto es el del acceso al financiamiento de una gran cantidad de pequeños y microempresarios. Así la expansión de la actividad bancaria derivada de la desregulación de los mercados financieros no ha alcanzado aún estos segmentos, debido en parte a problemas de informalidad, al sesgo pro-garantía de las políticas crediticias y en ocasiones de la regulación, así como al mayor costo y alto riesgo que suelen presentar estas operaciones por montos más bajos. Una situación similar se presenta con la satisfacción de las necesidades de financiamiento de las personas.

La dificultad de acceso de las pequeñas empresas limita significativamente su capacidad competitiva, y se transforma en un freno al desarrollo, toda vez que estos sectores son más intensivos en el uso de mano de obra, y los principales generadores de empleo. Por otra parte, la marginación de vastos sectores del acceso al financiamiento constituye una barrera a la apertura de oportunidades, y consecuentemente, un freno a una efectiva democratización de la sociedad.

B. Autonomía y facultades de los órganos supervisores bancarios

En los últimos 10 años, la supervisión bancaria ha sufrido una rápida y dinámica evolución, en la dirección de adaptarse a las nuevas realidades del mercado y a las nuevas disposiciones legales y administrativas que permitieron una mayor actividad bancaria.

Una constante en el proceso de modificaciones legales en A.L. en los 90's ha sido el incluir como parte integrante de las reformas financieras el mejoramiento de los órganos de supervisión bancaria. Así, es usual que junto con la ampliación de las actividades bancarias y con las menores restricciones al funcionamiento, se busque dotar a las instituciones supervisoras, superintendencias o comisiones bancarias, de mayores atribuciones legales y de más recursos humanos y materiales

para cumplir con su tarea. Tanto los organismos multilaterales como los propios gobiernos han dedicado una cantidad creciente de recursos para este fin.

El ritmo de crecimiento de la actividad bancaria y la ampliación del ámbito de acción de los bancos ha sido muy vertiginoso, lo que, junto con algunas crisis bancarias acaecidas, han exigido una capacidad de adaptación y respuesta a los entes supervisores muy difícil de alcanzar, ya que de manera simultánea se ha modificado la legislación, se ha abordado la situación de bancos en problemas y renovado la normativa y métodos de supervisión desde lo formal a una supervisión orientada a los riesgos.

Entre los avances que están pendientes figura el otorgar una real y efectiva autonomía a los órganos supervisores que abarca dimensiones políticas, jurídicas, económicas y operacionales.¹⁵

En lo político, quizás la carencia más sobresaliente es la alta dependencia que, en general y más allá de lo que establece la legislación, tienen los jefes superiores de los entes supervisores del poder político. En el contexto de sistemas bancarios liberalizados, en los cuales las decisiones son tomadas por bancos privados, con criterios de mercado, la supervisión es una función pública eminentemente técnica, en resguardo de algunos riesgos, entre los que debe mencionarse especialmente el del costo fiscal de las insolvencias bancarias.

Algunas de las manifestaciones de esta injerencia política en la supervisión bancaria son la alta rotación que mantienen los superintendentes, los que excepcionalmente extienden su mandato al mismo plazo del período presidencial y más difícilmente aún se mantienen en sus cargos frente a un cambio de gobierno. El tiempo de permanencia en el cargo que en promedio tuvieron los superintendentes en la región durante los 90s fue cercano a los 2 años, lo que, agregado al bajo nivel de desarrollo de las instituciones que en general presenta A.L., lleva a que con la sustitución del superintendente, se reemplace también una parte importante del staff técnico superior, con lo cual resulta muy difícil conservar y consolidar los avances alcanzados en cada administración.

Un segundo aspecto que ha retardado un desarrollo más dinámico de los organismos supervisores es la dificultad de contar con recursos humanos capacitados para adaptarse, al ritmo y profundidad requeridos, a las cambiantes condiciones del entorno. La sobredotación de personal que presentan algunos de ellos, junto a la inamovilidad funcionaria, las remuneraciones insuficientes, la injerencia de criterios políticos en su designación y la herencia de funcionarios de mayor antigüedad, en general sin formación universitaria, que fueron entrenados para una supervisión de carácter formal, son los principales escollos que todavía quedan por superar en un gran número de países para profesionalizar más rápidamente la supervisión bancaria, y ponerla a tono con las exigencias del momento y las del futuro.

Corresponde también señalar que, a pesar de los esfuerzos realizados por dotar a los organismos supervisores de los recursos económicos necesarios para cumplir adecuadamente con su labor varios de ellos experimentan aún restricciones presupuestarias que condicionan un buen desempeño. Al ya señalado problema de las remuneraciones, debe agregarse los medios necesarios para capacitación de carácter continuo y permanente, así como los medios tecnológicos y los sistemas de información indispensables para una supervisión moderna. De igual forma, cabe señalar que la autonomía política tiene como base una autonomía económica, que debe a su vez contemplar los resguardos que aseguren la buena y transparente administración de los recursos (auditorías externas, contralorías, cuentas públicas de gestión, etc.). En este aspecto, y mirado como evaluación del proyecto, la supervisión es rentable, ya que es mucho más barato para el Estado financiar una buena superintendencia que pagar la cuenta de las crisis derivadas de una insuficiente supervisión bancaria.

¹⁵ El tema de autonomía de los organismos de supervisión bancaria debe ser entendido como un tema en sí mismo más allá de si éstos dependen o no del banco central. Es más, en los países considerados en este estudio, sólo los miembros del MERCOSUR mantienen la supervisión bancaria dentro del banco central. Lo importante es darle a la función la relevancia que tiene y completarla con los recursos materiales y humanos y las facultades legales necesarias.

Por último, en lo legislativo deben darse pasos rápidos para crear formas de protección jurídica a los supervisores, acorde con las recomendaciones internacionales hechas por el Comité de Basilea, de modo que éstos puedan ejercer su labor sin temor a represalias de carácter legal. Al respecto, constituye un lugar común entre los jefes superiores de los organismos supervisores en A.L. el tener varios juicios en su contra por decisiones tomadas en el ejercicio de su cargo. Estos juicios son entablados bien por accionistas que reclaman haber sido tratados con arbitrariedad e innecesaria dureza, normalmente durante las crisis, o por los depositantes, quienes reclaman, post crisis, la negligencia del supervisor y la falta de celo en el desempeño de sus funciones, lo que les hizo perder sus ahorros.

Junto con avanzar hacia una mayor autonomía las superintendencias deberían estar sujetas a un mayor escrutinio público respecto del fundamento de sus principales decisiones y basar éstas en criterios conocidos por los distintos agentes involucrados, de manera dar garantías de objetividad respecto del ejercicio de sus atribuciones.

C. Mejoramiento de la Regulación

En el ámbito legislativo y regulatorio también se hicieron en la década del 90 importantes avances, sin perjuicio de lo cual existen muchas tareas pendientes, las que requieren de destrezas técnicas, pero sobre todo de una gran voluntad política para implementarlas.

La tarea pendiente de mayor envergadura es la regulación de los conglomerados financieros, lo que tiene múltiples dimensiones. En la versión más divulgada entre los especialistas, la regulación de los conglomerados financieros se entiende como un cuerpo normativo, que dé cuenta de las actividades de un grupo económico que actúa en distintos giros financieros, abarcando áreas como banca, valores, seguros y pensiones, y que eventualmente se extiende también a los sectores de la industria y el comercio. Esa dimensión de regulación de los conglomerados que es la más amplia y comprensiva, está ya incorporada en algunas legislaciones como México y El Salvador, y de alguna manera en Venezuela y Ecuador. Sin embargo, casi sin excepción éstas son normativas cuya efectiva puesta en aplicación aún está pendiente.

Sin embargo, esa visión más global de la regulación de los conglomerados no es la única que debe preocupar en AL. Por el contrario, existen algunas deficiencias mucho más evidentes y graves en la regulación de los conglomerados, que es la ausencia de regulación y supervisión comprensiva y consolidada de lo que podría denominarse el sub conglomerado bancario, en el que se incluyen sólo las actividades de intermediación financiera (captación y colocación de dinero). En la práctica, en AL bajo ciertas figuras jurídicas diseñadas precisamente para eludir la supervisión, existen una serie de organismos y mecanismos a través de los cuales se efectúan actividades bancarias en forma paralela y vinculada con el banco que se encuentran sometidas a fiscalización.

El mecanismo más utilizado es el de centros off-shore no regulados, en los cuales un banco o sus accionistas crean otro banco en un país distinto, con menores exigencias regulatorias y normalmente con exenciones tributarias, en el que contabilizan una parte de las actividades bancarias que efectúan en su país de origen. Estas entidades off-shore suelen estar protegidas por legislaciones donde el secreto bancario es muy fuerte y extendido, lo que las deja fuera del alcance de su supervisor local. Este fenómeno ha alcanzado en algunos países dimensiones muy significativas como porcentaje de la actividad bancaria local debidamente reconocida. Así, por ejemplo, en la crisis bancaria en Venezuela (1994) y en Ecuador (1998), se reflejó que una parte significativa de la actividad bancaria estaba contabilizada en las subsidiarias off-shore.¹⁶ Una situación similar ocurrió con algunos de los bancos en la crisis en Paraguay (1995).

¹⁶ En la resolución de la crisis las autoridades de esos países extendieron el seguro estatal a estas operaciones.

Otras fórmulas utilizadas para eludir la regulación y supervisión son la creación de entidades no reguladas o reguladas muy débilmente y que por la vía de los subterfugios son separadas “artificialmente” del banco. De estas figuras la más difundida en distintos países es el fideicomiso. Estas entidades no reguladas han estado en el origen de crisis individuales de instituciones en El Salvador, Paraguay y Guatemala, sólo por citar algunos ejemplos.

En el ámbito regulatorio existen, asimismo, retrasos en la regulación de los riesgos de mercado (monedas y tasas), así como en el riesgo país y el riesgo de liquidez. De éstos, el más relevante en el plazo inmediato es el de monedas, ya que de hecho una parte importante de los activos bancarios están denominados en dólares (Argentina, Perú, Venezuela, Ecuador pre dolarización). Sin embargo, ello dependerá de la tendencia que sigan los regímenes cambiarios en la región.

Por otra parte, en la medida que los mercados bancarios se sigan sofisticando y las operaciones a plazos más largos sean más relevantes se requerirán mayores avances en la regulación de sus riesgos inherentes (tasas y plazos).

En la parte de resolución de crisis bancarias existen desarrollos interesantes en algunos países en los últimos años, cuya irradiación al resto de la región constituye una necesidad imperiosa. En la misma línea del esquema seguido por la FDIC de los Estados Unidos, denominado “menor costo” de resolución de un banco en problemas. En una operación relámpago, que se efectúa normalmente en un fin de semana, el banco en problemas se divide en un “banco bueno” y un “banco malo”. El “banco bueno” se transfiere (con sus respectivos pasivos) a terceros, normalmente a otra entidad bancaria ya existente, y sigue operando. El “banco malo” se liquida. Las pérdidas finales las absorben los accionistas y el seguro de depósitos, con lo que se obtiene además un menor costo que la liquidación de toda la institución. Estas iniciativas, así como la reforma a los sistemas de seguros de depósitos que permitan manejos más flexibles y eficientes de carácter anticipatorio y no meramente curativo, constituye otro de los desafíos en el ámbito normativo y legal.

Finalmente, los países de la región deben mejorar significativamente la transparencia y confiabilidad de la información. En este aspecto se han producido avances significativos, pero debe haber mayor progreso. Esta dimensión es central para que exista una efectiva disciplina de mercado. Los agentes deben contar con acceso a información relevante de manera oportuna. Vinculado a este punto, se deben mencionar de manera particular las prácticas contables. Así, se debe avanzar hacia estándares de información que faciliten las comparaciones entre países, y muy especialmente, que permitan conocer con precisión y de manera fidedigna la real situación individual de los bancos.

D. Fortalecimiento de la Supervisión

En cuanto a la supervisión bancaria, vale decir la labor misma de verificación de la observancia efectiva de las disposiciones prudenciales, los avances en la década de los 90's han sido insuficientes en relación con la complejidad de la evolución de las actividades bancarias.

En todos los sistemas financieros del mundo el riesgo bancario más importante sigue siendo el riesgo de crédito. En A.L., con un menor grado de sofisticación de productos que los países desarrollados, el peso relativo del riesgo de crédito es aún más elevado. En este sentido, si bien un número creciente de países ha incorporado regulaciones que dicen relación con la estimación del riesgo de crédito de acuerdo a la proyección de la capacidad de pago del deudor, en la práctica la morosidad, vale decir, la constatación ex post de las dificultades de pago, sigue siendo el procedimiento más utilizado. Cuando eso ocurre, la supervisión pierde gran parte de su carácter preventivo, transformándose más bien en la “geomensura” posterior de los problemas patrimoniales.

Una situación similar ocurre con los créditos vinculados o relacionados a la propiedad. Las disposiciones legales y la regulación respectiva fueron introducidas en todos los países de la región desde la década de los 80, sin embargo, con contadas excepciones, su aplicación práctica es bastante

limitada, ya que existen serios problemas con la información para poder detectar estas operaciones, y, hasta aquí, los subterfugios utilizados por los gestores han superado la capacidad de monitoreo. Por otra parte, las legislaciones han evitado entregar las atribuciones necesarias que permitan, bajo la figura de presunciones fundadas de vinculación, una aplicación efectiva de la norma por parte de los supervisores.

El problema de los créditos vinculados o relacionados, tiene varias dimensiones y aristas, pero quizás la más clara de ellas es que en casi todas las crisis bancarias en A.L. ha estado presente el problema de cartera vinculada y su baja calidad crediticia.

Cuando la cartera vinculada supera el capital pagado y reservas se erosiona una de las bases fundamentales de un sistema financiero estable, que es su solvencia, ya que desaparece el incentivo para seguir políticas de riesgo prudentes, cual es la posibilidad de que los accionistas pierdan su capital.

En síntesis, las debilidades antes señaladas, vale decir, evaluación de riesgo de la cartera y los créditos relacionados, constituyen los ejemplos más evidentes de una realidad común en la región y que dice relación con serias dificultades para la aplicación efectiva de las normas existentes por parte de las autoridades responsables. Estas se originan en los problemas de autonomía descritos, así como en la carencia de recursos.

E. Conclusión final

En lo que se refiere a estructura de mercado, América Latina presenta aún algunos viejos problemas como la alta participación estatal, materia en la que, sin embargo hay claros avances. De igual manera se han generado nuevos problemas estructurales, como el de una concentración de mercado que podría ir más allá de lo deseable, no solo a nivel de país, sino que también a escala regional, superando el alcance, sólo doméstico, de las “redes de seguridad sistémicas”.

De igual forma, el rápido y dinámico proceso de bancarización ocurrido en los 90 en la región, aún no ha alcanzado a los sectores de la micro y pequeña empresa, ni a las personas, convirtiéndose así en una seria limitación al crecimiento del empleo, el producto y la participación de los frutos del progreso.

Para la superación de la mayor parte de las deficiencias señaladas en el documento, y en especial aquellas que dicen relación con los problemas de la regulación, la supervisión bancaria, y la autonomía de los organismos fiscalizadores en A.L. hay una cuestión trascendental, que es la voluntad política de hacer los cambios aún pendientes. Para ello, se debe dejar de ver la supervisión bancaria como parte integrante de la política económica coyuntural y como un instrumento de poder político. En sustitución, la labor de supervisión bancaria debe ser asumida como una política de Estado, otorgándole a los entes fiscalizadores los correspondientes niveles de autonomía, privilegiando su carácter técnico y profesional.

En cuanto a la regulación bancaria, la tarea de mayor envergadura que debe ser abordada en América Latina es la regulación de los conglomerados financieros, tanto a nivel de la actividad doméstica de los grupos bancarios como de sus actividades transfronterizas, especialmente la desplegada en los centros off-shore.

En el terreno de la supervisión propiamente tal, aún resta profundizar el seguimiento de carácter preventivo del riesgo de crédito y mejorar el monitoreo de la exposición de los créditos relacionados.

Bibliografía

- Aguirre, E. (1998). "Reformas básicas de los sistemas bancarios en América Latina: Análisis, tendencias y perspectivas", en Norton y Aguirre.
- Arraes, M.C. (1998). "El caso de Brasil", en Norton y Aguirre.
- ASBALC (1994). "Encuesta sobre prácticas de supervisión de entidades nacionales y extratransfronterizas", Undécima Asamblea de la Asociación de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina y el Caribe, CEMLA, Ciudad de México.
- Bydalek, P.L. (1999). "Lessons from Recent Global Bank Failures: The Case of Brazil", en Caprio (1999).
- Caprio, G. et al (1999). "Preventing Banking Crises: Lessons from Recent Global Banking Failures", Federal Reserve Bank of Chicago and World Bank.
- Díaz de León, A. & M. J. Schwartz (1997). "Crisis Management and Institutional Change Aimed at the Prevention", en Furstenberg.
- Edwards, S. (1995). "Crisis y reforma en América Latina", Emecé Editores, Buenos Aires, Argentina.
- French-Davis, R. (1999). "Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina", McGraw-HillInteramericana, Santiago de Chile.
- Frydl, E. (1999). "The Length and Cost of Banking Crises", IMF Working Paper (WP/99/30), March.
- Furstenber, George M. von (1997). "The Banking and Financial Structure in the NAFTA Countries and Chile", Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London.
- Gavin, M. & R. Hausmann (1997). "Las raíces de la crisis bancarias: el contexto macroeconómico", en Hausmann y Rojas-Suárez.
- Goldstein, M. & P. Turner (1996). "Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options", BIS, Basle.
- Goldstein, M. (1998). "The Asian Crisis: Causes, Cure, and Systemic Implications, Policy Analyses in International Economics", N° 55, Institute for International Economics, June.

- Hausmann, R. & L. Rojas-Suárez (1997). "Las crisis bancarias en América Latina", BID-FCE.
- Leipziger, D.M. (1999). "The Argentine Banking Crisis: Observations and Lessons", en Caprio (1999).
- Lora, E. (1998). "Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: Qué se a Reformado y Cómo Medirlo", en América Latina después de las Reformas, Pensamiento Iberoamericano y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, E. y F. Barrera (1998). "El Crecimiento Económico en América Latina Después de una Década de Reformas Estructurales", en América Latina después de las Reformas, Pensamiento Iberoamericano y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marshall, E. (1991). "El sistema financiero y el mercado de valores en Chile", CEMLA, Ciudad de México, D.F.
- Morris, F. con M. Dorfman, J.P. Ortiz, & M.C. Franco (1990). "Latin America's Banking Systems in the 1980's: a cross-country comparison", World Bank Discussion Papers N° 81, March.
- Norton, J. & E. Aguirre (Eds.) (1998). "Sistemas bancarios latinoamericanos: reformas recientes y pespectivas, SELA, Caracas, Venezuela.

Anexo

Lista de principios básicos para una efectiva supervisión bancaria

Precondiciones para una Efectiva Supervisión Bancaria

1. Un sistema efectivo de supervisión bancaria tendrá claras responsabilidades y objetivos para cada una de las agencias involucrada en la supervisión de los bancos. Cada una de estas agencias debe tener independencia operacional y recursos adecuados. También se hace necesario un marco legal adecuado, incluyendo provisiones relacionadas con la autorización de establecimiento de bancos y su constante supervisión; facultades para atender el cumplimiento de las leyes al igual que lo relacionado con seguridad y buen funcionamiento; y protección legal para los supervisores. Deben estar implementadas las medidas para compartir información entre supervisores y proteger la confidencialidad de dicha información.

Autorizaciones y Estructura

2. Se deben definir claramente las actividades permisibles de instituciones autorizadas y sujetas a supervisión como bancos y se debe controlar lo más posible el uso de la palabra “banco” en nombres.
3. Las autoridades que otorgan licencias deben tener el derecho de establecer criterios y rechazar las solicitudes de establecimiento que no cumplan con el conjunto de standards. El proceso de otorgamiento de autorizaciones, como mínimo, debe consistir de una evaluación de la estructura de propiedad del banco, y de alta gerencia y directores, su plan de operaciones y controles internos y su condición financiera proyectada, incluyendo su base de capital; cuando el dueño propuesto u organización matriz es un banco extranjero, se debe obtener el consentimiento previo del supervisor del país original.
4. Los supervisores bancarios deben estar facultados para revisar y rechazar cualquier propuesta para transferir una significativa propiedad o controlar los intereses en bancos existentes para con otras partes.
5. Los supervisores bancarios deben tener la autoridad para establecer criterios para la revisión de importantes adquisiciones o inversiones por parte de un banco y asegurar que las afiliaciones o estructuras corporativas no exponen al banco a riesgos indebidos o impiden una supervisión efectiva.

Exigencias y Regulaciones Prudenciales

6. Los supervisores bancarios deben establecer exigencias mínimas de capital para los bancos que reflejen los riesgos que éstos emprenden y deben definir los componentes de capital, teniendo en consideración su capacidad para absorber pérdidas. Para los bancos internacionalmente activos, estas exigencias no deben ser menos que aquellas establecidas en el Acuerdo de Capitales de Basilea.
7. Una parte esencial de cualquier sistema supervisor es la evaluación independiente de las políticas, prácticas y procedimientos de un banco en lo que se refiere al otorgamiento de préstamos, inversiones y el manejo permanente de las carteras de inversiones y préstamos.
8. Los supervisores bancarios deben considerar adecuado cuando los bancos establecen y siguen las políticas, prácticas y procedimientos apropiados para evaluar la calidad de los activos y la suficiencia de las provisiones y reservas de pérdidas por préstamos.

9. Los supervisores bancarios deben considerar adecuado que los bancos tengan sistemas de información de administración que permitan a la gerencia identificar concentraciones dentro de la cartera y los supervisores deben establecer los límites prudenciales para restringir la exposición de los bancos a prestamistas individuales o grupos de prestamistas relacionados.
10. Para evitar abusos, consecuencia de préstamos conectados, los supervisores bancarios deben tener implementada la exigencia que requiere que los bancos presten a empresas e individuos relacionados sobre una base de distancia prudente, que dichas extensiones de créditos sean efectivamente monitoreadas y que se den otros pasos adecuados para controlar o minimizar los riesgos.
11. Los supervisores bancarios deben considerar satisfactorio que los bancos tengan políticas y procedimientos adecuados para identificar, monitorear y controlar el riesgo de país y para transferir el riesgo en sus actividades internacionales de inversión y préstamo y además mantener las reservas adecuadas contra dichos riesgos.
12. Los supervisores bancarios deben considerar adecuado que los bancos tengan implementados sistemas que midan con exactitud, monitoreen y controlen adecuadamente los riesgos de mercado; los supervisores deben estar facultados para imponer límites específicos y/o cargas específicas de capital en las exposiciones al riesgo de mercado, si están garantizadas (warranted).
13. Los supervisores bancarios deben aceptar que los bancos tengan implementado un proceso amplio de manejo de riesgo (incluyendo la supervigilancia apropiada de la alta gerencia y del directorio) para identificar, medir, monitorear y controlar todos los otros riesgos de importancia y de ser apropiado, mantener el capital contra estos riesgos.
14. Los supervisores bancarios deben determinar si es que los bancos tienen implementados controles internos adecuados para la naturaleza y tamaño de su actividad comercial. Estos deben incluir disposiciones claras para delegar autoridad y responsabilidad; separación de funciones que incluyan el compromiso del banco, pago de sus fondos y contabilidad para sus activos y pasivos; conciliación de estos procesos; seguridad de sus activos, auditorías apropiadas externas o internas independientes y funciones de acatamiento para verificar el seguimiento de estos controles, al igual que las regulaciones y leyes pertinentes.
15. Los supervisores bancarios deben determinar que los bancos tengan implementadas políticas, prácticas y procedimientos adecuados, incluyendo estrictos reglamentos sobre “conocimiento de sus clientes”, que fomenten altos standards éticos y profesionales en el sector financiero y además eviten que los bancos sean utilizados, intencional o no intencionalmente, por elementos delictuales.

Métodos para una Supervisión Bancaria Permanente

16. Un sistema efectivo de supervisión bancaria debe incluir tanto alguna forma de supervisión in-situ como extra-situ.
17. Los supervisores bancarios deben tener un contacto regular con la administración del banco y comprender cabalmente las operaciones de la institución.
18. Los supervisores bancarios deben contar con los medios para recolectar, revisar y analizar los informes prudenciales y retornos estadísticos de los bancos sobre una base única y consolidada.
19. Los supervisores bancarios deben tener los medios para realizar una validación independiente de la información supervisora, ya sea a través de inspecciones in-situ o bien el uso de auditores externos.

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

Exigencias de Información

21. Los supervisores bancarios deben considerar satisfactorio que cada banco mantenga registros adecuados redactados en concordancia con políticas y prácticas bancarias coherentes que permitan al supervisor obtener una visión justa y real sobre la condición financiera del banco y la rentabilidad de su negocio y que además el banco publique regularmente estados financieros que reflejen fielmente su condición.

Facultades Formales de los Supervisores

22. Los supervisores bancarios deben tener a su disposición las adecuadas medidas supervisoras para iniciar acciones correctivas cuando los bancos no cumplan con las exigencias prudenciales (como por ejemplo las relaciones mínimas de suficiencia de capital), cuando existen violaciones a las regulaciones o cuando los depositantes se ven amenazados de cualquier otra forma.

Banca Transfronteriza

23. Los supervisores bancarios deben practicar la supervisión global consolidada, monitoreando y aplicando adecuadamente las correspondientes normas prudenciales en todos los aspectos del negocio manejado por las organizaciones bancarias a nivel mundial, principalmente en sus sucursales en el extranjero y subsidiarias.
24. Un componente clave de la supervisión consolidada es el establecer intercambios de contactos e información con los otros supervisores participantes, en especial con las autoridades supervisoras del país anfitrión.
25. Los supervisores bancarios deben exigir que las operaciones locales de los bancos extranjeros sean realizadas aplicando los mismos standards altos que se exigen a las instituciones internas y deben tener facultades para compartir información requerida por los supervisores del país de origen sobre aquellos bancos, con el propósito de llevar a cabo una supervisión consolidada.



CEPAL Serie
ECLAC temas de coyuntura

Números publicados

- 1 Reforming the international financial architecture: consensus and divergence, José Antonio Ocampo (LC/L.1192-P), N° de venta: E.99.II.G.6 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 2 Finding solutions to the debt problems of developing countries. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (New York, 20 May 1999) (LC/L.1230-P), N° de venta: E.99.II.G.5 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 3 América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea. Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea (LC/L.1223-P), N° de venta: S.99.II.G.12 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 4 La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis, Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno (LC/L.1232-P), N° de venta: S.99.II.G.13 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 5 Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real, Renato Baumann y Carlos Mussi (LC/L.1237-P), N° de venta: S.99.II.G.39 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 6 Internacional financial reform: the broad agenda, José Antonio Ocampo (LC/L.1255-P), N° de venta: E.99.II.G.40 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 7 El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe (LC/L.1277-P), N° de venta: S.99.II.G.50 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 8 Hacia un sistema financiero internacional estable y predecible y su vinculación con el desarrollo social (LC/L.1347-P), N° de venta: S.00.II.G.31 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 9 Fortaleciendo la institucionalidad financiera en Latinoamérica, Manuel Agosín, (LC/L.1433-P), N° de venta: S.00.II.G.111 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 10 La supervisión bancaria en América Latina en los noventa, Ernesto Livacic y Sebastián Sáez (LC/L.1434-P), N° de venta: S.00.II.G.112 (US\$10.00), 2000. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:..... Actividad:..... Dirección:..... Código postal, ciudad, país:..... Tel.: Fax: E.mail:
