



## SUPERVISIÓN BANCARIA

En los países de América Latina y el Caribe, como en otros mercados emergentes, el sistema bancario ha experimentado dificultades que han obstaculizado el crecimiento, con un costo fiscal comprendido entre un 10% y un 20% del PIB, o incluso mayor. Si bien muchos países han mejorado su sistema bancario, aún se necesitan nuevas reformas.

*Robert Rennhack*

**E**L FUERTE impacto de las crisis bancarias en América Latina y el Caribe se debe, en parte, a que en esa región los bancos desempeñan generalmente un papel mucho más importante como intermediarios financieros que en los países industriales. En muchos países de la región las compañías de seguros y los fondos de pensiones privados se encuentran en sus primeras etapas de formación y los mercados internos de bonos y acciones siguen siendo relativamente pequeños.

Se ha señalado que en esta región los bancos son, por varias razones, más vulnerables

que en los países industriales. La mayoría de los depósitos son a corto plazo debido a la falta de confianza de los depositantes en la estabilidad de la política macroeconómica y en los bancos. En general, los bancos convierten un mayor volumen de activos en préstamos y el valor de sus tenencias de valores públicos es más inestable. Además, al surgir una crisis frecuentemente se reduce el acceso de los bancos al financiamiento externo y durante una fase de contracción económica puede resultar difícil movilizar capital, especialmente debido a que los mercados de valores son limitados.

Muchos de los problemas que han afectado los sistemas bancarios de la región fueron creados por perturbaciones macroeconómicas. El más grave fue la depreciación del peso mexicano en diciembre de 1994, que redujo la calidad de la cartera de préstamos de los bancos mexicanos y les impidió obtener nuevos fondos. En Colombia, México y Perú el ajuste del sistema bancario tras su liberalización o privatización presentó ciertas dificultades, mientras que en Argentina y Perú a principios de los años noventa y en Brasil a mediados de la década surgieron problemas tras la reducción de los elevadísimos índices de inflación a niveles moderados. En estos países, esas dificultades se explican en gran parte debido a deficiencias de la supervisión bancaria. En otros, como Paraguay, estas deficiencias fueron la causa principal.

### Fortalecimiento de la supervisión bancaria

Muchos países de la región adoptaron reformas destinadas no sólo a abordar el problema de los bancos en dificultades sino también a mejorar la supervisión bancaria para reducir la posibilidad de que se produzcan crisis en el futuro. Afianzaron las normas prudenciales, establecieron normas sobre capital mínimo, adoptaron mejores sistemas para supervisar la calidad de los activos y proveer fondos para préstamos incobrables, e impusieron límites más estrictos a la concentración excesiva de riesgos. Además, en muchos países se ha otorgado más autoridad a los supervisores bancarios y se ha mejorado el flujo de información sobre la situación financiera de los bancos.

El requisito de que los bancos mantengan un monto mínimo de capital tiene como fin limitar el riesgo moral al poner en riesgo el dinero de los propietarios del banco. Además, puede ayudar a los bancos a resistir una desaceleración económica y facilitar la venta de bancos en dificultades. En el marco del acuerdo sobre capital del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, firmado en 1988 y modificado en 1997, se recomienda un coeficiente de capital ponderado en función del riesgo del 8% para los bancos en mercados financieros desarrollados y un coeficiente mayor para los bancos en economías más vulnerables. Se define además un sistema para ponderar los activos según crédito y riesgo de mercado a fin de evitar las sanciones a bancos que mantienen activos de bajo riesgo. En 1998, muchos bancos en América Latina y el Caribe tenían un coeficiente de capital muy superior al 8%. En Brasil se estableció en 1995 un coeficiente mínimo de capital ponderado en función del riesgo del 32% para las instituciones financieras que inician sus operaciones, el cual se reduce al 16% durante los primeros seis años de operación. En Argentina, la norma sobre el coeficiente de capital se complementa con un coeficiente de liquidez del 20% pues el régimen de convertibilidad limita considerablemente la capacidad del Banco Central para actuar como prestamista de última instancia. Si bien en la mayoría de los países los activos se ponderan en función del riesgo crediticio, como se

“Muchos países de la región adoptaron reformas destinadas no sólo a abordar el problema de los bancos en dificultades sino también a mejorar la supervisión bancaria.”

recomienda en el acuerdo original de Basilea de 1988, en muy pocos se ponderan en función del riesgo de mercado.

La imposición de normas más restrictivas en materia de constitución de reservas para los préstamos improductivos es esencial para mantener la liquidez bancaria durante los períodos de desaceleración económica. En muchos países (entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela) los préstamos se dividen en cinco categorías. La primera incluye los préstamos normales. Los préstamos improductivos (generalmente, préstamos con atrasos de entre 30 y 90 días) se dividen en cuatro categorías; el monto de reservas obligatorias aumenta según el atraso en el reembolso. En muchos casos, este sistema se traduce en un nivel muy inferior de reservas para los préstamos garantizados o en diferentes niveles de reserva para ciertos tipos de préstamo como los créditos para consumo.

La concentración excesiva de riesgos provocó muchas de las dificultades del sistema bancario durante las últimas dos décadas. En consecuencia, en algunos países, como El Salvador, Guatemala, Perú, México y los miembros del Banco Central del Caribe Oriental, los préstamos otorgados a un prestatario o a partes vinculadas se limitaron a una proporción menor del capital del banco. En la mayoría de los países se limita también el riesgo neto en divisas. Sin embargo, generalmente no hay límites para la concentración de préstamos en sectores específicos de la economía.

La concentración excesiva de riesgos provocó muchas de las dificultades del sistema bancario durante las últimas dos décadas. En consecuencia, en algunos países, como El Salvador, Guatemala, Perú, México y los miembros del Banco Central del Caribe Oriental, los préstamos otorgados a un prestatario o a partes vinculadas se limitaron a una proporción menor del capital del banco. En la mayoría de los países se limita también el riesgo neto en divisas. Sin embargo, generalmente no hay límites para la concentración de préstamos en sectores específicos de la economía.

En muchos casos, las dificultades del sistema bancario se generalizaron y se hicieron más costosas, ya sea porque las autoridades de supervisión no tenían suficiente autoridad para exigir la aplicación oportuna de medidas correctivas cuando los bancos dejaban de cumplir las normas prudenciales o porque contaban con pocos recursos para ocuparse de los bancos en dificultades. En vista de esto, se han adoptado normas destinadas a ampliar las facultades de esas autoridades. Por ejemplo, en noviembre de 1995, al comienzo de la reestructuración bancaria en Brasil, se facultó al Banco Central para modificar la propiedad de los bancos privados mediante fusiones, adquisiciones, y otros tipos de reestructuración, y posteriormente se actualizó en varias ocasiones la legislación bancaria. En Perú se enmendó la legislación bancaria en 1993, 1996 y 1999 para facilitar la rehabilitación del sector bancario; las reformas incluyeron un aumento de las facultades de supervisión del superintendente de bancos. En 1995, en el marco de muchas otras reformas, México modernizó totalmente los procedimientos de inspección in situ y documental. En muchos países, entre ellos Argentina, Chile y Colombia, las reformas han dado a las autoridades de supervisión un mayor grado de independencia frente a los políticos y los banqueros.

La información inexacta sobre la situación financiera de los bancos también ha dificultado sus operaciones. La mayoría de los países introdujeron o mejoraron los requisitos sobre notificación de datos financieros esenciales —por ejemplo, las partidas incluidas y no incluidas en el balance general y los

estados del flujo de efectivo y de ingresos— a las autoridades de supervisión bancaria y sobre la divulgación de estos datos. En muchos casos, los informes financieros se ajustan a los principios de contabilidad internacionales. Algunos países (Argentina, Brasil y Perú, entre otros) han establecido servicios de información crediticia y exigen a los bancos frecuentes auditorías externas o calificaciones crediticias privadas.

Se han adoptado muchas otras reformas financieras. Los sistemas de garantía de depósitos establecidos en la mayoría de los países tienen como fin aumentar la confianza de los pequeños depositantes y minimizar el riesgo moral al mantener el riesgo para los depositantes importantes. Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela suprimieron las restricciones sobre la propiedad extranjera de los bancos para fomentar la competencia. En Perú se privatizaron los bancos estatales y se clausuraron algunos bancos de desarrollo, mientras que otros fueron convertidos en bancos de segunda línea. En Brasil, que cuenta con importantes mercados de productos básicos y futuros, se adoptó un amplio sistema de regulación de transacciones de derivados. En Argentina y Perú se adoptaron sistemas de pagos y liquidación bruta en tiempo real.

### La próxima década

En los últimos 20 años, los países de la región han logrado importantes avances. En general, han mejorado la supervisión bancaria, pero siguen siendo vulnerables a las fluctuaciones de la relación de intercambio y del ánimo de los inversionistas y no pueden permitirse reducir el ritmo de la reforma estructural del sector financiero. Un sistema financiero sólido es esencial para que puedan afrontar mejor los acontecimientos ocurridos en otras partes del mundo. A comienzos de 1999, el sector bancario brasileño pudo combatir la depreciación del real gracias, en parte, a las amplias reformas financieras iniciadas en 1994.

En un extremo del espectro hay unos pocos países, como Argentina, Brasil y Chile, que han adoptado prácticamente todas las reformas importantes; al otro extremo están aquellos donde el avance ha sido muy limitado. Los numerosos países situados en el medio han adoptado muchas reformas importantes pero necesitan avanzar más. Deberán definirse el capital y los procedimientos contables, como la valoración de activos, en armonía con la práctica internacional. Aunque en varios países las autoridades de supervisión tienen mayores facultades legales, en otros, como Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala y Venezuela, siguen siendo jurídicamente responsables por los efectos de sus decisiones profesionales, lo cual reduce su independencia. Además, una supervisión bancaria más eficaz puede estimular el crecimiento de intermediarios financieros no bancarios (como asociaciones de ahorro y préstamo, asociaciones de crédito, y sociedades hipotecarias), que pueden actuar como bancos pero están sujetos a una supervisión menos estricta. A mediados de los años noventa, por ejemplo, las compañías de seguros de Jamaica emitieron pasivos a corto plazo muy similares a los depósitos bancarios. Se deduce de



**Robert Rennhack,**  
Asesor en el  
Departamento del  
Hemisferio Occidental.

esto que es necesario supervisar cuidadosamente a todos los intermediarios financieros.

Una vez aprobadas las normas y regulaciones actualizadas, comienza la difícil y esencial tarea de aplicar una estructura financiera más sólida. Para limitar el riesgo moral, deberá contarse con un mecanismo por el cual los banqueros y funcionarios superiores perderán su participación personal en caso de insolvencia del banco. Es esencial la capacitación de inspectores para que los bancos cumplan las nuevas regulaciones. Las autoridades de supervisión deben asegurarse de que los bancos realicen cuidadosos análisis de solvencia para evitar la tendencia a sobrestimar la seguridad del financiamiento con garantía. En general, los mercados secundarios para los activos que sirven como garantía son muy restringidos, lo cual hace

difícil estimar el valor de la garantía al momento de otorgarse el préstamo y, normalmente, el precio de los activos se desploma durante una crisis bancaria. En algunos casos, los sistemas de garantía de depósitos deberían estar mejor financiados.

La supervisión puede mejorarse también estableciendo mejores indicadores anticipados de la solidez del sistema bancario. Muchos de los actuales indicadores de prudencia, como la razón entre los préstamos improductivos y el total de los préstamos, son retrospectivos o pueden ser manipulados por los bancos en dificultades con técnicas tales como la conversión del principal en mora y el pago de intereses en nuevos préstamos. Sería conveniente que las autoridades de supervisión reciban sistemáticamente información sobre los precios de los bienes raíces (pues en muchos casos los problemas bancarios son precedidos por un auge del sector inmobiliario) y sobre las perspectivas económicas en sectores fundamentales. Los balances deben reflejar en la mayor medida posible los valores de mercado.

Además, la mayoría de los países de la región deben mejorar su capacidad para supervisar las operaciones bancarias transnacionales. Para evitar sorpresas, deberán contar con información completa sobre la solidez de toda la institución financiera. Una supervisión eficaz y consolidada incluye el seguimiento y la aplicación de normas prudenciales en todas las operaciones bancarias, incluidas las de sucursales extranjeras, empresas conjuntas y filiales, así como el intercambio de información con entidades de supervisión de los otros países en que el banco realiza sus operaciones, cuyas autoridades deberán aplicar los mismos criterios para los bancos extranjeros que para los nacionales. La supervisión consolidada reviste especial importancia en países que, como Costa Rica, tienen un sector financiero extraterritorial, a fin de mantener la separación entre las operaciones que se realizan en el país y las que tienen lugar en el extranjero. **F&D**

#### Sugerencias bibliográficas:

Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, 1997, Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz (Basilea).

Rojas-Suárez, Liliana y Steven R. Weisbrod, 1996, "Las crisis bancarias en América Latina: Experiencias y temas", en Las crisis bancarias en América Latina, Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suárez, a cargo de la edición (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).