

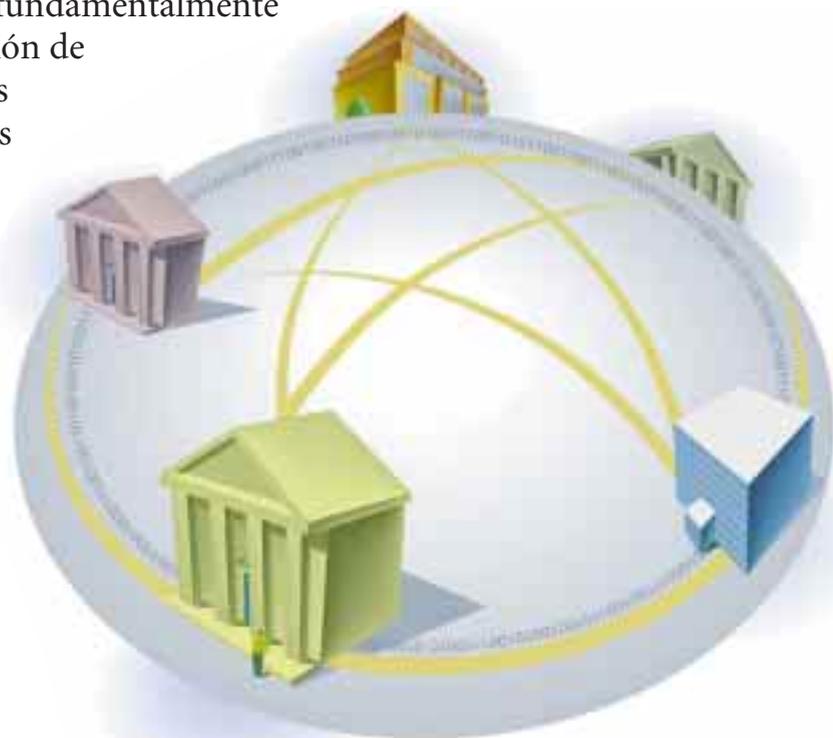
# El nuevo mundo de la banca

Cuatro tendencias están alterando fundamentalmente el mundo financiero: la consolidación de instituciones, la globalización de las operaciones, el desarrollo de nuevas tecnologías y la universalización de la banca. Cada una de estas tendencias plantea un desafío para la supervisión y regulación eficaz del sector financiero.

*Tomás J.T. Baliño  
y Ángel Ubide*

**E**N TODO el mundo se observa un rápido proceso de consolidación de instituciones financieras. Disminuyen en número en tanto que aumenta su tamaño medio, y prácticamente todas las semanas se anuncia una nueva fusión o adquisición. De hecho, en los últimos dos años se han creado, mediante fusiones, los grupos bancarios más grandes del mundo (véase el gráfico). En Estados Unidos, la eliminación de las restricciones bancarias interestatales en 1994 desencadenó una oleada de fusiones. En Europa, la integración ha intensificado la consolidación, que fue estimulada además por la introducción del euro en enero de 1999. En muchos mercados emergentes, como Argentina, Brasil y Corea, la consolidación ha avanzado considerablemente a medida que los bancos procuran aumentar su eficiencia y resistir mejor a las perturbaciones económicas.

Las fronteras nacionales no han obstaculizado tampoco la consolidación. En el marco de un proceso que en muchos países industriales ha creado “campeones nacionales”, las instituciones financieras no han esperado a que se agoten las oportunidades de crecimiento y mayores beneficios en sus países para trascender las fronteras nacionales. Este proceso de globalización ha estado dominado por la explotación, por parte de grupos bancarios de los países industriales, de las perspectivas de crecimiento en los mercados emergentes, como lo demuestra la expansión de los bancos españoles en América Latina, alemanes en Europa oriental, y estadounidenses en Asia oriental. También puede observarse un proceso —menos acelerado— de consolidación transfronteriza en los países industriales, inicial-

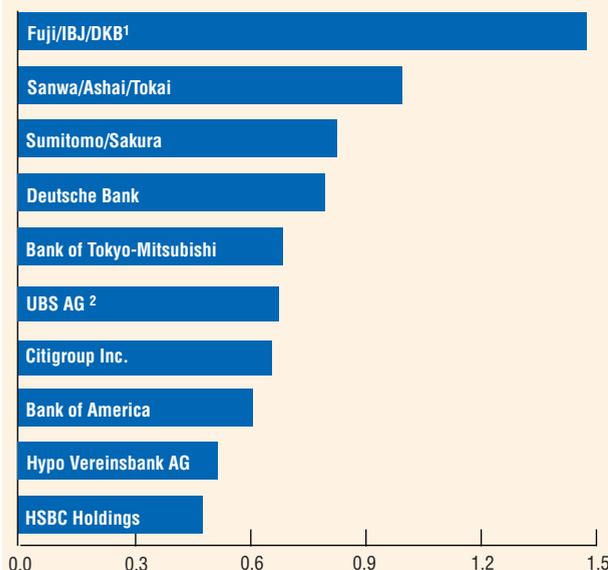


mente a través de alianzas estratégicas que ofrecen algunos de los beneficios de la diversificación sin los costos de consolidar diferentes culturas empresariales.

Los avances tecnológicos y, especialmente, el extraordinario aumento de las operaciones bancarias y los servicios de corretaje a través de Internet, han permitido que la globalización trascienda la estructura del capital social de los conglomerados financieros y abarque los mercados minoristas. Muchos bancos están usando sus operaciones en línea para expandir sus operaciones en los mercados internacionales y evitar así el costoso proceso de construir redes de sucursales. La formación de alianzas entre los principales bancos y megaempresas de telecomunicaciones parece indicar que, en el futuro, la competencia en el mercado electrónico será feroz. Además, la aparición de “bancos virtuales” y la creación de dinero electrónico para el mercado mundial en Internet ha posibilitado el surgimiento de instituciones no bancarias (a menudo muy poco reguladas) que proveen crédito al público y recaudan fondos de éste. La mayor agilidad de las comunicaciones exige que tanto los mercados como los encargados de las políticas reaccionen

## Principales bancos del mundo según total de activos

(En billones de dólares de EE.UU. 1999)



Fuentes: Fitch-IBCA, y estimaciones del personal del FMI.

<sup>1</sup> IBJ: Industrial Bank of Japan; DKB: Dai-ichi Kangyo Bank.

<sup>2</sup> UBS: United Banks of Switzerland.

con mayor prontitud y, además, hace que la información que de obsoleta rápidamente.

Por último, el instrumento para esta transformación del sector financiero es la universalización de la banca, que está eliminando progresivamente las diferencias entre los servicios financieros bancarios y no bancarios. Este proceso se encuentra bastante avanzado en algunos países europeos —como lo demuestra la distribución generalizada de productos de seguros a través de sucursales bancarias, la *bancassurance*—, y presagia la formación de conglomerados que proveerán todo tipo de servicios financieros. En cierta medida, esta tendencia irreversible se confirmó en Estados Unidos con la fusión de Citicorp y Travelers y luego, en 1999, la derogación de la ley Glass-Steagal (que restringía la participación de los bancos en el financiamiento mediante acciones y establecía una separación artificial entre los bancos de inversión y los bancos comerciales).

### Beneficios y desventajas

Las ventajas y desventajas de estos cuatro componentes han sido objeto de numerosos artículos e intenso debate. Por un lado, las fusiones y adquisiciones de bancos, si se llevan a cabo con éxito, permitirán reducir los costos y aumentar la rentabilidad, beneficiando a los clientes y accionistas. La globalización facilitará la diversificación del riesgo por parte de los bancos y mejorará el desempeño general de las economías al hacer más eficiente la asignación de recursos. Por otro lado, si la consolidación se lleva demasiado lejos, las instituciones dominantes podrían cometer abusos y podría surgir un “riesgo moral”, por ejemplo si se considera que ciertas instituciones son demasiado importantes para permitir que quiebren. Además, la participación excesiva en mercados extranjeros sin un conocimiento adecuado de las condiciones económicas que imperan en ellos podría incrementar la vulnerabilidad de los bancos.

Un aspecto importante que sólo ha comenzado a considerarse recientemente es el efecto de estos factores en la política

prudencial y de supervisión, es decir, en el riesgo sistémico y la capacidad de las autoridades para administrarlo. Primero, ¿cómo debe evaluarse y administrarse el riesgo en este contexto? El creciente uso de instrumentos derivados y de operaciones fuera de balance, junto con la diversificación de las actividades bancarias entre los países y entre los sectores, ha dejado obsoletas las técnicas tradicionales de gestión del riesgo. Segundo, ¿cómo debe abordarse el problema de los bancos en dificultades? Se ha visto que la clausura de un banco importante puede causar problemas debido a sus repercusiones sistémicas y las perturbaciones que puede originar en la economía real. A este respecto, la consolidación internacional del sector bancario incorpora un importante matiz: ¿cuál es el mercado relevante que debe considerarse a la hora de decidir, por ejemplo, si debe proveerse liquidez o fondos públicos para asistir a un banco globalizado en dificultades? En la zona del euro, ¿es posible que la suerte de un banco que mantiene, por ejemplo, el 25% de los depósitos nacionales en el país de origen pero sólo el 1% de los depósitos de la zona del euro comprometa la competencia y la estabilidad del sistema y, por consiguiente, merezca un trato especial? Si la intervención del Estado es apropiada, ¿quién debe intervenir? Los convenios internacionales prevén que la supervisión de las operaciones de un banco a nivel mundial debe estar a cargo de la autoridad supervisora del país de origen del banco. Consideremos, por ejemplo, el caso de un banco con sede en el país A cuyas operaciones en el país B, aunque poco importantes en relación con sus operaciones mundiales, lo convierten en el principal banco del país B. Si el banco pierde repentinamente su solvencia, ¿tomarían en cuenta los supervisores del país de origen las enormes perturbaciones que podrían producirse en el país B al liquidarse el banco y estarían, por consiguiente, dispuestas a proveer respaldo financiero, lo cual conllevaría una transferencia de recursos de A a B?

Finalmente, el desarrollo de nuevas técnicas financieras, la globalización de las inversiones, y las nuevas tecnologías han aumentado considerablemente las posibilidades de contagio financiero y la velocidad de éste. Por consiguiente, el agotamiento imprevisto de la liquidez en un determinado mercado financiero puede extenderse rápidamente a los mercados mundiales de capital. La globalización podría afectar la reacción de las autoridades supervisoras. Por ejemplo, ¿habría intervenido el Banco de la Reserva Federal de Nueva York para facilitar la reestructuración del fondo especulativo de alto riesgo Long-Term Capital Management (LTCM) si la exposición de LTCM al riesgo se hubiera repartido entre varios mercados externos en lugar de concentrarse en el mercado estadounidense?

### Los riesgos de una banca globalizada

Frente a estos problemas, los reguladores financieros se han concentrado en aumentar la transparencia y fortalecer la regulación y supervisión prudencial tomando en cuenta explícitamente los riesgos creados por la creciente globalización del sector bancario. La primera medida adoptada para mejorar el control del riesgo ha consistido en promover una mayor transparencia, que facilite la disciplina y supervisión de los mercados, permitiendo que el público y los supervisores evalúen mejor los perfiles de riesgo de las instituciones financieras. En

el marco de una reforma más fundamental, se han abordado las deficiencias de las recomendaciones relativas al coeficiente de capital mínimo formuladas en 1988 por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria. La rigidez de esta norma, junto con la creación de nuevos mercados para instrumentos derivados sobre crédito y el aumento sin precedente de las ventas y la titulación de créditos han permitido a los gerentes de banco administrar el riesgo y aplicar prácticas de “arbitraje de capitales normativo”, que ayudan a los bancos a reducir el riesgo medio de sus carteras, calculado según la norma sobre coeficiente de capitalización, y reducir así el capital exigido por dicha norma sin una reducción proporcional del riesgo real que afronta el banco. En la práctica, esto reduce la eficacia del coeficiente mínimo de capital como mecanismo prudencial.

El Comité de Basilea ha propuesto varias soluciones para estos problemas, entre ellas, un enfoque de grupos o categorías, que impondría normas sobre el coeficiente de capital basadas en evaluaciones de los prestatarios provistas por organismos calificadores independientes. Por otra parte, se permitiría que los bancos utilicen sus propios modelos de riesgo crediticio, que actualmente usan para evaluar los riesgos de mercado en sus operaciones de compra y venta de valores. Sin embargo, ninguna de estas opciones es totalmente satisfactoria. Los modelos de riesgo crediticio se encuentran aún en sus primeras etapas de desarrollo y podría ser difícil para los supervisores evaluar la eficacia de un modelo específico y la forma en que un banco lo utiliza. Cuando se recurre a organismos calificadores, ¿cómo deben evaluarse los créditos de las empresas que no han sido calificadas? Otro problema es que estas calificaciones no fueron diseñadas para determinar las necesidades de capital, y ciertos acontecimientos, como la crisis de Asia en 1997, parecen indicar que los organismos calificadores pueden pasar rápidamente de un exceso de optimismo a un pesimismo exagerado, lo cual se refleja en sus evaluaciones. Además, podría plantearse un conflicto de intereses si las calificaciones se utilizan para evaluar las necesidades de capital de las entidades que son clientes de los organismos calificadores.

El segundo aspecto importante de la regulación es la complejidad y globalización de las transacciones financieras y la creación de grandes conglomerados financieros que abarcan varios países, lo cual hace inadecuada las evaluaciones que se limitan al ámbito nacional. Las entidades internacionales (como el FMI, el Banco Mundial, el Banco de Pagos Internacionales, y el Comité de Basilea) han respaldado y complementado la labor de los organismos nacionales que hacen frente a problemas de estabilidad financiera creados por la globalización.

A fin de aumentar la transparencia, estas entidades internacionales han comenzado a formular directrices para mejorar la consolidación de estados financieros y para lograr mayor coherencia entre los países en materia de normas contables y de auditoría y divulgación de datos. Además, están procurando identificar y eliminar deficiencias en materia de normas de regulación y supervisión a fin de evitar problemas como el “arbitraje de capitales normativo”, es decir, aprovechar que ciertas normas sean menos estrictas en una determinada jurisdicción o que no se apliquen a ciertos tipos de instituciones. La adopción y vigilancia del cumplimiento de estas normas forman parte de esa labor. Por su lado, el FMI ha introducido las Normas Especiales para la Divulgación de Datos, el Sistema

General de Divulgación de Datos, y códigos de buenas prácticas de transparencia en la política fiscal y en las políticas monetarias y financieras. El FMI y el Banco Mundial —en el marco de un programa en que también participan entidades internacionales de fijación de normas y supervisores nacionales— han comenzado a evaluar la estabilidad del sector financiero en los países miembros que se han ofrecido a participar en este programa (Programa de evaluación del sector financiero, PESF), que actualmente funciona a título experimental. En el marco del PESF se toman en cuenta los vínculos entre los diversos mercados e instituciones financieras y entre el sector financiero y las condiciones macroeconómicas. También se analiza el cumplimiento de los códigos y normas pertinentes.

El FMI y el Banco Mundial han encontrado importantes obstáculos en el cumplimiento de esta misión. Las normas están basadas en la legislación nacional y no pueden simplemente transplantarse de un país a otro. Además, las prácticas nacionales relativas a las operaciones e instituciones financieras han evolucionado a lo largo del tiempo y podría ser muy costoso modificarlas. Como se señaló, se está revisando el acuerdo de Basilea de 1988, que fue diseñado para los bancos que realizan operaciones internacionales. Sin embargo, un creciente número de bancos y países ha procurado aplicar las condiciones del acuerdo a fin de mejorar la reputación de los bancos (incluso los que tienen poca participación internacional). Si bien esto provee nuevos indicios de la globalización de los mercados financieros, también plantea ciertas dudas sobre cómo adaptar estas condiciones a una gama más amplia de instituciones. Del mismo modo, los principios fundamentales para una supervisión bancaria eficaz establecidos por el Comité de Basilea han pasado a constituir un elemento crucial de los esfuerzos por mejorar la supervisión en todo el mundo.

### Problemas pendientes

A pesar de los importantes avances logrados, quedan problemas sin resolver. Por ejemplo, para que las normas sobre el coeficiente de capital sean válidas, debe haber coherencia entre las definiciones usadas para los cálculos en los diferentes países. Además, es necesario garantizar un flujo adecuado de información entre los organismos de supervisión. Se están adoptando medidas para abordar ambas cuestiones. El Comité de Basilea, por ejemplo, ha formulado directrices para el intercambio de información sobre operaciones transfronterizas, aunque deberán hacerse mayores esfuerzos en este terreno. El problema de cómo proveer incentivos adecuados para el cumplimiento de las normas podría ser especialmente complejo en el caso de los centros extraterritoriales, donde la mayoría de las transacciones financieras son realizadas exclusivamente por no residentes.

Como se señaló, la universalización de la banca alienta a las empresas a realizar operaciones que antes eran del dominio exclusivo de otras instituciones. Además, la creciente sofisticación del sector financiero ha creado vínculos más estrechos entre los diferentes tipos de instituciones financieras. Esto ha hecho necesario adoptar un enfoque global en materia de evaluación del riesgo que trascienda estas diferencias. Algunos países (como Corea y el Reino Unido) han abordado este problema consolidando la supervisión prudencial y la regulación de instituciones financieras en un sólo organismo. En otros países se ha mejorado

la coordinación entre los supervisores. Estos vínculos se han reconocido también a nivel internacional. El Foro sobre Estabilidad Financiera —que agrupa varios organismos financieros nacionales e internacionales y fue establecido en 1999— tiene la misión de promover la estabilidad financiera internacional mediante el intercambio de información y la cooperación internacional en el área de la supervisión. Para ello, procura identificar y eliminar las deficiencias en materia de regulación. Además, como se señaló, en el marco del PESF se adopta un enfoque integral para identificar elementos de vulnerabilidad del sector financiero comunes a diversos tipos de institución.

La globalización y los crecientes vínculos entre los intermediarios financieros también plantean problemas para las redes de protección, por ejemplo, las garantías de depósitos y los sistemas de prestamistas de última instancia. ¿Qué instituciones y operaciones deben ser protegidas? ¿Quién debe asumir el costo de las redes de protección y cuándo deben activarse dichas redes? Estas interrogantes han sido difíciles de responder incluso en el caso, más simple, de los sistemas bancarios nacionales que sólo operan con residentes. Mucho más difícil todavía es responderlas en el marco de un sistema financiero globalizado y, más aún, cuando las operaciones bancarias a través de Internet cuestionan la validez de ciertos conceptos basados en el domicilio como el principio de la supervisión en el país de origen.

En resumen, el sector bancario se está incorporando a un nuevo mundo en el cual las fronteras nacionales e institucio-



Tomás J. T. Baliño (izq.) Asesor Principal en el Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios.



Angel Ubide, economista en el Departamento de Europa I del FMI.

nales son cada vez menos importantes. Para seguir siendo eficaces, los sistemas de supervisión y regulación deberán adaptar sus procedimientos. El creciente hincapié en la gestión de riesgos, el intercambio de información, y la coordinación a nivel internacional son indicios de este esfuerzo de adaptación. Sin embargo, algunas cuestiones —como la adopción de medidas específicas para asistir a los bancos en dificultades— no son fáciles de dilucidar. La adaptación de los sistemas de regulación y supervisión a la rápida evolución de los mercados financieros seguirá siendo una tarea difícil que exigirá una mayor cooperación entre los supervisores, los mercados, y los agentes. **F&D**



El **Boletín del FMI** presenta temas de actualidad relacionados con las actividades del FMI en el contexto de la evolución económica y financiera mundial. Los artículos abarcan cuestiones que afectan el sistema monetario internacional tales como el avance hacia la mundialización y una mayor transparencia, las economías en transición, análisis de la investigación y políticas macroeconómicas y estudios de países, así como la evolución reciente de las políticas y actividades del FMI.

Se publican 23 números en el año en español, francés e inglés (números de 16 páginas). Los suscriptores reciben además un *Suplemento sobre el FMI*, algunos otros suplementos sobre temas específicos y un índice anual.

El texto integral de la edición en español del *Boletín del FMI* y del *Suplemento sobre el FMI* se publican en el sitio del FMI en Internet (<http://www.imf.org>).

Precio de la suscripción: US\$79 al año por correo aéreo.

El *Boletín del FMI* se distribuye sin cargo a las bibliotecas universitarias y a los catedráticos, así como a la dirección oficial de las autoridades de gobierno, las autoridades de los organismos internacionales y los redactores de la prensa financiera.

#### PEDIDOS:

International Monetary Fund • Publication Services • Box FD-0002 • 700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431 • Teléfono: (202) 623-7430 • Telefax: (202) 623-7201 • Correo electrónico: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)