

**LETRAS JURÍDICAS Revista electrónica de Derecho ISSN 1870-2155
Número 1**

LA REGULACIÓN BANCARIA Y SU ÓRGANO SUPERVISOR

Pablo Pineda Ortega.

Dr. En Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara.

Mtro. En Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas.(CIDE).

Master of Arts in International Management Studies, University of Texas.

Director de la División de Economía

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS OBJETIVOS E IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN Y LA SUPERVISIÓN FINANCIERA. III. TIPOLOGIA DEL ÓRGANO SUPERVISOR. IV. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

La supervisión pública sobre el sistema financiero en general, y más particularmente sobre el subsistema bancario, principal sector del sistema financiero en México, tiene cuatro objetivos: Eficiencia operacional y de competencia, Seguridad y solidez, Política monetaria y eficiencia en la asignación de los recursos, Protección a los depositantes. Una apropiada supervisión bancaria permite desde luego que los intermediarios asuman riesgos, pero sobre la base de que éstos sean respaldados con un adecuado nivel de capitalización, y que se asuman sobre un marco prudencial razonable. El tema central es el desarrollo de las habilidades sobre cómo exactamente opera el sistema financiero. Los banqueros centrales y sus asesores pueden estudiar el mejor análisis (pero) no hay sustituto, sin embargo, para el entendimiento de las instituciones y la operación de los mercados que viene de la experiencia misma derivada de las responsabilidades de la supervisión real.

Palabras Clave

Sistema Financiero, Supervisión Pública, Bolsa de Valores, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

I. INTRODUCCIÓN.

El ámbito del derecho se ha extendido a prácticamente todas las actividades económicas porque la evolución de la sociedad ha mostrado que, a diferencia de lo que sostenía el liberalismo económico decimonónico, hasta cierto nivel la regulación de la conducta de los diversos agentes económicos es vital para el buen desempeño de la industria, el comercio y las finanzas.

Lo anterior se explica porque la metáfora de la *mano invisible* de Adam Smith, según la cual cuando los hombres buscan con su trabajo mejorar su propio bienestar terminan contribuyendo al bienestar general sin proponérselo, resulta en el mundo moderno no sólo inexacta sino aun perjudicial, pues conduce a la postre a restringir, y aún anular, la participación del Estado en la economía, y a propiciar con ello que no haya el adecuado aliento hacia la eficiencia en el quehacer económico.

Esto es aún más evidente en el ámbito de las finanzas pues por la lógica de su funcionamiento la ausencia de una adecuada regulación puede conducir a colapsos económicos de elevados costos sociales que, con la apropiada regulación y supervisión a sus agentes, habrían podido evitarse.

En este contexto, la necesidad de una eficaz supervisión bancaria por parte de las autoridades financieras de un país es ya un tema indiscutido entre la práctica financiera y la doctrina académica, y sobre esa base, ahora lo que se discute ampliamente son los términos de esa supervisión y la naturaleza del órgano supervisor, pues en los últimos lustros y en distintas experiencias internacionales tal órgano ha mostrado su ineficacia y así, se han desatado crisis financieras de distinta intensidad en prácticamente todos los continentes. En efecto, el FMI reporta que en los últimos lustros más de 100 países han enfrentado problemas importantes en su sistema financiero y la gravedad de ello ha conducido, inclusive, a crisis financieras en países tan dispares como las atrasadas economías africanas y los modernos estados del sudeste asiático, pasando desde luego por diversos países latinoamericanos entre los que destaca la crisis mexicana de 1994-95.

A partir de las experiencias dramáticas de las crisis recientes los gobiernos han ido, aún mediante el antiquísimo expediente del *ensayo y error*, mejorando de manera paulatina su quehacer en el ámbito de la supervisión del sistema financiero, pero sin eliminar a plenitud algunas de las condiciones propiciatorias de crisis financieras que, en teoría, una adecuada supervisión bancaria debería resolver.

Vale decir ciertamente que la supervisión bancaria no puede resolver insuficiencias que rebasan el ámbito de su quehacer, y así hay que diferenciar entre condicionantes de crisis bancarias que derivan de lo que sí le compete a ella, esto es, el ámbito institucional del sistema financiero, y los aspectos que refieren un plano más general, que abarca centralmente el ámbito macroeconómico.

Este ensayo se centra exclusivamente en el ámbito institucional del sistema financiero, esto es, no aborda el entorno macroeconómico que puede propiciar una crisis financiera, mismo que refiere, entre otros, los temas relativos a una sobrevaluación no sostenible de la moneda, un fuerte déficit fiscal o de cuenta corriente, o una elevada inflación.

Más específicamente, el ensayo realiza una caracterización de los organismos públicos que la autoridad financiera de los distintos países han creado para regular y supervisar el sistema financiero, y analiza su naturaleza a

la luz de ciertos criterios que la doctrina ha considerado relevantes, refiriendo si bien sólo de manera tangencial al órgano que la legislación mexicana ha creado para ese propósito: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Como es sabido, el sistema financiero de un país se centra en intermediar entre los agentes económicos que son excedentarios de ahorro y que por ello quieren canalizarlo hacia inversiones rentables, y los agentes deficitarios del mismo y que por ello lo demandan de los demás. De este modo, el sistema concentra de manera virtual a ambos tipos de agentes y canaliza el ahorro hacia aquellas opciones de inversión que la economía requiere. Asimismo, el sistema se constituye en la base del sistema de pagos de un país pues en sus instituciones, muy especialmente en los bancos, se realizan las transacciones que perfeccionan los pagos entre los agentes.

Por estas importantes tareas y por el riesgo de que no puedan operar de manera adecuada, en el mundo moderno se comparte la idea de que el sistema financiero deba ser apropiadamente regulado y supervisado.

De esta manera, en el siguiente apartado se analizan la importancia y los objetivos de la supervisión para el logro de una operación de la banca prudente y eficaz, para revisar en el tercer apartado, Tipología del Órgano Regulador, cuáles son las principales modalidades que presentan los organismos reguladores y las razones de las mismas. En el punto cuatro, Alcances y Limitaciones de la Supervisión Bancaria, se presenta un balance sobre las posibilidades reales de un organismo regulador para alcanzar su objetivo, para lo cual se analiza con cierto detenimiento cuáles sean las etapas que sigue la vida de un crédito asociándolas con las funciones de la regulación.

Mediante un muy breve apartado, al final del ensayo se hace una recapitulación de los principales temas analizados.

II. LOS OBJETIVOS E IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN Y LA SUPERVISIÓN FINANCIERA.

La literatura ha señalado que la supervisión pública sobre el sistema financiero en general, y más particularmente sobre el subsistema bancario, principal sector del sistema financiero en México, tiene los siguientes cuatro *objetivos*¹:

- a. Eficiencia operacional y de competencia. En la operación cotidiana de los bancos se presentan incentivos no deseados para las sanas prácticas financieras, tales como el de arriesgar más invirtiendo (esto es, concediendo prestamos) en proyectos dudosos sólo porque pagan una

¹ Véanse, entre otros, a Sheng, Ferguson, Orozco y Carrigan. Aunque con los mismos contenidos pero vistos desde una perspectiva un tanto distinta, Dale establece: "... (las) principales consideraciones que subyacen a la regulación de instituciones financieras (son): protección del consumidor, azar moral (una consecuencia de la protección del consumidor) integridad del mercado y riesgo sistémico. Adicionalmente, debería notarse que un ulterior importante objetivo es alcanzar calidad de la competencia". Dale: 327. Para un discusión sobre las características de operación del sistema bancario que lo vuelven proclive a una crisis, y debido a ello, la importancia de su regulación, véase a Gavin y Hausmann: 35 y ss.

tasa de interés más alta, y por ello la regulación debe influir sobre la operación misma de los bancos. En concreto, es necesario que la autoridad financiera defina y supervise criterios generales de riesgo de crédito, que permiten cuantificar y prever cuán factible es que los eventuales prestatarios dejen de servir los créditos otorgados por la banca.

- b. Seguridad y solidez. Por definición, los bancos cuentan con un elevado nivel de endeudamiento, y por el carácter de sus operaciones, que con frecuencia implican pasivos de corto plazo con activos de larga maduración, pueden incurrir en problemas de iliquidez que a la postre puedan minar también su solvencia; los reguladores deben por ello exigir que sus niveles de capitalización sean altos y que operen sobre bases prudenciales. Una vez más, aquí la función de las autoridades financieras se enfoca a vigilar las sanas prácticas de los intermediarios evitando que incurran en acciones que puedan afectar su solidez financiera.
- c. Política monetaria y eficiencia en la asignación de los recursos. Como es sabido, la política monetaria es instrumentada a través del sistema financiero porque éste es la base del sistema de pagos, y por ello es fundamental regular su operación; además, por su importancia para el dinamismo económico, se debe influir para que la canalización del ahorro sea lo más adecuada posible, procurando no alterar con ello la lógica de mercado del sistema financiero en su conjunto. Un sistema financiero que opera con razonables niveles de eficiencia contribuye a la adecuada instrumentación de la política monetaria porque los mercados pueden leer apropiadamente en los diversos indicadores de tal sistema las señales que la autoridad monetaria envía a través de sus distintos instrumentos de operación.
- d. Protección a los depositantes. Por la eventualidad de una quiebra bancaria, y debido al elevado apalancamiento de sus instituciones, los reguladores deben proteger a los depositantes (sobre todo a los de menores montos en tanto que los demás pueden pagar para que su inversión sea monitoreada), para no afectar su patrimonio, que fue llevado a tales instituciones de buena fe. Asimismo y de manera complementaria con lo anterior, debe evitarse el deterioro financiero de la banca pues con ello se desalienta una eventual corrida contra sus instituciones que afecte la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, y que termina afectando a toda la economía.

Si la supervisión alcanza estos objetivos el sistema puede operar de manera eficiente y propiciar que sus instituciones cuenten con la adecuada solvencia que les garantice un nivel razonable de seguridad; asimismo, y en el marco de su papel como la base del sistema de pagos de un país, un sistema financiero eficiente coadyuva a la adecuada operación de la política monetaria, tal como antes se comentó.²

² “Mejoras en los mercados de dinero y de capital fortalecen la administración macroeconómica porque (así) el banco central es capaz de utilizar de una manera más eficiente instrumentos indirectos de manejo monetario, y el presupuesto se puede financiar de una forma más transparente” Sheng: 60.

En particular, una apropiada supervisión bancaria permite desde luego que los intermediarios asuman riesgos, pero sobre la base de que éstos sean respaldados con un adecuado nivel de capitalización, y que se asuman sobre un marco prudencial razonable;³ en todo caso, debe establecerse una clara definición –fincada en estándares internacionales- de cómo se integre el citado capital. Los riesgos más frecuentes asumidos por las instituciones financieras son el riesgo de crédito (cuando el prestatario no paga su adeudo o no lo hace en los términos acordados), riesgo de mercado (cuando se dan cambios significativos en los precios de mercado relevantes, tales como el tipo de cambio); riesgo de tasa de interés (cuando el banco queda expuesto a movimientos adversos de la tasa de interés, por ejemplo cuando se cuenta con pasivos y activos con diferentes vencimientos); y el riesgo operacional (pérdidas debido a inadecuados controles internos y procedimientos), entre otros.

Precisamente estos riesgos se incrementan si la supervisión no cuida –y *desalienta*- que en la práctica bancaria cotidiana se presenten conflictos de interés, créditos conectados, fraudes, administración deficiente, concentración de créditos y especulación, entre otras conductas. Adicionalmente, y aunque no le compete en forma exclusiva a la autoridad supervisora, estos riesgos pueden incrementarse si en el ambiente institucional de la banca existe excesiva capacidad de intermediarios financieros para las dimensiones del mercado, ineficiencias operacionales, represión fiscal, rigideces estructurales y choques externos. En distinto grado y según el entorno regulatorio y la circunstancia de cada país, las autoridades financieras pueden influir también sobre estos factores.

En particular, el organismo creado por la autoridades mexicanas para cumplir las tareas referidas, la Comisión Nacional Bancaria, tiene como propósito explícito “supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público⁴

III. TIPOLOGÍA DEL ÓRGANO SUPERVISOR.

El adecuado análisis del órgano supervisor del sistema financiero de un país se puede realizar a partir de la tipología propuesta en el cuadro 1, misma que permite entender la racionalidad de su diseño en las distintas experiencias nacionales. Debe decirse que la tipología propuesta no refiere exclusivamente al órgano supervisor de la banca sino, más en general, al de todo tipo de

³ “La tarea de la supervisión es asegurar que los bancos operen en forma sólida y segura, así como que dispongan del capital y las reservas suficientes para solventar los riesgos que surjan de su actividad” Principios:8. En el mismo sentido: “Los supervisores deben asegurarse de que los bancos dispongan de los apropiados recursos para asumir el riesgo, incluyendo un nivel adecuado de capital, sólida administración, y sistemas de control y contabilidad efectivos”, *ibid*:9.

⁴ Art 2, Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en lo sucesivo LCNBV)

instituciones financieras, si bien como es sabido, en el caso de México el grueso de las transacciones del sistema se realizan, con mucho, en sus bancos, pues la Bolsa de Valores sigue representando una importancia menor.

Cuadro 1.
Tipología del Órgano Supervisor.

Ubicación del órgano supervisor	Instancia Independiente. Área subordinada a la Banca Central. Área subordinada a alguna entidad del gabinete económico
Marco decisional del Supervisor	Reconocimiento de una amplia discrecionalidad en su tarea. Delimitación de su actuación a esquemas más o menos precisos.
Enfoque de la Supervisión	Intrusiva y orientada al control. Liberal y orientada a la certificación.
Espectro de la Supervisión	Sobre bases consolidadas a los complejos financieros. De manera individual sobre cada uno de las entidades de esos complejos.
Modalidad del Supervisor	Entidad Unitaria Pluralidad de Órganos
El objetivo de la Supervisión	Abatir el azar moral La protección de los depositantes La protección al inversor Evitar el riesgo sistémico La integralidad del mercado
Origen de las atribuciones asignadas	Derivadas de una disposición legal. Derivadas de los propios participantes

Por lo que va a la ubicación del órgano regulador, la literatura ha discutido ampliamente sobre la conveniencia de que forme parte de la banca central, o bien de que opere con plena independencia de ésta y de cualquier otro órgano público, como lo pueda ser el Ministerio de Finanzas⁵.

En lo sustantivo, los que se inclinan por esta última opción han sostenido que la autonomía de su función le permite a los reguladores actuar con mayor imparcialidad y sin la presión política que eventualmente ejerzan diversas autoridades para influir sobre su trabajo referido a la supervisión de algún intermediario financiero en lo particular. A su vez, los que se inclinan por mantener las responsabilidades de regulación dentro de la máxima autoridad monetaria destacan las sinergias que pueden aprovecharse de la vinculación de estas dos instancias; y en este sentido, Ferguson ha señalado lo siguiente:

“En mi opinión, el tema central es el desarrollo de las habilidades sobre cómo exactamente opera el sistema financiero. Los banqueros centrales

⁵ En particular para el subcontinente latinoamericano, Capote, 1998, ha hecho una interesante revisión del tema.

y sus asesores pueden estudiar el mejor análisis... (pero) no hay sustituto, sin embargo, para el entendimiento de las instituciones y la operación de los mercados que viene de la experiencia misma derivada de las responsabilidades de la supervisión real”.⁶

Sobre el particular, aunque la discusión permanece abierta, las reformas institucionales recientes en los países con un mayor desarrollo en sus sistemas financieros se han inclinado por reconocerle más autonomía a sus organismos reguladores, pero otorgándole una participación de distinto grado a la banca central en los mismos. Esto último no sólo obedece a la necesidad sentida de una más amplia coordinación entre las autoridades financieras, sino también a razones estrictamente pragmáticas:

“... es difícil que un banco central acepte tener el rol de prestamista de última instancia, al tiempo de que se le deja totalmente al margen de la regulación y supervisión bancarias”⁷

En el caso mexicano la legislación le concede el carácter de organismo desconcentrado a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, haciéndola depender de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que es, junto con la banca central, la máxima autoridad en materia financiera. No obstante esta dependencia, la Comisión cuenta con autonomía técnica y facultades ejecutivas definidas en la ley⁸, cuyo propósito explícito es el alcance expedito de sus funciones de regulación y supervisión.

Por lo que va al marco decisional de los reguladores, la literatura distingue dos posiciones extremas que en la práctica bancaria se han buscado reconciliar en distinto grado, a saber: el otorgarles a los mismos una amplia discrecionalidad en su tarea, o el delimitar su función a lo establecido en regulaciones más o menos extensas y aun casuísticas sobre su labor. El cuadro 2 sintetiza los pros y contras de la primera alternativa.

Cuadro 2
Mayor Discrecionalidad sobre los Supervisores.

Beneficios	Costos
Heterogeneidad: los problemas de las instituciones financieras (if) son diversos	Mayor exposición a interferencias políticas
Mayor oportunidad para responder a problemas específicos de cada if	Mayor margen para caer en actos de corrupción
Posibilidad de mayor eficiencia	Incentivos del supervisor para ocultar los problemas, pues siente que la salud de la if es su responsabilidad.

Fuente: Naranjo, 2000.

⁶ Ferguson, 2000: 300. Y más adelante agrega: “La supervisión es una importante fuente de información sobre el estado de la economía y sobre el sistema bancario que juega un importante papel en el proceso de la toma de decisiones de la política monetaria”. Ibid:301.

⁷ Capote, 1998:437.

⁸ Art 1, LCNBV.

Como se aprecia en el mismo, la más importante ventaja del optar por un esquema flexible para la toma de decisiones, esto es, un esquema de amplia discrecionalidad, estriba en que la gran diversidad de los posibles problemas de una institución no siempre permite que la norma establezca con suficiente precisión la respuesta óptima, por lo cual un regulador competente, si cuenta con la suficiente libertad para ello, puede operar con mayor eficiencia y aun con mayor oportunidad para encararlos.

La más importante desventaja estriba en que esa misma discrecionalidad puede inducir a un grado diverso de corrupción, en tanto que la flexibilidad con que dispone le da margen al regulador para emprender alguna acción ilegal; es en este sentido en que se afirma que la corrupción no es esencialmente un problema de gente, sino del sistema en que ésta opera. En segundo término, un esquema de supervisión discrecional propicia el ejercicio de una mayor presión política sobre el supervisor, pues los distintos agentes saben que éste dispone de un amplio espectro decisional.

La discusión anterior puede asociarse a la reciente polémica sobre la mejor estrategia para supervisar a las instituciones financieras a la luz de su creciente complejidad, atribuida no sólo a los procesos de desregulación y globalización, sino también a los avances tecnológicos, sobre todo en el área de las telecomunicaciones. En efecto, debido a esta creciente complejidad⁹, que impide monitorear con la adecuada eficiencia las dúctiles y flexibles operaciones de los intermediarios sobre bases tradicionales, se sugiere un cambio radical del enfoque: de una regulación tradicional intrusiva y orientada al control, hacia una regulación más liberal y centralmente enfocada a la certificación¹⁰. En ésta, los reguladores simplemente establecen un grupo base de estándares para los bancos, y así la supervisión se enfoca centralmente a la constatación del cumplimiento de estos estándares. Adicionalmente, se sostiene que este esquema alienta mejor los incentivos de mercado y contribuye así a una mejor disciplina del mismo; más aun, en tanto que ella supone mayor libertad de los intermediarios, puede influir positivamente sobre la innovación en los servicios financieros:

“... existe un cierto balance entre el nivel de protección que la supervisión proporciona y el costo de la intermediación financiera. Entre más bajo sea el nivel de tolerancia al riesgo de los bancos y del sistema financiero, más intrusiva y costosa será la supervisión, teniendo eventualmente un efecto adverso sobre la innovación y la canalización de los recursos”¹¹

Por otro lado, en el pasado reciente solía haber entre los distintos sistemas financieros dos grandes modalidades en la estructura del órgano

⁹ Rosengren, 2000, sintetiza la relevancia de estas transformaciones en tres planos: se han borrado las distinciones entre las diferentes instituciones financieras y sus instrumentos; se ha complicado la supervisión sobre las bases tradicionales de fronteras nacionales y mercados de productos bien definidos; y se ha generado una ola de fusiones y adquisiciones dando así origen a instituciones más grandes y complejas.

¹⁰ Furlong, 2000, señala que, entre otros, Boot, Dezelan y Milbourn se inclinan por esta perspectiva.

¹¹ Principles:9.

supervisor: una sola entidad supervisora tanto para los bancos como para otras instituciones financieras (muy señaladamente, las vinculadas al mercado de capital), o distintas entidades para cada grupo de instituciones. Esta disyuntiva se ha venido desvaneciendo porque los procesos de desregulación y los avances tecnológicos han alentado el desarrollo de crecientes complejos financieros, cuya supervisión requiere hacerse sobre bases consolidadas, y para lo cual la opción de supervisores separados para cada entidad del complejo puede resultar ineficaz. Específicamente, algunas de las ventajas que implica la existencia de un solo órgano supervisor son: facilita la consolidación de la información, se da un conocimiento más amplio de los conglomerados financieros, y se aprovechan economías de escala, entre otras. No obstante lo anterior, aun perviven entidades supervisoras separadas en diversos países, pero que han podido alcanzar acuerdos pragmáticos para compartir y consolidar sus informes¹².

Por su parte, el órgano supervisor puede tener su origen en el acuerdo de las instituciones participantes, que convienen en su creación para que monitoree su apropiado desempeño (mercados autorregulados), o puede derivar de la propia ley, y que como tal tiene un grado de coerción mayor. Aunque esta distinción tiene más pertinencia para los mercados de capital y no específicamente para los de dinero, la desregulación ha permitido que los bancos también incursionen en aquellos. Por supuesto, en la actualidad en aquellos casos en que operan mercados autorregulados, éstos se combinan con algún grado de supervisión legal.

Finalmente el órgano supervisor puede tener distintos objetivos, derivados del tipo de institución financiera que se regule, porque cada una de éstas se enfoca mayormente a un cierto tipo de negocios, y ello obliga a privilegiar un objetivo de supervisión diferenciado. De este modo, aquellas instituciones que se caracterizan por contar entre sus activos principalmente derechos líquidos y tener entre sus pasivos obligaciones de corto plazo (los bancos) el objetivo de la supervisión es abatir el azar moral y el riesgo sistémico, así como la protección al depositante. En cambio, las instituciones que cuentan entre sus activos principalmente derechos líquidos fácilmente valuables en el mercado, y que disponen de pasivos de corto plazo y asegurados (los fondos de inversión) el objetivo de la supervisión es la protección del inversionista. El cuadro 3 presenta las metas de la supervisión de los distintos tipos de instituciones financieras, en función de las principales características de su hoja de balance.

Cuadro 3
Metas de la Regulación

	Activos	Pasivos	Objetivo Regulatorio
Bancos	Valores ilíquidos ciertos	Valores inciertos de corto plazo no asegurados	Azar moral, protección del ahorrador, riesgo

¹² Algunas de estas estructuras son inclusive harto complejas, tal como lo documenta Dale para los casos australiano, japonés y norteamericano. Para el caso británico, véase también a Vejalovski.

			sistémico
Firmas de Inversión	Valores líquidos a precios de mercado	Valores de corto plazo	Protección del inversionista
Aseguradoras	Valores líquidos inciertos	Valores inciertos de largo plazo	Protección del consumidor
Administradoras de Fondos	Papel de agente	Papel de agente	Protección del inversor
Sistemas de Pagos	Riesgo de la contraparte	Riesgo de la contraparte	Integridad del mercado, riesgo sistémico.

Fuente: Dale: 330.

No obstante las virtudes expositivas de este cuadro, conforme se extiende a nivel internacional el esquema de banca universal y, más en general, la figura de conglomerados financieros, la entidad supervisora no puede concretarse a definir una sola meta en su tarea, y debe emprender una supervisión sobre bases consolidadas. En ese marco deben entenderse las siguientes líneas de Dale:

“En el nuevo ambiente financiero ya no es posible identificar grupos de objetivos, metas y técnicas regulatorias que cubran la banca, el negocio de valores, de aseguramiento y administración de fondos. Los bancos ya no son *especiales* en el sentido de estar únicamente expuestos al riesgo sistémico porque sus actividades y exposición al riesgo han llegado a entremezclarse con instituciones financieras no bancarias”.¹³

IV. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA.

Ya antes se señaló que ningún sistema de regulación y supervisión bancarias puede ser a prueba de crisis porque es prácticamente imposible que éste pueda monitorear *todas* las decisiones de riesgo emprendidas por la banca, y en este sentido, destaca la importancia que el mercado pueda jugar como coadyuvante a políticas bancarias prudentiales. Sin embargo, aun con un funcionamiento razonablemente competitivo en los mercados financieros, y con un sistema de supervisión moderno fincado en un marco regulatorio adecuado, en las economías emergentes aun perviven condicionantes institucionales que le impiden a éste operar de una forma totalmente eficaz, con lo que el riesgo de quiebra de un banco, o aun del sistema financiero en su conjunto, no puede quedar totalmente descartado. Estas condicionantes pueden revisarse a partir del llamado ciclo de vida de un crédito bancario, que aparece en el cuadro 7.

Cuadro 7
Ciclo de vida normal de un Crédito Bancario

¹³ Dale: 334. Sobre el particular, y a tono con lo señalado de Rosengren en nota reciente, Dale da cuenta de algunas de las principales evidencias de la desaparición de fronteras entre la banca tradicional y otras instituciones financieras en *ibid*, 332 y ss.

Ciclo de vida del Crédito Bancario	Tareas de la Supervisión
Solicitud del Préstamo	
Diligencias Internas	
<i>Revisión del Crédito y aprobación o desaprobarción</i>	Revisión periódica de las políticas de crédito y de las prácticas y sistemas
Términos y condiciones del Préstamo, y entrega del recurso	Análisis cuatrimestral o semestral de las estadísticas sobre el estatus de pago de los préstamos
<i>Monitoreo permanente sobre las condiciones del deudor por el banco</i>	Revisión periódica de la calidad del crédito por los supervisores
Oportuno pago del principal e intereses	

Fuente: Adaptado de Carrigan.

El cuadro presenta en su lado izquierdo el ciclo de vida del crédito, que en sentido estricto inicia con la solicitud del mismo, luego de la cual el banco mediante diligencias internas evalúa la idoneidad del candidato al crédito y valora la modalidad del mismo en función de ciertos criterios relevantes. En base a lo anterior, el banco decide si se autoriza o no el crédito para que, de autorizarse, se acuerden los términos y condiciones del mismo¹⁴, y se entregue el monto convenido. La siguiente etapa refiere el monitoreo continuo de las condiciones del deudor por parte del banco, y la última corresponde al pago oportuno del principal y los intereses.

Por su parte, el lado derecho del cuadro registra las actividades centrales del proceso de supervisión, enlazándolas, cada una, con la etapa de la vida del crédito con que mejor se corresponden. Así por ejemplo, la autoridad reguladora emprende revisiones periódicas de las políticas internas de crédito de cada institución, así como de sus prácticas y sistemas, todo lo cual se corresponde principalmente –aunque no de forma exclusiva– con el tercer momento. A su vez, el análisis periódico de las estadísticas sobre el estatus de pago de los créditos se corresponde principalmente con la etapa de otorgamiento del crédito y definición de sus términos y condiciones, en tanto que la apropiada definición de estos términos permite prever –deseablemente– el futuro estatus del crédito. Finalmente, la revisión periódica de la calidad del crédito por los reguladores, se corresponde con el monitoreo que el propio banco hace de la condición del deudor.

Ahora bien, debido a que en las economías emergentes prácticamente no existe, salvo para los grandes deudores corporativos, información independiente de historias de crédito de los potenciales acreditados, información financiera razonablemente completa y confiable, e información fiscal expedita, el banco no puede realizar de manera eficaz las diligencias

¹⁴ Salvo los casos de créditos de un gran monto a clientes corporativos, en general, los créditos otorgados por la banca se formalizan mediante los llamados *contratos de adhesión*, en los que prácticamente todas las cláusulas que regulan la relación contractual las establece el banco y los acreditados simplemente se *adhieren* a ellas. ¿Significa esto una desventaja para éstos?, no necesariamente, si el mercado del crédito es razonablemente competitivo. En todo caso, la legislación de muchos países contempla que estos contratos sean revisados y avalados por la autoridad respectiva; para el caso mexicano véase art 118-A, LIC.

internas de evaluación de las condiciones del candidato al crédito, por lo que el riesgo de aprobar el otorgamiento de un crédito a un solicitante no idóneo siempre se encuentra presente. Estas mismas limitantes de información desde luego se mantienen a lo largo de la vida del crédito, e impiden así que se monitoreen con eficiencia las condiciones del deudor. De este modo, las tareas correspondientes a estas dos etapas (en cursivas) representan puntos críticos en el desempeño de un banco desde la perspectiva de la prudencia, y que por las razones indicadas aun un sistema de supervisión eficiente no puede subsanar.

Más aún, en estas economías por regla la autoridad supervisora enfrenta dos puntos críticos a lo largo del ciclo de vida del crédito que no han podido resolverse de manera satisfactoria. El primero tiene que ver con una de sus tareas más elementales, relativa a la revisión de los sistemas internos de crédito, sus políticas y procedimientos al interior de cada banco (primer recuadro de la derecha), y cuyas deficiencias se explican porque la tarea en cuestión demanda de su ejecutor un nivel de profesionalización y de criterio que no se ha podido alcanzar satisfactoriamente entre los supervisores. En segundo lugar, la tarea citada en el último recuadro de la derecha, la revisión periódica de la calidad del crédito, también ha sido atendida de manera insuficiente pues la determinación del estado actual y futuro de un crédito (de una muestra seleccionada *in situ* por el supervisor) requiere no sólo que éste disponga de la adecuada experiencia y buen juicio¹⁵, sino que además cuente con información razonablemente fidedigna sobre las condiciones del deudor, misma que como antes se dijo, no es posible alcanzar por un entorno institucional deficiente.

Lo anterior no significa desde luego que la función supervisora de la banca en las economías emergentes sea mayormente ineficaz, y que por ello deba desalentarse el crecimiento de la profundización financiera en estos países, imponiéndole trabas institucionales diversas. Más aún, estas insuficiencias no deberían conducir a la suposición de que una mayor participación pública en el sistema financiero podría subsanarlas, porque antes bien, la distorsión que esta participación impone sobre los incentivos de mercado puede resultar mayormente contraproducente.

De hecho, estas deficiencias pueden atenderse de una manera razonable a través de dos estrategias: elevando a donde sea requerido y en la medida de lo posible y lo conveniente los estándares mínimos que se establecen en los *Principles*¹⁶, y procurando que se alcancen las *condicionantes básicas para la operación eficiente de la supervisión bancaria* que propone Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, y que en breve refieren un esquema más amplio de arreglos institucionales que son necesarios para promover la estabilidad en los

¹⁵ “Del lado de la supervisión, sólo una revisión efectiva in situ puede proporcionar una razonable certeza de que el proceso de clasificación de préstamos y el sistema de reservas y provisiones están trabajando satisfactoriamente. A su vez, esto implica la presencia de un equipo grande y competente de personal – algunas veces esto es difícil de alcanzar aun en el largo plazo” Carrigan, 320.

¹⁶ Cuidando lo señalado en la cita que se hace de los mismos en página 19.

mercados financieros. Tales condicionantes incluyen los siguientes puntos sobre los cuales no nos detenemos en razón de espacio¹⁷:

- i. Políticas macroeconómicas sólidas y sustentables.
- ii. Esfera pública bien desarrollada.
- iii. Efectiva disciplina de mercado.
- iv. Procedimientos para una efectiva resolución de los problemas bancarios.
- v. Mecanismos para proporcionar un nivel apropiado de protección sistémica (o red de seguridad pública).

Es claro que ambas iniciativas representan tareas de largo alcance, y que particularmente la segunda rebasa con mucho el exclusivo ámbito de una autoridad reguladora. Sin embargo, aun con avances parciales y limitados en estas áreas, pero con un ambiente macroeconómico estable y con un compromiso serio de la autoridad supervisora, el sistema bancario puede operar de manera razonablemente segura porque esas tareas le permiten a dicha autoridad actuar con suficiente oportunidad en la detección de las llamadas *señales de alerta temprana de un problema bancario*, listadas en el cuadro 8. Deseablemente, el número de señales detectadas y su grado de importancia determinarán, sobre la base de las *condicionantes* arriba citadas, la estrategia adecuada para enfrentar el problema.

Cuadro 8. Señales de Alerta Temprana de un Problema Bancario

<p>Débil o inconsistente Consejo de Administración y un Director Ejecutivo dominante.</p> <p>Pobres prácticas de préstamo.</p> <p>Entrega retrasada de reportes financieros.</p> <p>Problemas en empresas afiliadas, compañías relacionadas o con clientes importantes.</p> <p>Rápido cambio de personal y cambios en los altos directivos.</p> <p>Cambios en auditores.</p> <p>Rápido crecimiento de sus activos.</p> <p>Problemas de liquidez.</p> <p>Tasas de depósito más altas que las del mercado.</p> <p>Rumores del mercado.</p> <p>Quejas públicas.</p> <p>Gasto ostentoso.</p> <p>Uso de influencias políticas.</p>

Fuente: Sheng: 54.

V. CONCLUSIONES.

¹⁷ En los Principios:11 y ss. se presenta una amplia explicación de cada uno de estos puntos.

La supervisión del sistema financiero, y muy especialmente de su subsistema bancario que representa en muchos países –incluido México- la parte más importante del sistema, es una responsabilidad ineludible de las autoridades financieras. No obstante su importancia para la salud financiera de este sistema, sin embargo, es claro que ésta sólo puede alcanzarse si de manera complementaria con su adecuada regulación se mantienen en cada país las llamadas *condicionantes básicas para la operación eficiente de la supervisión bancaria*, mismas que rebasan el ámbito institucional del sector financiero e implican de manera importante, aunque no de forma exclusiva, el entorno macroeconómico del país en cuestión, así como su marco jurídico.

En breve, la supervisión del sistema se vuelve necesaria porque por la naturaleza misma de la operación de sus agentes, que trabajan por definición con elevados márgenes de endeudamiento, prevalece el riesgo de que ellos incurran en prácticas que puedan conducirlos a la insolvencia en las que, por ese elevado margen de apalancamiento, los principales afectados terminen siendo los depositantes. Más aún, una insuficiente supervisión que coadyuve a la debilidad del sistema financiero se constituye en un caldo de cultivo para la pérdida de confianza sobre los mercados financieros locales, que desate una corrida contra el sistema con efectos disruptivos sobre toda la economía.

No existe empero una única propuesta de órgano regulador del sistema, y la complejidad de sus distintas responsabilidades han conducido, a lo largo de toda la geografía del globo, a formular instituciones que conjuntando pragmatismo y creatividad buscan enfrentar los principales riesgos de la operación cotidiana de un sector sin el cual no se podría entender el mundo moderno: el sistema financiero.

En el caso mexicano la Comisión Nacional Bancaria y de Valores carece de la plena independencia con que sí cuentan sus pares en algunos otros países, pero eso no le resta, según lo establece la ley, autonomía técnica decisional y capacidad ejecutiva para atender sus complejas responsabilidades. Esta comisión, en cuya Junta de Gobierno participan vocales de la Secretaría de Hacienda y de la banca central¹⁸ que son la máxima autoridad financiera en el país, ha podido cumplir sin mayores contratiempos sus tareas no sólo por su constante actualización a las cambiantes circunstancias del entorno al que supervisa, sino también por la sensible estabilidad macroeconómica de la que ha gozado el país en años recientes, expresada centralmente en la estabilidad de las finanzas públicas que ha coadyuvado a ambas, una tasa inflacionaria muy baja y una notoria estabilidad en la paridad cambiaria.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Corrigan G. Building a better and safer banking system in Latin America and the caribbean. Preventing bank crises: lessons from recent global bank failures. Ed Development Studies Washington, 1998.

¹⁸ Art 11, CNBV

Dale, R et al. The structure of financial regulation. Journal of Financial Regulation and Compliance, vol 6 no. 4. 1998.

Furlong F et al. Financial modernization and regulation. Kluwer Academic publishers. Netherlands, 2000.

Hausmann, Javier et al. Structural Reforms. En *Lane, T et al.* La reciente crisis en tres países asiáticos. IMF Working Papers.

Orozco W. et al. Aspectos fundamentales de la regulación prudencial. Revista CNBV, segundo semestre de 1998.

Rosengren Eric. Modernizing financial regulation: implications for bank supervision. Kluwer Academic Publishers. Netherlands, 2000.}

Sheng Andrew. Bank restructuring techniques. Bank Restructuring Lessons from the 1980's. The World Bank, 1996. USA.

Sheng Andrew. Resolution and reform: supervisory remedies for problem banks. Bank Restructuring Lessons from the 1980's. The World Bank, 1996. USA.

Ley del Mercado de Valores.

Reglamento de la Ley del Mercado de Valores.

Ley de Instituciones de Crédito.

Principios de Supervisión Bancaria de Basilea.