
Liberación, regulación y supervisión del sistema bancario mexicano

• • • • • FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA*

El entorno internacional de la banca

Hay una serie de “vocablos”, ya muy socorridos, que se han aplicado a la banca para describir lo que sin duda constituye una de las reformas más trascendentales de su historia: liberación, desregulación, internacionalización e innovación. Empero, cada vez es más frecuente acompañar el análisis del fenómeno financiero con conceptos tales como “disrupción financiera”, “fragilidad o vulnerabilidad del sistema”, “bancos en tensión” o, inclusive, “riesgo de crisis sistémica”. No es para menos; en los últimos 15 años el sector financiero estadounidense, y por tanto su economía, registró cuatro choques fundamentales que amenazaron, cada uno, con precipitar un quebranto financiero de grandes proporciones: a] la crisis de la deuda de los países en desarrollo que afectó a muchos bancos; b] la quiebra de parte del sistema de ahorro y préstamo que significó al causante estadounidense una cuenta de más de 200 000 millones de dólares; c] la crisis de la bolsa de valores de 1987, y d] las crisis bancarias recurrentes derivadas, por ejemplo, de la caída del precio del petróleo y de otros activos, como los bienes raíces, lo que afectó a todos los principales bancos tejanos y después provocaron los problemas del Continental Illinois y del Banco de Nueva Inglaterra, así como las situaciones críticas del Banco de América, el Chase Manhattan y el Citibank. De 1981 a 1989 quebraron 1 000 bancos estadounidenses (206 en 1989), frente a sólo 91 de finales de la segunda guerra mundial a 1970.

** Miembro del Comité Editorial de Comercio Exterior. Este trabajo se presentó originalmente en la Comisión de Financiamiento y Fortalecimiento Patrimonial del Partido Revolucionario Institucional en el marco de la Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, A.C. Se publica con algunos cambios editoriales.*

En España, la crisis de 1977 afectó a 51 de 108 bancos, lo que ocasionó un drástico cambio en la estructura del sistema financiero español. A ello se sumó apenas hace poco la severa crisis de Banesto, con un hueco de 4 200 millones de dólares en su balance. Recientemente, el gobierno francés realizó una operación de rescate del Credit Lyonnais –uno de los principales bancos de ese país– después de que perdió 1 200 millones de dólares en 1993. En el sistema del eurodólar, por otro lado, todavía no se olvida el efecto de la crisis del BCCI y, finalmente, en Venezuela, debido al quebranto del Banco Latino, todo el sistema financiero está en situación grave, con pérdidas por más de 6 000 millones de dólares, equivalentes a la décima parte de su producto nacional. En México, aunque en forma modesta, existe el asunto del Grupo Havre. Sin embargo, afortunadamente aún no se ha registrado una crisis financiera generalizada en los principales países cuyos efectos se extiendan a la economía real.

Perspectiva actual del sistema financiero

Lo señalado permite reconocer, sin embargo, que las crisis han sido parte integral de la economía de mercado. Sin embargo, con los mecanismos de intervención gubernamental que se establecieron a partir de los años treinta ha sido posible controlar o “aislar las enfermedades” y, por tanto, evitar que afecten a todo el sistema. A pesar de ello se han presentado perturbaciones que, aunque menos severas, configuran situaciones de disrupción financiera que de no haberse atendido a tiempo pudieron degenerar en problemas sistémicos o daños serios en la economía real.

La OCDE ha realizado estudios interesantes sobre el fenómeno que se podría llamar de la “fragilidad financiera”. Éste se define

como un deterioro en el balance de los bancos como resultado de la mala calidad de los activos y de una rentabilidad en declive. Esta situación parece configurar buena parte de los sistemas financieros de las naciones industriales, aunque varía mucho de un país a otro.

La “fragilidad” puede ser de carácter coyuntural o estructural. La primera tiene que ver con el fenómeno del ciclo económico. Durante el período de auge o expansión económica, el crédito crece en forma fácil o laxa; cuando la situación se revierte y la demanda baja, las utilidades se comprimen y varias empresas entran en carter vencida.

La fragilidad de carácter estructural se refiere a diversos factores que han afectado en forma negativa a la banca durante varios años. Quizás el más importante es el denominado efecto de “tijera”, el cual ha encarecido el costo de los pasivos a medida que las antiguas chequeras sin costo se sustituyen por cuentas con intereses, y deteriorado la calidad de los activos, pues al acudir las grandes empresas a los mercados de capitales a financiarse directamente, los créditos ahora se orientan a empresas de más alto riesgo. La mayor competencia a que se enfrentan los bancos –por parte de otros intermediarios, como las casas de bolsa, las compañías de seguros y otras grandes empresas industriales y comerciales– redundan en la disminución de los márgenes financieros, el aumento de los riesgos cambiarios y de tasas de interés en los mercados internacionales y en un aumento creciente de los costos operativos. La innovación financiera es un arma de dos filos porque le da opciones atractivas al inversionista y al ahorrador, pero genera riesgos y complejidades, como es el caso de los “productos derivados”.

¿Cómo se ha atacado esa fragilidad o inestabilidad en el mundo industrial? Tradicionalmente las autoridades han perseguido dos objetivos principales en los sistemas financieros: a] mantener la estabilidad y la confianza en las instituciones, lo que se llamaría prevención de riesgos sistémicos, y b] la necesidad de asegurar mercados financieros eficientes en los que operen las fuerzas de la competencia, o sea la promoción de la eficiencia sistémica.

El primer objetivo, el de la estabilidad, parte de la preocupación de que la competencia sin freno produce disrupciones y debilita la solvencia de las instituciones. Los principales mecanismos para conseguir ese objetivo son: intervenir los precios, en particular fijando reglas de tasas de interés y comisiones, así como normas de orientación del crédito; imponer límites al rango de actividades que pueden realizar las instituciones, es decir, su grado de especialización, por ejemplo, banca, valores o seguros; determinar la relación que puede existir entre la banca y las empresas comerciales e industriales, y establecer la participación de las entidades extranjeras. Esta fue la política que prevaleció en el mundo hasta los años setenta y en México hasta los ochenta.

El principal instrumento para promover la eficiencia es el fomento de la competencia. Empero, se introduce como cortapisa

lo que ahora se denomina regulación prudencial, que se traduce principalmente en reglas sobre la adecuación de capital y la apropiada diversificación de riesgos. Sin duda el objetivo de eficiencia es el que ha prevalecido en los últimos años; sin embargo, los problemas a que se ha aludido están empezando a apuntar hacia una cierta rectificación de las anteriores políticas y se advierten algunas tendencias dirigidas a reformar y modificar la calidad de la regulación o francamente hacia la re-regulación. La principal causa de esa tendencia es la que señala la OCDE: “... la apertura de la industria financiera en la última década no ha conducido a una nueva era de prosperidad bancaria; aunque las manifestaciones no son uniformes entre los países, los problemas del sector bancario, como la fragilidad, han adquirido preeminencia en los años recientes...”

La regulación prudencial se ha visto sometida a nuevos retos. Como en los impuestos, la imaginación de los financieros para crear nuevos instrumentos o instituciones va más allá de la de los supervisores. Así, los grandes conglomerados bancarios y la proliferación de muchas instituciones especializadas hacen necesario consolidar la regulación y armonizar las reglas para todas las entidades que desempeñan funciones similares (es decir, “aplanar el campo de juego para todos los jugadores”). Otro elemento importante es precisar con claridad en cuáles áreas tiene responsabilidades la autoridad. También se ha caído en la cuenta de que muchas veces las garantías o los seguros de depósito han propiciado actuaciones laxas de los jugadores del mercado.

La situación en México

Aunque México no es una isla del sistema financiero, sí es una zona de relativa estabilidad. La economía mexicana ha podido avanzar sin mayores contratiempos en la modernización de su sistema financiero porque las reformas se realizaron con base en una secuencia ordenada. Es decir, hasta que se alcanzaron los equilibrios macroeconómicos se inició el proceso de liberación y conocido: se eliminaron los controles a las tasas activas y pasivas, se suprimió el encaje legal y, finalmente, se privatizó la banca.

México ya cuenta con una legislación bancaria muy avanzada, que establece que la figura del grupo financiero puede desarrollar todas las actividades financieras por medio de las instituciones especializadas. Asimismo, existe una regulación prudencial, como en los países más avanzados, que fija un ambicioso coeficiente de capital a riesgo crediticio de 8%, sustentado en mecanismos cada vez más precisos para calificar la cartera. La autonomía del Banco de México es una pieza muy importante en la orientación de este sistema. También se cuenta con un fondo de protección y seguro bancario, cuyos elevados volúmenes de ahorro provienen del período de la nacionalización y que se incrementa por la prima de riesgo aportada por la banca. Con toda esa infraestructura se inició el proceso para promover la



La competencia ciertamente es, en términos generales, deseable. Pero ¿cómo se define “la competencia” y qué finalidades cumple cuando se aplica a la banca? Hay que partir del concepto claro de que una institución bancaria siempre ha sido algo muy distinto a cualquier otra empresa industrial. En un país todavía en desarrollo, con confianza frágil –no es Estados Unidos–, la seguridad del sistema financiero es regla de oro que no admite experimentos

eficiencia mediante una mayor competencia vía la creación de nuevas instituciones.

Los retos del sistema mexicano

El sistema financiero de México debe encarar, en primer término, las cuestiones de carácter eminentemente coyuntural.

El relativo estancamiento económico ha afectado el poder de compra del mercado interno; la situación del sector agropecuario es delicada debido a que los precios internacionales de los productos primarios registran uno de los niveles históricos más bajos; la demanda interna deprimida y la apertura comercial afectan a la industria pequeña y mediana, y el crédito a la vivienda y al consumo resienten los efectos del bajo nivel de ingresos de amplias capas de la población, así como del desempleo. Todo ello incide en la cartera vencida de los bancos que se sitúa en sus niveles históricos más altos, superiores a 8% de la cartera total (en los grandes bancos de Estados Unidos ha fluctuado de 2.6 a 5.2 por ciento en los últimos años).

A lo anterior se suman elementos de volatilidad económica derivada de factores políticos. Por ello, al riesgo crediticio vinculado a la cartera vencida se añade la volatilidad en la tasa de interés que desajusta los rendimientos y plazos de activos y pasivos, los efectos cambiarios por la depreciación de 9%, y el riesgo de “posición” derivado de las fluctuaciones del mercado de valores. Todo ello también resiente los vaivenes del dólar en los mercados internacional y en el de valores estadounidense.

En México no se ha producido el grado de desintermediación de otros países; el sistema bancario aún tiene una baja penetración en la economía, aunque la “mesa de dinero” distorsiona la captación y se ofrece a ahorradores que deberían optar por otros instrumentos. Además, existe poca diferenciación de riesgo, por montos y plazos, y el ahorrador no distingue bien las diferencias en los productos y su grado de vulnerabilidad. Desde el punto de vista estructural, el sistema financiero mexicano ha debido hacer frente a tres cambios importantes:

- i) La transición de la banca pública a la privada. Ello significó cambios de administración y, por consiguiente, de enfoques, políticas y hasta de personas; además debieron absorberse los precios pagados;*
- ii) la transformación de un sistema regulado en forma tradicional a otro liberalizado y con creciente competencia, y*
- iii) el cambio de un sistema nacional cerrado en cuanto a bancos y empresas a uno abierto a la competencia de productos y servicios financieros.*

Para encarar esos retos se establecieron los siguientes mecanismos: obtención de niveles adecuados de capital y liquidez; diversificación de actividades y riesgos; manejo de sistemas de control eficaces y administración enérgica a fin de reducir costos y administrar riesgos.

México ha cumplido en forma oportuna con la regla de tener una capitalización mínima de 8% a activos en riesgo. Sin em-

bargo, en 1993 el monto de la cartera vencida excedió al capital contable sin revaluaciones.

Asimismo, se han constituido crecientes provisiones preventivas para riesgos crediticios por alrededor de 14 000 millones de pesos, contra una cartera vencida de 33 000 millones a finales de 1993, lo cual, aun cuando arroja un coeficiente superior a 40%, debe incrementarse (en Estados Unidos fluctúa de 90 a 200 por ciento; el Citibank, en su peor momento en 1991, registró 45%). Por otra parte, las inversiones en tecnología han incrementado el gasto operativo, pero sin que se aprecien tendencias exageradas.

En lo que sigue se examinan los aspectos que se considera deberán cuidarse en el futuro.

En primer término, habrá que disminuir las tasas de crédito. El margen financiero de la banca mexicana es elevado. Si bien a la larga es deseable que descienda, por el momento debe protegerse, pues de lo contrario podrían presentarse los problemas que ocurren en otros países.

El alto margen financiero es resultado en buena medida de la necesidad de hacer frente a un alto volumen de improductivos, así como de otros costos que soporta la banca pero que no son atribuibles a ella. En la situación actual ese margen financiero debe servir para capitalizar la banca, constituir reservas preventivas y hacer frente a una transición difícil. Después podrán intensificarse los esfuerzos para reducir costos.

En segundo lugar, en las actuales condiciones, y por lo que ocurre en el mundo, debe privilegiarse el objetivo de estabilidad y solidez del sistema que incluso debe prevalecer sobre la eficiencia que se deriva de la competencia mediante la creación de nuevas instituciones.

La competencia ciertamente es, en términos generales, deseable. Pero ¿cómo se define “la competencia” y qué finalidades cumple cuando se aplica a la banca? Hay que partir del concepto claro de que una institución bancaria siempre ha sido algo muy distinto a cualquier otra empresa industrial. En un país todavía en desarrollo, con confianza frágil —no es Estados Unidos—, la seguridad del sistema financiero es regla de oro que no admite experimentos. Pueden presentarse, por virtud de la mayor competencia, quiebras de empresas manufactureras, pero no puede afectarse a los bancos.

¿Cómo se analiza la oportunidad de crear más instituciones? No es lo mismo inducir mayor participación cuando hay un mercado creciente que en presencia de uno contraído y con probable exceso de capacidad en cuando menos algunos sectores.

Como en todos los sistemas financieros, en el mexicano existe un grado de concentración en el cual un número limitado de instituciones (cuatro o cinco) tienen la parte principal del mercado. ¡Es allí donde se compite en productos y en precios! La creación

de muchas instituciones pequeñas no incide en ello. Por ejemplo, cuando el Banco de Santander decidió lanzar las cuentas con intereses, hizo más por la competencia que el establecimiento de decenas de instituciones. Además, en casi todos los países la mortalidad de esas entidades es muy grande; no sobreviven. Así, debe examinarse con cuidado la creación de cientos de uniones de crédito y decenas de empresas de factoraje y de arrendadoras.

El proceso de supervisión en un sistema de 800 instituciones se dificulta; además, se presenta el dilema de saber sobre cuáles ejercer esa responsabilidad de vigilancia y sobre cuáles no. Si se alienta un período de consolidación, el asunto es ¿cómo llevarlo a cabo en forma ordenada?

La creación de demasiados bancos nuevos debe verse con prudencia. ¿Para qué se quiere un banco? ¿Para dar crédito al público en general o, como ocurre en otros países, será un mecanismo para financiar a las empresas del grupo? La decisión de mantener separada la actividad bancaria de la empresarial, prevista en la ley, debe cuidarse, salvo que explícitamente se evalúen y adopten las consecuencias de seguir otros caminos.

¿Hay suficientes banqueros? Ese costo se pagó muy alto en América del Sur y en España. No es lo mismo ser empresario que banquero. Al constituir o comprar un banco, ¿se quiere ser inversionista o se quiere improvisar como banquero?

Existe una dimensión de la competencia bancaria que es saludable. En la actualidad la banca ha concentrado su actividad en las empresas y ahorradores grandes. Sin embargo, como en alguna oportunidad señaló el entonces candidato a la presidencia Ernesto Zedillo, hay 1 600 municipios sin servicios y el número de cuentas bancarias, principalmente de ahorro, se redujo de 36 000 en 1987 a 13 000 en 1993. Es decir, existen regiones y estratos sin servicios. Este otro sentido de la competencia demanda impulsar una mayor cobertura del sistema financiero entre la comunidad. En este sentido, un camino puede ser la creación prudente de nuevas instituciones.

Pero ¿cuál es la mejor figura para lograr esos propósitos? Desde luego, en la experiencia mexicana el banco regional o el banco comunitario han demostrado su valía por su conocimiento de la clientela y su capacidad para competir en su terreno con los grandes bancos. No existe plena seguridad de que las otras figuras que surgieron —en parte para darle vuelta a la reglamentación más exigente de los bancos (arrendadoras, factoraje)— sea el camino más apropiado. Posiblemente se ha llegado tarde al desarrollo de las cajas de ahorro; no existe la costumbre y tampoco se cuenta con la experiencia de otros países. En la tradición mexicana, el banco, de diferentes tamaños y características, es y debe ser el eje del sistema.

En lo que sigue se señalan algunos comentarios adicionales sobre el tema de la supervisión financiera en la cual se han logrado avances importantes.

Como lo ha mencionado Corrigan, expresidente de la Reserva Federal de Nueva York, “la responsabilidad primaria para apuntalar la seguridad e integridad de las instituciones financieras descansa en los actores del mercado, es decir, en los miembros de los consejos de administración y la alta administración de las empresas”. Se debe contar con adecuados sistemas de auditoría interna y control.

Es preciso avanzar en el acopio de una información de calidad, relevante, sin exceso de datos inútiles, al margen de una contabilidad cosmética y cuya oportunidad permita efectivamente prevenir los acontecimientos. En todo esto aún falta un largo camino por recorrer y ciertamente habría que examinar con mayor rigor la información actual del sistema financiero y de ese modo tener una imagen más objetiva.

En la seriedad del banco y del banquero, así como en la calidad de la información, se sustenta la función de las calificadoras y de los auditores externos, que también presenta deficiencias. Como señala Corrigan: “...es fantasía desbordada pensar que inversionistas individuales y depositantes, inclusive los más grandes y relativamente más complejos, pueden adoptar un juicio verdaderamente informado sobre los instrumentos financieros, los mercados actuales y las instituciones que ha alcanzado tan alto grado de complejidad...”

Por ello, las comisiones de supervisión y las autoridades deben seguir desempeñando un papel muy importante. Ciertamente, la autorregulación no es suficiente; México no es Nueva Zelanda, que cuenta con sólo 14 bancos, casi todos subsidiarios de los mayores del mundo. Tampoco puede existir una supervisión perfecta, pues la economía mundial registra innumerables casos de instituciones bancarias que habían sido objeto de hoja limpia por parte de las autoridades, poco antes de quebrar. Así, se requiere autorregulación y regulación.

El sistema financiero refleja la situación económica general del país; la solidez de las instituciones incide en la recuperación y el desarrollo. La cartera vencida será uno de los problemas más importantes que habrá que resolver, pues ello constituye un prerrequisito para la recuperación económica. Se trata, además, de un problema claramente “compartido”; es un costo que debe socializarse, es decir, distribuirse en la sociedad en forma equitativa. Muestras de ello han sido las formas como se abordaron los problemas de la cartera agropecuaria y los programas para reestructurar la cartera de la empresa pequeña y mediana. Cabe destacar que cuando esos problemas se han presentado en diversos países se otorga el tratamiento fiscal más favorable posible a fin de inducir y favorecer la constitución de reservas preventivas.

La banca de desarrollo debe desempeñar una función destacada en la solución de esos problemas. Resulta hasta cierto punto paradójico —dada la responsabilidad que como instrumento de fomento tienen esas instituciones— que su cartera vencida vaya

a la baja y registre niveles mínimos, cuando la de la banca comercial ha aumentado. En el momento actual el riesgo debe compartirse.

Es preciso, por otra parte, fortalecer la eficiencia de las estructuras jurídicas que inciden en la capacidad para movilizar recursos del sistema y que suelen significar altos costos. Asimismo, debe reconstruirse la cultura bancaria y empresarial, que ha sufrido un severo deterioro; esa cultura debe sustentarse en el cumplimiento de los compromisos y en un espíritu de servicio y creatividad. Hay campo que recorrer tanto por la banca como por los acreditados.

Ninguno de los problemas comentados se resolverá si no se retoma la senda del crecimiento, aunque es necesario preservar una estabilidad razonable. Ciertamente el crecimiento está afectado por sucesos políticos; empero, el crecimiento y el desarrollo son absolutamente indispensables si se quieren evitar problemas.

Algunas conclusiones

- 1) En el momento actual debe evitarse presionar demasiado a la baja el margen financiero y los ingresos, fuente de capitalización y de provisión de reservas necesarias.
- 2) La competencia es sana, pero en la situación actual debe privilegiarse aún más el objetivo de la estabilidad y solidez del sistema que el de la eficacia.
- 3) Examinar con prudencia una expansión excesiva del sistema en cuanto el número de instituciones.
- 4) Suministrar servicios financieros a todas las comunidades con instituciones que en lo fundamental deben ser bancos regionales y comunitarios.
- 5) Lograr una adecuada mezcla de autorregulación y supervisión moderna.
- 6) Resolver la cartera vencida de la banca, problema básico para la recuperación económica. Se debe “socializar” parcialmente su costo.
- 7) Sin crecimiento económico como meta, no se resolverán los problemas y la banca se enfrentará a riesgos crecientes.

El sistema bancario mexicano es sólido, tiene una creciente capitalización y provisión de reservas, sus costos tienden a reducirse y la productividad a aumentar, su marco legal es de avanzada y se moderniza su sistema de supervisión. Por ello ha podido superar choques importantes, como la duplicación repentina de las tasas pasivas. Empero, deben tomarse algunas precauciones para que así se preserve. ☺