



# A buen recaudo

La regulación financiera internacional ayuda a garantizar la seguridad y solidez de sistemas financieros diversos

**Tobias Adrian y Aditya Narain**

**L**a crisis financiera de 2008 aceleró los esfuerzos multilaterales por crear un sistema financiero mundial más seguro y robusto. Desde entonces, las autoridades han logrado en buena medida garantizar que los principales bancos internacionales sean más resilientes ante shocks adversos, y eso ha reducido el riesgo de que se produzca una crisis financiera tan grave como la última. Pero hoy el reto es otro: resistir la presión para dismantelar las reformas adoptadas.

Ahora que la implantación del sistema poscrisis está en la recta final, las autoridades están empezando a evaluar las posibles consecuencias imprevistas de las reformas. Será esencial garantizar que no se socave el gran aumento en capital y liquidez de los principales bancos del mundo. Si se logra que las normas regulatorias internacionales puedan aplicarse a una amplia gama de bancos y sistemas bancarios, eso también ayudará a que las reformas sean más influyentes y gocen de mayor respaldo.

Los bancos ahora son más resilientes porque las normas regulatorias reforzadas les exigen tener más capacidad de absorción de pérdidas (más capital) y más activos

sumamente líquidos para cubrir sus obligaciones financieras (mayor liquidez). Además, están sometidos a una mayor supervisión, y se les exige que puedan gestionar los riesgos que amenacen su buena situación (recesiones) y que empleen prácticas de gestión de gobierno empresarial de alta calidad.

Si se ven en problemas, hoy se cuenta con acuerdos internacionales sobre cómo reestructurarlos o liquidarlos (resolución, en la jerga regulatoria), y sobre quién ha de asumir las pérdidas y cómo. También se está avanzando hacia un acuerdo sobre cómo abordar los riesgos que enfrenta el sistema financiero a escala más general (como los riesgos derivados de la denominada banca paralela, que no está sujeta a las mismas regulaciones de los bancos pero que realiza muchas actividades de tipo bancario, como mancomunación de fondos y concesión de préstamos).

## Un balance

Tanto los participantes del mercado como las autoridades han observado ciertas consecuencias quizá no intencionales de la nueva regulación poscrisis. En respuesta, varios

organismos multilaterales están evaluando el impacto económico de las reformas financieras. En la mayoría de los casos, las ventajas superan con creces los costos. Pero hay casos en que ciertos reajustes de la reforma regulatoria podrían reducir los costos sin perjudicar las ventajas. Una institución que está analizando el impacto de las reformas es el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), que supervisa el sistema financiero mundial y emite recomendaciones para mantener su estabilidad. El CEF incluye a ministerios de Hacienda y bancos centrales de aproximadamente 25 países e instituciones financieras internacionales como el Banco de Pagos Internacionales, el Banco Mundial y el FMI.

Las instituciones que promueven la cooperación internacional y formulan normas de regulación financiera (como el CEF y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, conformado por reguladores bancarios) deben además considerar la aplicabilidad universal de las normas que emiten, que van desde normas mínimas hasta directrices, principios, códigos y buenas prácticas, entre otras. Los miembros de ambos grupos representan economías (en su mayoría avanzadas y algunas emergentes) en las que los bancos, pese a su importancia, suelen ser tan solo un aspecto de un sistema financiero complejo. Pero las directrices sobre supervisión bancaria y regulación emitidas por el CEF y el Comité de Basilea revisten la misma importancia para los muchos países de mercados emergentes y en desarrollo cuyas economías están basadas principalmente en la banca.

### Relevancia mundial

Al inicio, las normas de supervisión y regulación bancaria de Basilea se diseñaron para bancos con operaciones internacionales y apuntaban a establecer condiciones igualitarias mediante normas mínimas para cada país miembro. Estas normas recogían las mejores prácticas en las jurisdicciones participantes en aquel entonces y procuraban garantizar de cierto modo la eficacia de los regímenes nacionales de supervisión y la solidez de los sistemas bancarios nacionales.

Tras la crisis financiera, las normas se han centrado en especial en instituciones consideradas importantes para el sistema mundial y cuya quiebra podría generar perturbaciones en muchos países. Gran parte del programa de reforma poscrisis ha buscado disminuir las probabilidades de quiebra de las instituciones de importancia sistémica y minimizar las pérdidas para los contribuyentes en caso de quiebra. Un aspecto importante de estos esfuerzos consiste en reforzar la cooperación entre autoridades nacionales de supervisión para facilitar la coordinación de medidas en épocas normales y de crisis.

Dado que la mayoría de los países no participan en las conversaciones sobre el diseño de estas normas, hay quienes cuestionan su pertinencia a nivel mundial. Además, como están enfocadas en instituciones de alcance internacional y de importancia sistémica, se ha cuestionado su idoneidad para sistemas financieros menos sofisticados, o incluso para instituciones de menor importancia sistémica en economías más avanzadas. Esta crítica ha dado lugar a intensos debates acerca de la necesidad de que las regulaciones financieras se apliquen de forma proporcional, es decir, garantizar que las normas sean apropiadas para el sistema financiero o la institución financiera en cuestión.

## Tras la crisis financiera, las normas se han centrado en las instituciones consideradas importantes para el sistema mundial.

Los organismos normativos han procurado mejorar la pertinencia y la aceptación de estas normas a todas las facetas de la supervisión y regulación.

Primero, a fin de tener en cuenta diversas experiencias en su trabajo, tras la crisis el CEF y el Comité de Basilea incorporaron varios países de mercados emergentes. Además, invitan a sus reuniones a representantes de agrupaciones regionales de supervisores. El Comité de Basilea está recurriendo con más frecuencia a un grupo consultivo de supervisores de países no miembros, a grupos regionales y temáticos, y a organismos internacionales más amplios (como el FMI) como foros de debate de algunas de sus iniciativas.

Segundo, algunas de las normas principales ofrecen diversos enfoques con distintos grados de complejidad, para que los países puedan seleccionar el más apropiado para sus bancos o grupos de bancos. El mejor ejemplo de esto es la norma conocida como Basilea II, que prescribe el monto mínimo de capital, que depende del grado de riesgo que enfrente el banco. Basilea II ofrece cuatro enfoques para el requisito de capital por riesgo de crédito (simplificado, estándar, básico y avanzado), tres enfoques para el riesgo operacional y dos para el riesgo de mercado. La normativa se basa en la filosofía de que los sistemas y las instituciones más simples podrían avanzar a enfoques más complejos conforme evolucionen sus operaciones. Además, varios elementos de Basilea II permiten a los países eximirse de la normativa o emplear un método más simple.

## Principios básicos

Tercero, el inicio de la crisis financiera asiática en 1997 coincidió más o menos con la elaboración de los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz como una norma mundial de regulación prudencial y supervisión de los bancos. La comunidad financiera internacional los avaló durante las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial celebradas en octubre de ese año. Los principios, que han sido actualizados en dos ocasiones, establecen expectativas basadas en buenas prácticas y normas mínimas de aceptación internacional, y abarcan una gama de temas interrelacionados, incluidos los requisitos de entrada, salida y operaciones de los bancos en el mercado; las facultades, las responsabilidades, la independencia y las obligaciones de rendición de cuentas de los supervisores, y directrices sobre normas prudenciales y la forma de gestionar los distintos tipos de riesgo que los bancos enfrentan. Estos principios están diseñados para ser aplicables en distintas jurisdicciones y son un componente clave de las evaluaciones periódicas que realizan el FMI y el Banco Mundial sobre los sectores financieros de los países.

## Se ha procurado adaptar las directrices de Basilea a las denominadas instituciones de microcrédito que se especializan en brindar préstamos pequeños a grupos desatendidos.

Cuarto, se ha procurado adaptar las directrices de Basilea a las denominadas instituciones de microcrédito que se especializan en brindar préstamos pequeños a grupos desatendidos. Se trata de un aspecto de una iniciativa más amplia de inclusión financiera, que busca incorporar en el sistema financiero a personas y empresas que no habían tenido acceso a servicios financieros, incluidos los bancarios.

Por último, en los últimos años también se han realizado esfuerzos importantes para simplificar el marco regulatorio, asimilando así la enseñanza que dejó la crisis en el sentido de que las reglas complejas son difíciles de aplicar y supervisar. Esa simplificación habría facilitado una aplicación más universal, pero habría implicado una menor sensibilidad al riesgo. Esta disyuntiva y, desde luego, la complejidad de ciertas actividades financieras, implica que es difícil encontrar un enfoque único para todos los casos.

Pese a los esfuerzos para lograr que las normas respondan a las necesidades de una diversidad de sistemas financieros e instituciones, los supervisores nacionales (en especial los que tienen a su cargo sistemas menos

complejos) quisieran poder entender la constante incorporación y actualización de normas. El mayor interés que despiertan las instituciones de importancia sistémica desde la crisis mundial ha multiplicado las inquietudes. A los bancos no considerados de importancia sistémica les preocupa que algunas de estas regulaciones están afectándoles, si bien tales reglas no siempre son adecuadas para modelos de negocio más reducidos y sencillos como los de las instituciones más pequeñas. A raíz de esto, ha habido pedidos para que las principales regulaciones se apliquen en proporción con los riesgos plantados por los bancos no sistémicos, pero al respecto no ha surgido ninguna estrategia acordada a escala internacional.

En ciertas jurisdicciones, como Estados Unidos, los supervisores han diseñado regímenes escalonados que se basan en el tamaño de los activos y el grado de complejidad para determinar el rigor de los enfoques de regulación y supervisión. Se están considerando otras propuestas para aligerar la carga regulatoria de los bancos de Estados Unidos que atienden a comunidades. El tema de la proporcionalidad también está debatiéndose en Europa, donde los bancos de ahorro y regionales más pequeños se

quejan del excesivo costo de cumplimiento que supone la declaración de datos en estos regímenes, tanto para los supervisores como para el público, pese a no ser instituciones sistémicas. Al mismo tiempo, los supervisores en ambos continentes son muy conscientes de que incluso los problemas en instituciones pequeñas pueden, colectivamente, desembocar en problemas sistémicos. Eso es lo que ocurrió con la crisis de las instituciones de ahorro y préstamo en Estados Unidos en los años ochenta. A algunos supervisores también les preocupa que, con sus recursos ahora concentrados en los bancos de importancia sistémica, quizá les sea imposible mantener el mismo nivel de supervisión de las empresas más pequeñas.

## Proporcionalidad

El tema de la proporcionalidad también está teniendo incidencia en múltiples países. Por un lado, las economías en desarrollo con sistemas financieros menos complejos prefieren ver algunas de estas normas como estándares que quisieran alcanzar, y por eso les gustaría adaptar mejor las normas a su situación nacional. Por otro lado, a los funcionarios en las economías en desarrollo les preocupa que, si

no cumplen las normas al pie de la letra, los inversionistas podrían infravalorar la solidez de sus instituciones, lo cual encarecería el acceso a los mercados internacionales. Por esa razón los funcionarios públicos de economías en desarrollo solicitan asesoramiento sobre cómo identificar las normas y mejores prácticas pertinentes a su situación para ofrecer más garantías de su estabilidad financiera. Les interesa además saber cómo priorizar la implementación en función de sus limitaciones de recursos. Estos funcionarios también procuran trazar una estrategia, un rumbo y un cronograma que faciliten la plena adopción de las normas conforme sus sistemas financieros se tornen más complejos y sofisticados.

El FMI desempeña un papel importante en tal sentido al brindar asistencia técnica sobre la estabilidad del sector financiero y el desarrollo del mercado a más de 100 países cada año, a través de asesores residentes a largo plazo y misiones de expertos. Casi la mitad de la asistencia sobre cuestiones relacionadas con el sector financiero se centra en el fortalecimiento de la supervisión y regulación bancarias, ayudando a los países a adoptar buenas prácticas y normas internacionales pertinentes y, a veces,

adaptándolas a las condiciones locales. El FMI, junto con el Banco Mundial, también asesora a los países en materia de reformas legislativas e institucionales, redes de protección, contabilidad y auditorías y marcos de gobierno empresarial, para ayudarlos a prepararse para la adopción de normas más complejas.

Ahora que en gran medida se han completado las reformas regulatorias poscrisis, los órganos normativos y los foros internacionales deben incluir en sus agendas la tarea de aclarar el tema de la aplicación proporcional en bancos sin importancia sistémica. De esta manera aumentará el atractivo general de las reformas y disminuirán las presiones para su desmantelamiento. Esta labor, combinada con la orientación que se ha de brindar a las economías de mercados emergentes y en desarrollo sobre la definición y aplicación de las normas y prácticas más apropiadas para el contexto nacional, requiere el activo interés y la participación de la comunidad mundial. **FD**

**TOBIAS ADRIAN** es Consejero Financiero y Director y **ADITYA NARAIN** es Subdirector del Departamento de Mercados Monetarios y de Capital del FMI.

## La biblioteca electrónica del FMI

Para un anticipo gratuito de algunas publicaciones del FMI dedicadas a la economía mundial, la desigualdad y el crecimiento, Asia, los recursos energéticos y naturales visite...

**[elibrary.imf.org/fd917](http://elibrary.imf.org/fd917)**



# Anticipo gratuito

F O N D O M O N E T A R I O I N T E R N A C I O N A L