

Abril 23, 2009

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Nota Informativa

Crisis Económica y Regulación Financiera Internacional: Acuerdos y Cumplimiento

Introducción

La crisis financiera mundial, cuyos efectos se han ido propagando a la economía mexicana desde fines del año 2008, se gestó al interior del sistema financiero norteamericano, donde la ausencia de una legislación más restrictiva permitió que se generara una burbuja especulativa en torno a las propiedades inmobiliarias, al tiempo que los bancos fueron cayendo en insolvencia después de otorgar créditos de manera indiscriminada.

Por ello, varios mandatarios durante la reunión del Grupo de los 20 (G-20)¹ llevada a cabo en Londres (Reino Unido) la primera semana de abril de 2009, señalaron la falta de gobernanza y responsabilidad en el sistema financiero mundial, y argumentaron la necesidad de establecer mayores regulaciones al mismo.²

De este modo, los presidentes de Alemania (Angela Merkel), Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva) y Francia (Nicolás Sarkozy) propusieron establecer reglas que limiten las acciones especulativas, particularmente en el

caso de los derivados y de los paraísos fiscales, a fin de convertir nuevamente al sistema financiero en proveedor de recursos para el desarrollo de las naciones toda vez que éste se vincule con el sector productivo y no con el especulativo.

Los mercados financieros son proclives a sufrir períodos de crisis como lo demostró Kindleberger,³ motivo por el cual se ha intentado reducir su severidad y recurrencia a partir del establecimiento de normas y códigos internacionales.

Sin embargo, hasta hoy no se ha erigido una autoridad supranacional que pueda dictar y hacer cumplir la legislación en la materia. Únicamente se han propuesto ciertos patrones que se siguen o no de acuerdo con el criterio de la autoridad monetaria de cada una de las distintas naciones, pero que de cierta manera han dado forma a las relaciones financieras internacionales. Algunos de los intentos más representativos se mencionan a continuación.

¹ El grupo de los 20 está integrado por Canadá, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Rusia, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, Corea del Sur, Sudáfrica y Turquía, más la Unión Europea que es representada por el presidente del Banco Central Europeo.

² "Exigen al G-20 regulación del sistema financiero", *El Universal*, Sección Economía, miércoles 1º de Abril de 2009.

³ Kindleberger retoma el modelo de Hyman Minsky en el cual la elasticidad de la estructura financiera, que provee nuevas formas de crédito, genera un *boom* (auge); que más tarde se convierte en fragilidad cuando el auge llega a su climax. Al no existir un respaldo adecuado para la moneda los bancos quiebran exacerbando la caída de la producción. Así, en su modelo, que niega la teoría de las expectativas racionales al considerar que los agentes actúan irracionalmente movidos por la euforia y el pánico, define tres etapas de la crisis financiera: 1) "Manía especulativa", que es ocasionada por un cambio repentino en la información; 2) "Angustia", cuando comienza la reasignación de los portafolios; y 3) "pánico" cuando ocurre una corrida para alejarse de los valores que se consideran dudosos. Kindleberger, C., *Manias, panics and crashes. A history of financial crisis*, McMillan, London, 1978.

Regulación internacional

Hasta antes de la década de los ochenta, el sistema financiero a escala internacional estaba fuertemente regulado, existían topes a las tasas de interés; restricciones a la entrada de nuevos bancos; impedimentos para que la banca realizara actividades bursátiles y de seguros; y límites a los montos de crédito, mismos que se asignaban de acuerdo a las necesidades de desarrollo del país.

Los gobiernos, a través de la banca central, utilizaron el financiamiento como una herramienta de desarrollo económico e industrial, y otorgaron préstamos a determinadas industrias a tasas preferenciales, lo cual, aunado a la regulación, generó la estabilidad necesaria para el crecimiento. Sin embargo, el excesivo déficit público y los problemas inflacionarios que ocasionó el financiamiento de la deuda a partir de emisión de circulante, cuestionó el papel del Estado en la asignación de los recursos y se confió nuevamente al mercado la regulación del sistema financiero.⁴

Lo anterior, aunado a los cambios estructurales y a la innovación en los mercados financieros, así como a la revolución tecnológica, facilitó el ascenso de la banca universal y la integración entre actividades bancarias, bursátiles y de seguros. No obstante, los períodos de inestabilidad siguieron

emergiendo, y con ellos, la búsqueda de nuevos intentos regulatorios.

En 1974, después de la quiebra del Banco Herstatt en Alemania, que casi provocó el colapso del sistema de pagos estadounidense e internacional,⁵ los países del G-10 crearon el Comité de Basilea con la finalidad de lograr estabilidad en los mercados financieros.⁶ Desde entonces, el Comité, que hoy cuenta con trece miembros,⁷ ha trabajado en la creación de ciertos estándares para la supervisión y regulación del sistema financiero.

En 1983 se crearon los principios para la supervisión de la banca extranjera, donde se establece la necesidad de una estrecha cooperación entre las autoridades del país receptor y los supervisores del propio banco, así como la necesidad de supervisar las actividades no bancarias.⁸ En 1988 el Comité decidió introducir un sistema de medida del capital de las instituciones financieras, el cual fue designado comúnmente como el Acuerdo de Capital de Basilea (Basilea I). En éste se estableció un estándar mínimo de 8.0% para la relación de capital respecto a los activos más riesgosos que los bancos debían mantener, y de 4.0% tomando en cuenta el capital primario.⁹

Asimismo, se consideró un esquema de ponderación de riesgos que relaciona el capital con las diferentes categorías de activos y que proporciona

⁴ Vittas, Dimitri, "Introduction and Overview", en Vittas, Dimitri (ed.), *Financial regulation. Changing the rules of the game*, Economic Development Institute of the World Bank, Washington, 1992, pág. 3.

⁵ El Banco Herstatt fue cerrado por el Bundesbank cuando sus elevadas pérdidas en operaciones en moneda extranjera no le permitieron cumplir con sus obligaciones. Del mismo modo, su sucursal en Estados Unidos, el Chase Manhattan, sufrió de una incapacidad de pago.

⁶ El G-10 está conformado por once países industrializados Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

⁷ Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

⁸ Bank for International Settlements, *Principles for the supervision of banks's foreign establishments* [en línea], Mayo 1983 [citado abril 7, 2009], Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbasc312.pdf?noframes=1>

⁹ Bank for International Settlements, *Basel Committee: International convergence of capital measurement and capital standards* [en línea], Julio 1988 [citado abril 7, 2009], pág. 13. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbasc111.htm>.

una base razonable para la realización de comparaciones internacionales entre los sistemas bancarios, mientras que considera los riesgos de la transferencia entre países.

En 1997 el Comité emitió los “Principios Básicos para la Supervisión Bancaria”, mismos que fueron aprobados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con la finalidad de proveer a la comunidad financiera internacional un punto de referencia para mejorar los regímenes de supervisión bancaria.¹⁰ En ellos se establecen principios de transparencia, estructura, regulación, y contabilidad. Se hace referencia a la necesidad de planear que actividades les son permitidas ejercer a los bancos y los requerimientos mínimos para su establecimiento, así como la importancia de que los criterios mínimos de capital reflejen el riesgo de las instituciones financieras, y que existan mecanismos adecuados para identificar, evaluar, monitorear y controlar ó mitigar el riesgo.¹¹

Finalmente, en 2004 el Comité de Basilea se propuso reevaluar el porcentaje de capital mínimo para que fuese más sensible al riesgo, y se proveyeron un rango de opciones de capital mínimo apropiadas para cada tipo de operaciones e instrumentos. Así, se estableció un segundo acuerdo de Basilea fundamentado en tres pilares: requerimientos mínimos de capital, supervisión, y disciplina de mercado.¹²

Además de los acuerdos anteriores, es necesario destacar que el Foro de Estabilidad Financiera (FSF) señala algunos otros acuerdos establecidos por la comunidad internacional a través del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), el Consejo Internacional de Estándares de Contabilidad (IASB), la Federación Internacional de Contadores (IFAC), y el Comité sobre Sistemas de Pago y Liquidación (CPSS), varios de ellos relacionados con la transparencia, la infraestructura del mercado, y la regulación y supervisión financiera.¹³

Nuevas propuestas para la regulación

La crisis financiera actual parece mostrar que los acuerdos establecidos hasta ahora, a pesar de ser propuestas robustas que proveen de lineamientos correctamente fundamentados para el buen funcionamiento del sistema financiero, no han sido suficientes para evitarla ó al menos amortiguarla.

Como ejemplo de ello, al final de la reunión del G-20 se propusieron algunas acciones que ya están contenidas dentro de los acuerdos anteriormente mencionados pero que ó no se siguen ó no se han cumplido a cabalidad.

Entre ellas destacan: 1) la publicación de una lista negra de paraísos fiscales y un arsenal de posibles sanciones para el caso de que estas plazas no acepten intercambiar información; 2) la propuesta

¹⁰ Superintendencia de bancos, *Estándares internacionales de supervisión* [en línea] [citado abril 13, 2009]. Disponible en: http://www.sib.gob.gt/es/estandares/principal_basilea.asp

¹¹ Basel Committee on Banking Supervision, *Core Principles for effective banking supervision* [en línea], Octubre 2006 [citado abril 15, 2009]. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbs129.pdf>

¹² Bank for International Settlements, “Basel Committee: International convergence of capital measurement and capital standards: a revised framework” [en línea], noviembre 2005 [citado abril 7, 2009]. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbs118.htm>.

¹³ Financial Stability Forum, *12 Key Standards for Sound Financial Systems* [en línea] [citado abril 15, 2009]. Disponible en: http://www.fsforum.org/cos/key_standards.htm.

de obligar a los fondos de alto riesgo a registrarse y a dar información sobre sus operaciones a los supervisores de cada país; 3) el interés por controlar a las agencias calificadoras de riesgo; 4) el establecimiento de un sistema internacional contable más claro; y 5) la exhortación para que la fijación de los sueldos de los ejecutivos del sector sigan códigos de buenas prácticas y así evitar la espera de recompensas por decisiones arriesgadas.

Sin embargo, como una de las propuestas más promisorias destaca la creación de un Consejo de Estabilidad Financiera, mismo que entre sus funciones más destacadas tendrá por objeto monitorear el estado del sistema financiero mundial, promover la coordinación y el intercambio de información entre las autoridades responsables de la estabilidad financiera, advertir sobre posibles riesgos en la actuación del sistema financiero, evaluar los efectos de nuevos productos financieros, y colaborar con las autoridades financieras internacionales para identificar situaciones de riesgo al tiempo que propone acciones para resolverlas.¹⁴

Además se estableció el compromiso de que el Consejo se encargue de hacer cumplir los patro-

nes y códigos internacionales creados hasta la fecha, sobre todo aquellos que aparecieron después de las crisis de los mercados emergentes en un intento por reducir la frecuencia y severidad de las turbulencias financieras.

Un análisis exhaustivo de los acuerdos internacionales establecidos hasta ahora en materia de regulación financiera da cuenta de que éstos no han estado ausentes. Por el contrario, se han efectuado esfuerzos por adaptarlos a la cambiante realidad mundial y al contexto interno de los distintos países.

No obstante, como lo han señalado diversos mandatarios durante la reunión del G-20, hace falta mucho más que crear reglas que aporten criterios mínimos y opcionales para el logro de la estabilidad financiera.

¹⁴ G 20, "Declaration on strengthening the financial system" [en línea], London, 2 April 2009. [citado abril 6, 2009]. Disponible en http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_-_1615_final.pdf.

H. Cámara de Diputados

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "I" Primer Nivel
Col. El Parque, Del. V. Carranza, C.P. 15969. MÉXICO, D.F.

<http://www.cefp.gob.mx>

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidente: Dip. Mario Alberto Salazar Madera

Dip. Fco. Javier Calzada Vázquez

Dip. Javier Guerrero García

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de Área: Mtra. Lol-be Peraza González

Elaboró: Mtra. Anjanette Deyanira Zebadúa Soto