aa 14654

TESIS
E995
G4

Universidad Católica Andrés Bello
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Escuela de Economía

U. A. B. BIBLIOTECA

De la Regulación Profiláctica a la Regulación Preventiva

Incentivos y Asimetrías de Información en el Negocio Bancario

Memoria de Grado presentada en la Escuela de Economía como cumplimiento parcial de los requisitos para optar al grado de Economista

Realizado por

Tania C. Genel C. Heydi C. Hernández M.

Profesor Guía

M. J. Cartea

Octubre, 1995

Universidad Católica Andrés Bello
BIBLIOTECA
Caracas

A mi madre por su apoyo en todo momento.
A mi abuelo por enseñarme el valor del trabajo y la perseverancia.

Tania

A la ***institución familiar****; y*
A M.J. Cartea por haberme mostrado el valor de la investigación y el poder análitico de la Nueva Teoría Económica: por devolverme la inspiración.

Heydi

AGRADECIMIENTOS

Quisieramos agradecer a todas las personas que brindaron su apoyo en la realización de este trbajo:

Beatriz Cova

Lilian de Hernández

Irving Blanco

Rubén Avila

Jesús Maria Bianco

Franklin Santarelli

Richard Obuchi

Eduardo Castañeda

CENAMEC

AUDIOCONCEPT

Héctor Turuhpial

Ramiro Molina

Héctor Mantellini

Muy especialmente a M.J. Cartea, por su excelente orientación y por su apoyo en todo momento.

INDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCION 1

CAPITULO I.- De la Regulación Profiláctica a la Regulación Preventiva: La Experiencia Internacional 4

I.1. Reforma Financiera en Europa Occidental Comunitaria 6

I.1.1. El Reino Unido 8

I.1.2. Alemania 9

I.1.3. Francia 10

I.2. Reforma Financiera en los Estados Unidos 12

I.3. Reforma Regulatoria en Países de América Latina 15

I.2.1. Argentina 19

I.2.2. Chile 21

I.2.3. Colombia 25

I.2.4. Perú 26

I.2.5. México 28

CAPITULO II.- Regulación, Instituciones e Incentivos: Caso Venezuela 32

II.1. A Dónde Nos Llevaron los Controles? 44

II.2. De la Represión a la Liberalización Financiera 51

II.3. Las Agencias Regulatorias y los Controles "Preventivos" 56

II.4. El Escenario de la Crisis: La Contrareforma 63

II.5. El Sistema Bancario Nacional: Un Concepto de "Solidez Aldeana" **73**

II.6. El Lenguaje Cooperativo: Una posibilidad para la Banca Nacional. **74**

CAPITULO III.- La Regulación como una Institución: Una Solución al Problema de las Asimetrías de Información en el Negocio Bancario **85**

III.1. El Mercado de Depósitos y el Seguro de Depósitos **86**

III.2. Los Problemas de Incentivos **89**

III.3. La Disminución de los Niveles de Capital **94**

III.4. Los Mercados de Créditos **95**

III.5. La Regulación como una Institución: Una solución al Problema de las Asimetrías de Información **99**

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS **105**

INTRODUCCION

El enfoque regulatorio predominante en los sistemas bancarios de cada uno de los países responde al significado que para ese país tiene la regulación, esto es, a los objetivos últimos que esta pretende alcanzar. La importancia del enfoque regulatorio reside en que, si bien la mayoría de los controles tienen objetivos mixtos, la utilización de la regulación bancaria con fines que divergen de la función propia del sistema bancario, generalmente ha generado ineficiencias en el funcionamiento tanto del mercado como de las instituciones bancarias. Los argumentos que han *justificado la regulación en los sistemas bancarios se sustentan en la existencia de "fallas de* mercado": externalidades, poder de mercado y asimetrías de información. Los distintos enfoques regulatorios de los países han hecho mayor o menor énfasis en la resolución de estas fallas.

La experiencia observada tanto a nivel nacional como internacional revela que en aquellos países de Europa Comunitaria y Estados Unidos, donde el flujo de información en los diferentes niveles del negocio bancario ha sido significativo, dado el entorno regulatorio, los problemas

derivados de las asimetrías de información en el negocio bancario, han tenido una incidencia menor en el funcionamiento del sistema. Es necesario destacar que la transparencia del negocio bancario no necesariamente ha sido el resultado únicamente del enfoque regulatorio; más bien, la conjunción de diversos elementos como la competencia, la infraestructura institucional, y la ausencia de "modelos de desarrollo" que utilicen al sistema bancario como una herramienta y no como un mercado que cumple con objetivos legítimos de maximización, han permitido el surgimiento de **instituciones** que permiten la continuidad del negocio bancario.

En palabras de George Akerlof: "deben existir instituciones que unan el pasado, el presente y el futuro, de manera que los agentes tomen sus decisiones sobre una base firme donde sus acciones estén determinadas por un marco cooperativo. Sólo de esta forma, los agentes tomarán sus decisiones respondiendo no sólo a **incentivos** de corto plazo.

No es objeto de este estudio un análisis detallado de los enfoques y procesos regulatorios, antes bien, nuestro objetivo es el planteamiento de la necesidad de **reenfocar** estudios sobre el sistema regulatorio como una **institución** que permite la **continuidad** del negocio bancario.

Es nuestra consideración que la crisis reciente en el sistema bancario venezolano tuvo un gran componente de incentivos perversos que fueron resultado de una reforma poco ajustada a la infraestructura regulatoria y del sistema bancario, donde el problema ya conocido del **azar moral** fueron exacerbados por la presencia de un seguro de depósitos implementado de manera inadecuada, con ausencia de mecanismos institucionales, que permitieran la correcta supervisión y adecuación de las instituciones a un marco regulatorio prudencial.

Creemos necesario un sistema regulatorio que promueva el flujo de información a todos los niveles, y con esto, la profundización de la cultura financiera, sobre la base de mecanismos

institucionales que permitan la valoración de beneficios futuros, y que reduzca los efectos generados por las asimetrías de información sobre los incentivos individuales.

Un enfoque regulatorio con estas características sólo es posible con la adopción de una regulación que descanse en el mecanismo de mercado, y que sea realmente una **institución** que **canalice** los incentivos de los agentes, habida cuenta de las limitaciones que un enfoque regulatorio tradicional presenta en este aspecto.

Capítulo I.-

DE LA REGULACION PROFILACTICA A LA REGULACION PREVENTIVA:

La experiencia internacional

Los sistemas financieros de la mayoría de los países han experimentado cambios dramáticos en las últimas décadas, tanto en cuanto a su regulación como a su estructura. Por un lado, se le ha otorgado mayor flexibilidad a la operación bancaria, desde el punto de vista de la regulación económica o de carácter coyuntural, a medida que los países han eliminado o relajado los controles sobre las tasas de interés y el crédito, y removido o reducido las restricciones a la entrada del mercado y a la diversificación. Por otro lado, se ha tendido a fortalecer la regulación y la supervisión de carácter preventivo, a manera de contrapartida a esa libertad, por lo que las instituciones bancarias deben observar las normas en relación a su solvencia y liquidez, que les permitan la estabilidad necesaria para que no comprometan sus objetivos económicos principales, a saber: el manejo del sistema de pagos y la función de intermediación. "El elemento más notable en la regulación bancaria ha sido un cambio extensivo y de largo alcance en las reglas del juego, más que la adopción de un enfoque de ***LAISSEZ-FAIRE*** *en el negocio bancario*[1]*. En cuestiones estructurales no hay todavía consenso en cuanto a cómo definir a las instituciones para propósitos regulatorios, es decir, en cuanto a si es la regulación por la función, preferida a la regulación por institución. En cuanto a el enfoque utilizado en la supervisión, este se encuentra íntimamente ligado a la estructura del mercado, así como al esquema regulatorio adoptado. En economías basadas en el mercado, la supervisión se encuentra orientada hacia la observancia de regulaciones prudenciales, mientras que en economías centralmente planificadas, la supervisión está orientada a garantizar que el crédito se dirija a sectores prioritarios, y a las tasas establecidas. Cuando los supervisores están encargados de responsabilidades duales, se plantean conflictos con frecuencia, con el resultado de que las normas de prudencia suelen abatirse para acomodarlas a presuntos objetivos sociales. Otro factor determinante para el funcionamiento eficiente del mercado, es que de la existencia de asimetrías de información, han dependido generalmente, los problemas derivados del azar moral y selección adversa*[2]*, por lo que en países con mayor transparencia del negocio bancario, estos problemas han estado menos acentuados. Las consideraciones en torno a la existencia de un seguro de depósitos que cumpla con la función de protección a los depositantes, y al mismo tiempo con la preservación de la confianza del público en el sistema, sigue siendo actualmente objeto de debate.*

Los sistemas financieros de una gran cantidad de países están experimentando cambios profundos en el *modus operandi* de las instituciones financieras y en el marco regulatorio existente. Desde el período comprendido entre la década de los 20 y los 40 no tenía lugar un período de cambios con una propagación semejante a nivel mundial.

---

[1]Vittas, Dimitri;"Changing the Rules of the Game";1991.

[2]Ambos conceptos serán tratados con profundidad en el capítulo 3 del presente trabajo.

En los últimos años se han venido produciendo modificaciones profundas en las diversas regiones, a saber: la globalización de los mercados financieros, la innovación financiera[3], los movimientos integracionistas[4], la crisis profunda de algunos de los sistemas financieros, y cambios en las estructuras sociales y políticas que se han venido presentando en un número importante de países. Los agudos incrementos en el nivel y la volatilidad de las tasas de inflación, las tasas de cambio y las tasas de interés en los años 70, motivaron en gran medida el cambio ocurrido en países industrializados.

Frente a estos procesos, los sistemas financieros y su estructura han buscado reaccionar y adaptarse, modificando, entre otras cosas, las características del enfoque regulatorio que los rige. Aún cuando los cambios mencionados hayan ocurrido con cierta simultaneidad, los procesos de reforma no obedecen necesariamente en su totalidad a patrones comunes, en cuanto a sus causas y a las respuestas generadas en cada caso. Más bien, es posible diferenciar claramente procesos de reforma con características afines[5], que permiten agruparlos en un conjunto específico, de manera

---

[3]Las innovaciones tienen distintas implicaciones cuando se observan diferencias importantes en las estructuras financieras de los países. Por ejemplo, la tendencia hacia una mayor participación de la banca en el mercado de "securities" internacional, genera pocas dudas en aquellos países europeos con bancos universales, que han mantenido generalmente posiciones en estos mercados, lo cual no es el caso de países donde prevalece la segmentación de actividades. La posibilidad de que el rol de los bancos en la intermediación financiera pueda llegar a ser relativamente menos importante que en el pasado es obviamente mayor en los últimos. BIS; "Recent Innovations in International Banking"; abril de 1986.

[4]El fenómeno integracionista además de ventajas genera riesgos adicionales en la actividad bancaria: estas deben enfrentarse al riesgo de control de capitales y de tasa de cambio, y al riesgo país. Spierings,Renée; "Reflections on the regulation of Financial Intermediaries"; p.103. Por otro lado, el riesgo de incorporar a la actividad bancaria otro tipo de actividades de naturaleza más riesgosa, como la participación en valores, incrementa el riesgo sistémico, mientras no se pueda separar de manera exacta a las actividades propiamente bancarias de las no bancarias, a efectos de la protección recibida por un seguro de depósitos. CEMLA, Novena Asamblea de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe; ponencia de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, presentada por José Florencia Guzmán Correa.p.49.

[5]Al comparar los sistemas financieros de países industrializados con los de países en desarrollo, Fry (1988) señala cuatro diferencias fundamentales. En primer lugar, los mercados financieros son oligopolísticos en la mayoría de los países en desarrollo, mientras que son competitivos en los países industrializados. En segundo lugar, aunque regulaciones detalladas en cuanto a las transacciones financieras existen en todos los países, la acción de hacerlas valer ha sido mucho más consistente y efectiva en los países industrializados que en los países en desarrollo. Las mismas regulaciones en el papel pueden ser substancialmente diferentes en la práctica. En tercer lugar, la desintermediación en países industrializados ha implicado la sustitución de títulos indirectos por directos, mientras que en la mayoría de los países en desarrollo, esta implica la sustitución de depósitos por activos tangibles utilizados como protección contra la

de identificar una tendencia clara. A este efecto se estudia brevemente a continuación el proceso de reforma en el marco regulatorio en algunos países, delimitados en tres bloques: Europa Occidental Comunitaria, donde se toman como ejemplo el Reino Unido, Alemania y Francia; los Estados Unidos; y, por último, América Latina, tomando las experiencias de Argentina, Chile, Colombia, Perú y México.

Reforma Financiera en Europa Occidental Comunitaria.-

La experiencia de estos países sugiere que las fuerzas del mercado han propiciado los cambios regulatorios ocurridos, por el surgimiento de nuevos intermediarios financieros que son generadores de competencia, las innovaciones de carácter tecnológico y financiero, que debilitaron los controles pre-existentes, y la oleada inflacionaria mundial de finales de los años 70. Al mismo tiempo, el fuerte proceso integracionista observado a nivel de la CEE ha obligado a estos países a ajustar la operatividad de sus instituciones bancarias para evitar la pérdida de competitividad. Por otro lado, hay una confluencia hacia la unificación de criterios de supervisión y solvencia, observados en las iniciativas del Comité de Basilea y en las Directrices de la CEE. La supervisión consolidada es la regla fundamental que rige los sistemas supervisorios de estos países, a la vez que se observa la adopción de la "banca universal" como el tipo de institución característica de esta región, y la cual, según la evidencia observada, ha respondido al aprovechamiento de economías de escala y de alcance, y ha resultado en una considerable eficiencia operativa. Aún persisten algunas diferencias en cuanto a cómo estos bancos deben ser estructurados y regulados, es decir, si los servicios más riesgosos deben ser provistos en los bancos, por subsidiarias de los bancos o a través de compañías tipo holding; por tanto, la filosofía de la regulación por la función hasta ahora se observa, de forma clara, únicamente en el Reino Unido. El enfoque legalista que caracteriza a la supervisión en estos países, que delega los exámenes in situ a los auditores externos, responde generalmente, a la existencia de pocos bancos bien asentados con amplias redes de sucursales en estos países, y a la transparencia de la información. Este último factor, a saber, la transparencia de la información, ha determinado una menor incidencia de los problemas del riesgo moral y la selección adversa. Aún así, se observan ciertas actitudes regulatorias a este respecto. En el Reino Unido, por ejemplo, el enfoque informal de supervisión encontró sus limitaciones en cuanto a la probabilidad de fraudes y malas prácticas bancarias, por lo que tuvo que ser reemplazado por un enfoque más formal. Las estrictas regulaciones prudenciales que se observan en Alemania, evitan el que los bancos asuman posiciones de riesgo excesivas.

---

inflación. De aquí que las tasas de ahorro interno pueden no ser afectadas por topes en las tasas pasivas en países industrializados, mientras que sí son afectadas en países en desarrollo. Por último, el impulso detrás de la reciente ola de innovaciones financieras y reformas en los países industrializados puede haber respondido a las fuerzas de mercado para combatir la oleada inflacionaria mundial de los años 70, las ideas de Mckinnon (1973) y Shaw (1973) tuvieron un impacto sustancial en los países en desarrollo, básicamente a través de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Fry, Maxwell;Money, Interest and Banking in Economic Development;The Johns Hopkins University Press, 1988.

Durante el período de reconstrucción y alto crecimiento que siguió al fin de la Segunda Guerra Mundial, los topes de crédito, los controles de tasas de interés, los requerimientos de reservas y los programas de crédito dirigido, fueron utilizados en cierta medida, en esta región. El resguardo en este tipo de controles, puede ser atribuido a las fallas masivas de las instituciones bancarias.

Los procesos de reforma que actualmente tienen lugar en Europa Occidental Comunitaria, aún cuando presentan algunos cambios que responden a procesos de carácter básicamente interno[6], tienen como característica común, el fenómeno integracionista, que se ha convertido en un factor determinante de las estructuras institucionales y operativas de cada uno de los sistemas financieros en los países miembros de la Comunidad[7].

Con la adopción de la Segunda Directiva Bancaria (diciembre de 1989), cuyas disposiciones debían incorporarse a través de normas internas de los países miembros a más tardar el primero de enero de 1993, se avanzó inequívocamente hacia un mercado unificado[8] [9]. Las instituciones de

---

[6]Como es el caso de las reformas del sistema bancario y de crédito francés, en 1984, y el de las reformas bancarias de 1987 en el Reino Unido.

[7]Ponencia del Departamento Legal del Fondo Monetario Internacional, presentada por Ernesto Aguirre Carrillo; Octava Asamblea de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe; CEMLA,México 1992.pp.85-108.

[8]La Primera Directiva Bancaria (1977), consagró el principio del trato nacional, de acuerdo con el cual un Estado miembro estaría obligado a no exigir a las instituciones de crédito de otro miembro requisitos legales o procedimientos diferentes de los exigidos a las entidades nacionales. La Segunda Directiva Bancaria (1989), determina que las instituciones de crédito estarán autorizadas a ofrecer sus servicios en cualquier otro Estado miembro, de acuerdo al principio del "reconocimiento mutuo", siempre que las operaciones realizadas estén permitidas en el país de origen a la casa matriz, y que la operación esté incluida en el anexo a la Segunda Directiva Bancaria.

[9]Las operaciones que comprende este anexo son: aceptación de depósitos y de otros fondos repagables del público;otorgamiento de crédito, incluyendo, entre otros, crédito de consumo y crédito hipotecario, así como la financiación de transacciones comerciales de operaciones de factorización;arrendamiento(leasing) financiero; servicios de transmisión de moneda y pago; emisión y administración de medios de pago(cartas de crédito, cheques de viajero, aceptaciones bancarias, etc; avales y garantías; negociación por cuenta propia, o de sus clientes en: instrumentos del mercado monetario(cheque, letras de cambio, certificados de depósito, etc), moneda extranjera, futuros y opciones; instrumentos de cambio y tasa de interés; acciones y otros títulos transferibles; participación en emisiones de acciones y prestación de servicios relacionados con tales emisiones; prestación de asesoría financiera; actuar como corredores; manejo de cartera; guarda y administración documental; servicio de referencia de crédito; y servicios de custodia.

crédito podrán realizar cualquier actividad en otro país miembro, **inclusive si tal tipo de operación no es permitida para las entidades nacionales en el país receptor.** De esto podemos concluir que en el esquema de la Segunda Directiva, se impone la idea de la banca universal o múltiple.

Anteriormente, el marco regulador británico, a cargo del Banco de Inglaterra, se caracterizaba por relativamente pocas provisiones estatutarias para la supervisión. No existía una estimación independiente de la calidad de las carteras bancarias ni suficientes disposiciones acerca de las posibles pérdidas. La persuasión moral, discreción y contacto personal, eran los instrumentos principales de los supervisores. Cada banco tenía, individualmente, relaciones con el Banco de Inglaterra; mostraban utilidades prudenciales, y en cada uno de ellos recaía la responsabilidad de pasar esta información al Banco[10]. Existía una utilización considerable de la autorregulación de las instituciones involucradas, a la vez que destacaba la ausencia de regulaciones formales, obligatorias o códigos prescritos.

Durante muchos años este sistema funcionó relativamente bien, en una industria bancaria sumamente concentrada. Sin embargo, el sistema se resintió cuando el número de bancos crecía a consecuencia de la creación de los llamados bancos secundarios, y de la afluencia de bancos extranjeros a finales de los años sesenta y principios de los ochenta.

"Octava Asamblea de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe". CEMLA,1992.

[10]Chris Blackhurst, "What Lurks Behind UK Bank Supervision?", International Financial Law Review, febrero de 1985, pp.4-10.

Alemania.-

Después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania se abstuvo de imponer controles sobre las tasas de interés y sobre la estructura bancaria. A partir de la unificación, la responsabilidad de la política monetaria se ha transferido al Deutsche Bundesbank, el antiguo sistema bancario de la RDA ha quedado sujeto a la Ley Bancaria de la República Federal, y sus instituciones han quedado sujetas a la supervisión de la Oficina Federal de Supervisión Bancaria. La antigua RDA, se integrará plenamente al sistema bancario de la RFA[11].

El sistema financiero se orienta predominantemente hacia la intermediación financiera, antes que hacia los mercados financieros directos, por lo que los bancos dominan virtualmente a todos los tipos de actividad financiera. El marco regulador es en Alemania, un sistema basado en reglas, similar al de los Estados Unidos, y diferente del prudente sistema de regulación del Reino Unido.

Los bancos de Alemania Occidental pueden clasificarse por su forma legal, su tamaño, su estructura y su estrategia empresarial, sin embargo, **la división estructural de las funciones, es prácticamente inexistente**, por lo que prevalece la estructura de "banca universal". Desde 1950, ha disminuido en dos tercios el número de instituciones bancarias independientes, debido principalmente a fusiones. Los bancos extranjeros han generado una competencia considerable, más que todo a nivel de clientes corporativos medianos, industrias de exportación y subsidiarias nacionales de empresas extranjeras.

La Oficina Federal de Supervisión Bancaria y el Deutsche Bundesbank gozan de una independencia considerable y de una amplia autoridad, están facultados para recabar información sobre las operaciones de los bancos, y **ejercen la supervisión sobre una base consolidada**. La Oficina Federal de Supervisión Bancaria está facultada para practicar inspecciones y exámenes de

[11]Swary, Itzhak y Topf Barry; op.cit.

bancos en el seno mismo de éstos. En la práctica, la Oficina Federal confía ampliamente en informes de auditores externos, cuya designación y revocación se halla sujeta al control de la misma oficina[12].

Aunque no hay ningún seguro estatutario de los depósitos, la mayoría de los bancos pertenecen a uno de varios planes voluntarios de protección mutua de los depósitos. Los bancos contribuyen mediante una tasa anual sobre los depósitos, a un fondo central. Además los Landesbanken y los Bancos Cooperativos Centrales mantienen fondos de garantía para apoyar a sus bancos miembros en caso de iliquidez.

Los bancos pueden realizar actividades no bancarias, pero deben reportar al Bundesbank el inicio y la terminación de cada una de esas actividades. El fuerte de la regulación es la supervisión. La Ley Bancaria contiene reglas detalladas sobre los límites legales de los préstamos y procedimientos de aprobación y adecuación del capital; y los requerimientos de liquidez establecidos por esta Ley cubren los riesgos de liquidez y tasa de interés, lo que constituye uno de los marcos regulatorios más avanzados del mundo a este respecto.

Francia.-

Una de las características estructurales prominentes en la economía francesa, muy evidente en su sistema financiero, ha sido un alto grado de intervención gubernamental. Muchas instituciones financieras importantes fueron rápidamente nacionalizadas durante la posguerra, o se les asignaron juntas directivas designadas por el gobierno, y se creó todo un conjunto de agencias financieras gubernamentales y de propiedad gubernamental para la promoción de metas específicas, como el financiamiento de pequeñas empresas. Además de esto, el gobierno mantuvo controles sobre las

[12]Fuente: Supervisión Prudencial de la Banca, OCDE, 1987; Boletín de Supervisión y Fiscalización Bancaria; Septiembre-Diciembre de 1992.

tasas de interés y los flujos de capital. El gobierno utilizó frecuentemente el subsidio directo del crédito, controles cuantitativos y tratamiento fiscal discriminatorio. La naturaleza fuertemente regulada y segmentada del sistema financiero generó mercados de capital marginales. en consecuencia, el sistema financiero ha sido bastante ineficiente e incontrolable, con un alto grado de concentración y falta de competencia[13].

Dadas estas condiciones, y considerados los cambios que afectan a los mercados financieros desde los años setenta, se hizo necesaria una reforma. El aumento de la inflación y la volatilidad de los mercados financieros requerían de un marco regulatorio más flexible. En 1967, la reforma bancaria redujo la segmentación institucional. Sin embargo, es la nueva ley bancaria de 1984 la que coloca a todo el sistema bancario bajo un marco unificado, reduciendo la segmentación existente entre la banca comercial y de inversión, y eliminando privilegios.

El marco regulador de Francia se basa en extensos y comprensivos estatutos y reglamentos similares a los de Estados Unidos. Dada la **reducción de la intervención gubernamental en cuanto a la operación y asignación, el marco de las medidas reguladoras se ha concentrado básicamente en normativas prudenciales**, tales como las limitaciones a un sólo prestatario y la exposición al riesgo cambiario y de préstamos extranjeros. En cuanto a la adecuación del capital ha habido ciertos inconvenientes, dadas las bajas razones de capital social de los bancos franceses. Los requerimientos de liquidez casi han sustituido a los controles crediticios cuantitativos preexistentes.

El Ministerio de Finanzas conserva la responsabilidad global del sistema de crédito, el Banco de Francia es responsable de la supervisión del sistema bancario, aunque ejerce sus facultades indirectamente. El Comité de Regulación Bancaria determina y expide las reglas en cuanto a seguridad del sistema bancario en cuanto a normas contables, prudenciales y de requerimientos de

[13]Swary, Itzhak y Barry Topf;op.cit.p.116.

reportes e información por parte de los bancos. La Comisión Bancaria tiene la facultad de practicar exámenes *in situ* y a la vista de las instituciones de crédito, con el objeto de verificar los rendimientos prudenciales y los sistemas de control interno. Los resultados de cada examen son transmitidos a la Junta de Directores y a los auditores externos, que son designados por la comisión Bancaria[14]

Reforma financiera en los Estados Unidos.-

La rapidez de los cambios ocurridos en el sistema financiero ha revelado profundas tensiones y debilidades en el sistema bancario estadounidense. El proceso de cambio regulatorio no ha sido sencillo. La eliminación de topes a las tasas de interés a finales de los años 70 provocó una debacle en las instituciones de ahorro y préstamo, debido a la inexperiencia de estas instituciones en el manejo del riesgo[15] y a la rigidez en su estructura de plazos, esto unido a un seguro de depósitos instrumentado con una supervisión deficiente. La segmentación existente ha estado motivada por el temor a la concentración de poder económico. Por estas razones, se ha iniciado un proceso de cambio en el marco regulatorio, dirigido a reformas en el esquema de seguro de depósitos, en el aparato supervisor y en la capacidad operativa de los bancos. Aún cuando esta reforma no incluye dentro de sus causas principales al fenómeno integracionista, probablemente está generando respuestas técnicas que se aproximan en muchos aspectos a las observadas en los países de la CEE, algunos de los cuales se derivan del generalmente avanzado estado de desarrollo y de la importancia que el factor competencia juega en el diseño del sistema. En los Estados Unidos, la filosofía reguladora responde a la regulación por el tipo de institución, dadas las diferencias prevalecientes entre la banca comercial y de inversión. El enfoque formal que caracteriza a la supervisión, responde claramente a la existencia de una muy baja concentración en el sistema bancario, en contraposición al enfoque europeo. Dado que existe una gran transparencia del mercado, los problemas que generan las asimetrías de información han sido menos graves. Aún así, el planteamiento de la reforma al seguro de depósitos responde a que se considera que este genera incentivos perversos, en cuanto a las posiciones de riesgo asumidas, y desestimula el control del cliente sobre la gerencia del banco.[16]

La Gran Depresión (1929-1933), generó una amplia gama de regulaciones en los mercados que buscaban recuperar la solvencia y estabilidad bancaria. La ley de Glass Steagall impuso

---

[14]Fuente: OCDE, 1987; Boletín CEMLA.

[15]El gobierno incrementa el riesgo bancario imponiendo ciertas reglas, constreñimientos y obligaciones sobre los bancos que reducen su habilidad para responder a los cambios en el mercado. Esto constituye un riesgo estructural, que es definido como el riesgo de que la estructura del mercado cambie de tal manera y grado que la mayoría, si no todos los participantes, tengan que alterar la manera de conducir el negocio bancario. Las regulaciones incrementan el riesgo de mercado si, como ha sido para el caso de la banca, la regulación está mal concebida, obsoleta o manejada por fuerzas políticas que ignorar las realidades del mercado. Ely, Bert; "The Financial Services Revolution: Policy Directions for the Future";(1988:48).

[16] Para mayor información acerca de los controles prevalecientes en este país referirse a los cuadros 1.1; 1.2; 1.3. Al final de esta sección.

restricciones estructurales, al separar la banca comercial de la banca de inversión y limitar las áreas de las operaciones bancarias con fuertes restricciones geográficas. Además, se fijaron topes a las tasas de interés, lo que generó un fuerte interferencia operativa en los bancos; después de varias décadas en las que fue posible mantener una alta rentabilidad con escasos riesgos, dada la ausencia de fuentes de competencia a la actividad bancaria, el surgimiento de fuentes alternativas de inversión generada por otros intermediarios financieros no bancarios permitió un aumento en las tasas de mercado que superó rápidamente a las tasas bancarias reguladas y desplazó el ahorro de estas instituciones, lo que condujo a una liberación de tasas de interés a finales de los años setenta[17].

La existencia de rigideces en la estructura de plazos y el desconocimiento del manejo de riesgos por parte de las instituciones de ahorro y préstamo generó una debacle en estas instituciones[18] [19] , reforzada por la provisión de un seguro de depósitos[20] [21] instrumentado con una supervisión deficiente. También se ha dado una lenta pero gradual relajación de las restricciones geográficas. Actualmente, el papel de los bancos en la intermediación financiera representa un 35 por ciento, debido a la presencia de mercados financieros no bancarios y de valores bien

---

[17]Garten, Helen; "Why Bank Regulation Failed", 1991.

[18]El gobierno incrementa el riesgo bancario imponiendo ciertas reglas, constreñimientos y obligaciones sobre los bancos que reducen su habilidad para responder a los cambios en el mercado. Esto constituye un riesgo estructural, que es definido como el riesgo de que la estructura del mercado cambie de tal manera y grado que la mayoría, si no todos los participantes, tengan que alterar la manera de conducir el negocio bancario. Las regulaciones incrementan el riesgo de mercado si, como ha sido para el caso de la banca, la regulación está mal concebida, obsoleta o manejada por fuerzas políticas que ignoran las realidades del mercado. Ely, Bert; "The Financial Services Revolution: Policy Directions for the Future"; (1988:48).

[19]En el caso particular de los Estados Unidos, los intentos regulatorios de persuadir a las instituciones de ahorro y préstamo para que controlaran su riesgo por tasas de interés fracasaron, puesto que éstas instituciones no sabían siquiera cómo medir este riesgo. Garten, Helen; op. cit. p.151.

[20]El seguro de depósitos surgió en los Estados Unidos en 1934, como parte de las medidas instrumentadas en razón de la Gran Depresión. Su introducción removió los efectos negativos de las corridas bancarias, pero debilitó el efecto positivo sobre la disciplina del mercado. Kaufman, George G; "The Truth about Bank Runs"; The Financial Services Revolution: Policy Directions for the Future; Edited by Catherine England and Thomas Huertas. Kluwer Academic Publishers. 1988; p. 17.

[21]Ver Dimitri Vittas; "The Complementary and Competitive Interaction of Financial Intermediaries and Markets",CECFP, Banco Mundial, mimeo.,septiembre de 1989

desarrollados, y a la prohibición de la banca universal, esta última más que todo motivada por una tradicional aversión en los Estados Unidos a la concentración del poder económico[22].

La rapidez de los cambios ocurridos en el sistema financiero ha revelado profundas tensiones y debilidades en el sistema bancario de los Estados Unidos. Por esta razón, se ha iniciado un proceso de reforma en el marco regulatorio, en el que destaca la Ley sobre Reforma y Recuperación de las Instituciones Financieras, dictada en 1989, a partir de la cual se generó una Propuesta presentada por la administración del Presidente Bush al Congreso[23], que contiene los siguientes elementos: a)Reforma del esquema de seguro de depósitos, b)Reforma del aparato supervisor, incluyendo su organización institucional y sus reformas operativas, y c)Reformas en la capacidad operativa de los bancos, incluyendo aspectos geográficos y aspectos relacionados con la posibilidad de las instituciones bancarias de realizar un espectro más amplio de actividades.

La supervisión bancaria de los Estados Unidos ejemplifica el enfoque formal para la supervisión que requiere una presencia activa, en el lugar, para verificar las condiciones existentes dentro de los bancos[24]. En el modelo estadounidense, los exámenes periódicos *in situ* son la piedra angular del proceso supervisorio. El enfoque estadounidense se justifica por el gran número y por la unidad bancaria dentro de estados en particular, resultantes ambos de restricciones impuestas a la expansión geográfica.

A los supervisores bancarios se les exige la pericia necesaria para evaluar la calidad de los activos y otros aspectos de las actividades de los bancos. Estos organismos han hecho uso de la vigilancia a distancia y del análisis preventivo, y han aprovechado los adelantos en la tecnología de

---

[22]La fragmentación de la industria bancaria en los Estados Unidos refleja una fuerte tradición de localismo y un énfasis en políticas populistas motivadas por el temor a la concentración de poder que los bancos grandes pueden adquirir. Vittas, Dimitri; "Changing the Rules of the Game".
[23]Octava Asamblea; CEMLA, p. 101.
[24]Modelos de Supervisión Bancaria; Boletín CEMLA.

Cuadro 1. 1. *Regulaciones Prudenciales (Europa Continental y Estados Unidos)*

País	Solvencia		Dispersión de Riesgos Financieros	Liquidez Bancaria
	Capital mínimo	**Capital adecuado**		
Reino Unido	5 millones de libras para un banco británico. No hay capital mínimo para las sucursales.	Razón de 8% entre el capital y los activos riesgosos ponderados, 4% de capital básico (requerimientos del BIS).	Máximo de 25% del capital social con un cliente sin notificación previa. Más del 10% deberá notificarse después del evento.	Si el pasivo > 10 millones deberá mantenerse el 0.45% en el banco central, en cuenta sin intereses.
Alemania	Capital mínimo requerido de 6 millones de marcos. En la práctica es un mínimo de 10 millones de marcos.	Préstamos e inversiones, un máximo de 18 x capital accionario emitido + ganancias retenidas. Requerimientos de capital del BIS.	Máximo de 50% de capital social con un cliente. Total de préstamos > 15% del capital social limitado a 800% del capital social.	Deben mantenerse depósitos sin intereses en una razón determinada por el vencimiento de los pasivos.
Francia	Los activos fijos deben financiar el 60% del capital social + los recursos a largo plazo. Los activos líquidos deben igualar como mínimo al 100% de los pasivos a corto plazo. Requerimientos de capital del BIS.	Los activos fijos deben financiar el 60% del capital social + los recursos a largo plazo. Los activos líquidos deben igualar como mínimo al 100% de los pasivos a corto plazo. Requerimientos de capital del BIS.	Máximo de 40% de capital social con un cliente. Total de préstamos > 15% del capital social limitado a 800% del capital social.	Varía de 1 a 5% de algunos pasivos a corto plazo.
Estados Unidos	Aprobación del contralor del circulante o certificación estatal basada en la adecuación del capital.	5.5% a 6.0% del capital primario y total, de acuerdo con el tamaño del banco. Requerimiento de capital del BIS desde 1989.	Máximo de 15% del capital libre de gravamen. 10% adicional sobre los préstamos adicionales, plenamente asegurados.	Cuentas de transacción, 3% hasta 41.1 millones de dólares. 12% en adelante.

Cuadro 1.2 *Mecanismos de los Sistemas de Protección Explícitos*

País	FechaCreación	Organismo	Caracteristicas del Sistema		Adscripción
			Financiamiento		
			Privado	Gubernamental	
Reino Unido	1979	Privado	Las instituciones realizan una aportación inicial entre US$ 14 700 y US$ 440 000, siempre que este monto no exeda el 0.3$ de sus depósitos asegurados. Si los recursos de fondo disminuyen se requiere el pago de nuevas constribuciones, hasta un máximo de US$ 9 millones.	No existe	Obligatoria
Alemania	1986 (1976)	Privado	Cuotas anuales de los bancos miembros del 0.3% sobre pasivos bancarios.	No existe	Voluntaria
Francia	1980	Privado	Depende de las pérdidas, el maximo anual para los bancos pequeños es el 1% de los depósitos. Cuentas de ahorros y cuentas de salarios.	No existe	Obligatoria
Estados Unidos	1936	Oficial	0.083% de los depósitos asegurados (0.23% a partir de 1991)	No existe	Voluntaria

CUADRO 1.3. ***Grado de Cobertura de los Sistemas de Protección Explícitos***

País	TIPO	INSTRUMENTOS ASEGURADOS	GRADO	BASE
Reino Unido	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo menor de 5 años m.n. Certificados de depósitos	El mayor entre 75% de valor total del depósito 0 US$ 22 100 (15 000 libras)	Por depositante
Alemania	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Depósitos en divisas Depósitos de ahorro Bonos de ahorro	100% para depósitos cuyo monto total sea igual o menor al 30% del capital legal requerido al banco	Por depositante
Francia	Parcial	Depósitos en moneda nacional	400 000 francos (76 170 dólares)	Por depositante
Estados Unidos	Total	Todos	100 000 dólares	El depositante tiene posibilidad de cambiar la cobertura diversificandose

computación. Los más de 14000 bancos supervisados por el personal regulador constituyen la principal razón por la que se ha necesitado un enfoque formal para la supervisión, y explica asimismo la adopción del sistema CAMEL de calificación y el uso del Informe de Comportamiento de Banco Uniforme[25].

Reforma Regulatoria en países de América Latina.-

Según la experiencia observada en estos países, el cambio regulatorio generalmente ha estado acompañado de disrupciones en el sistema financiero. Las dificultades confrontadas han sido generalmente el producto, tanto de inestabilidad macroeconómica y de distorsiones en los precios relativos, como de un ***rezago institucional****, observado tanto a nivel de la gerencia de las instituciones bancarias (en cuanto a la capacidad prevista para el manejo de los riesgos que genera un entorno de liberalización financiera, dada la ampliación de la capacidad operativa de los bancos, que en muchos casos exacerbó los problemas debidos a la existencia del azar moral, la selección adversa y las asimetrías de información), como a nivel de las agencias reguladoras y supervisoras, por un lado no preparadas (a nivel tecnológico y de staff) para crear las normas prudentes necesarias o suficientes en un entorno de liberalización; en otros casos carentes de la autonomía requerida y de las herramientas necesarias para confrontar los problemas derivados de la baja capitalización y solvencia de las instituciones bancarias. De cualquier manera, los efectos negativos confrontados en la etapa de reforma, si bien en ciertos casos conllevaron a un retroceso temporal de las medidas instrumentadas, se recuperó gradualmente la línea de reforma inicial, lo que comprueba la conveniencia de los cambios experimentados, sobretodo si se toma en cuenta que la tendencia actual es la de la integración de los mercados financieros regionales, lo que fortalece la competencia y eficiencia de las instituciones involucradas en el proceso. La banca universal se ha instrumentado en un creciente número de países, lo que refleja dudas en cuanto a la capacidad supervisora, ya que este tipo de institución es más difícil de supervisar, y podría exacerbar la posición dominante de los grandes bancos. La calidad de la información en estos países, frecuentemente incompleta e imprecisa, ha generado varios problemas. Por un lado, la utilización de la supervisión "desde afuera", es de muy difícil implementación, por lo que los exámenes in situ no pueden ser complementados con este tipo de supervisión. Generalmente la supervisión en estos países estuvo dirigida al cumplimiento de los controles económicos, con un énfasis menor en los controles prudenciales. Por otro lado, la represión financiera comúnmente reduce el retorno de la inversión en información; a tasas bajas sobre los créditos, con una asignación de estos por parte del Estado y muchas veces con este como fiador, la inversión en información se vuelve menos rentable, lo que hace más accesible, como medio para obtener información, al establecimiento de vínculos con los clientes en estos países . La liberalización financiera de un período de represión encuentra a los bancos con un bajo capital en información, posición que ha influido en la acentuación de los problemas que las asimetrías de información generan. Por un lado, la existencia de un seguro de depósitos implícito o explícito con una inadecuada supervisión que ha permitido que los agentes que participan en el negocio bancario asuman posiciones de riesgo excesivo. Por otro lado, la liberalización comúnmente ha generado en estos países altas tasas de interés reales positivas, las que, en caso de no existir suficiente información*

[25]El sistema CAMEL de calificación resume la condición de una institución supervisada en cinco áreas esenciales y asigna un ordenamiento global de composición, en tanto que el Informe de Comportamiento no es sino un análisis estadístico de la conducta del banco, fundado en reportes trimestrales prudenciales, que sirven para comparar y clasificar cada banco entre sus homónimos.

acerca de los prestatarios, pueden llevar a un racionamiento del crédito voluntaria y selección adversa, en tanto que se verán favorecidos los proyectos más riesgosos.[26]

La regulación financiera en los países en desarrollo fue muy extensiva en el período inmediato a la posguerra. Entre otros objetivos, los gobiernos quisieron promover a la industria y la agricultura en pequeña escala, y mantuvieron las tasas de interés usualmente por debajo de la inflación. En otras palabras **los gobiernos utilizaron al sistema financiero como una herramienta para alcanzar sus objetivos de desarrollo.** Dados los sistemas financieros existentes y el modelo de desarrollo prevaleciente en los años 60, el enfoque adoptado era comprensible, y logró en cierta medida sus objetivos, pero no permitió el establecimiento de un sistema financiero sólido.

Una gran cantidad de los bancos propiedad del Estado se comprometió en préstamos a tasas preferenciales a sectores específicos y empresas poseídas por el Estado, frecuentemente en condiciones financieras precarias y regularmente con el Estado como fiador, lo que alentó el proceso inflacionario. Las instituciones financieras privadas se enfrentaban con una infinidad de restricciones, y comúnmente estaban limitadas a operar en segmentos muy específicos del mercado financiero. La segmentación tendió a resultar en una alta dispersión de las tasas de interés ajustadas al riesgo, constreñidas por límites máximos sobre las tasas aplicadas a los préstamos, racionando efectivamente el crédito a los sectores no privilegiados. Los bancos extranjeros típicamente enfrentaban barreras prohibitivas a la entrada.

En estos países, la supervisión estuvo enfocada al cumplimiento de los controles económicos instrumentados, por lo que se prestó generalmente poca atención a la calidad del portafolio de préstamos, a la adecuación del capital y a la capacidad de la gerencia. Debido a la pobre calidad de

---

[26] Para mayor información información acerca de los controles prevalecientes en estos países referirse a los Cuadros 1.4; 1.5; 1.6. Al final de esta sección.

la información y a la dificultad para supervisar el cumplimiento de los contratos, los problemas de asimetrías de información, azar moral y selección adversa son más serios en estos países. Dado que el establecer contratos con firmas relacionadas puede parecer menos riesgoso, ha habido una gran tendencia a la aparición de conglomerados, los que ocasionalmente dirigen a la consideración de poder económico y a una deficiente asignación de los recursos. Los esquemas de seguro de depósitos implícitos o explícitos de cobertura total no eran complementados con una adecuada supervisión, teniendo que cubrir fallas frecuentes en las instituciones protegidas.

En las reformas de carácter regulatorio que han tenido lugar en los sistemas financieros de América Latina se observan ciertos lineamientos generales. En materia de banca central, las normas que rigen sus funciones o se han modificado o viven en la actualidad un proceso de reforma. En general en estos procesos se busca fortalecer la autonomía de los bancos centrales, a fin de que puedan cumplir de manera efectiva su función de velar por la estabilidad interna y externa de la moneda y por el correcto funcionamiento del sistema de pagos del país, a la vez que se persigue dotar a dichos bancos de instrumentos de manejo monetario flexibles, de manera que estas variables constituyan un elemento estabilizador.

Se han expedido leyes que introducen reformas en el sistema financiero distinto de la banca central. En estos procesos de reforma se tiende a facilitar la disminución de la propiedad estatal en el sector financiero, se introducen mayores posibilidades de recepción de capitales extranjeros e igualmente están presentes dos elementos comunes a los procesos de reforma en otras regiones del mundo, como es el permitir mayor capacidad operativa a las entidades bancarias, como elemento importante para mejorar su competitividad y su capacidad para responder a las nuevas condiciones económicas, y el buscar el fortalecimiento del aparato supervisor desde los puntos de vista institucional y operativo.

Aún así, estos países continúan resguardándose en controles directos del crédito más que los países industrializados, mientras que la regulación prudencial, organizacional y protectiva no han sido totalmente desarrolladas. Los controles estructurales han sido reformados en favor de mecanismos de mercado, aunque algunos países continúan restringiendo la entrada a bancos extranjeros al mercado doméstico o colocando límites estrictos a su rango y nivel de actividades. La banca universal ha sido permitida en un creciente número de países, aún cuando la regulación prudencial y la supervisión no haya sido muy bien desarrollada[27].

Para puntualizar el proceso de reforma financiera ocurrido en estos países, se toman como ejemplo las experiencias de Argentina, Chile, Colombia, Perú y México, haciendo énfasis en los puntos correspondientes a la implementación de regulaciones prudenciales y la importancia que una deficiente implementación de estas y su control a través de la supervisión tuvieron como desencadenantes de crisis financieras[28].

---

[27]En países desarrollados, ha habido una gran concentración y difusión de la banca universal, que sugiere economías de escala y de alcance. La evidencia en estos casos sugiere que los sistemas bancarios concentrados tienden a tener márgenes y costos operativos menores, al igual que mayores beneficios. pero en países en desarrollo, los bancos grandes tienden a ser ineficientes. Su tamaño es el resultado de controles y restricciones a la competencia, antes que de mayor eficiencia, por lo que el permitir la banca universal en estos casos puede exacerbar la posición dominante, con efectos adversos en la eficiencia y competencia. Vittas & Long. "Los conglomerados en los países en desarrollo están con frecuencia motivados por el deseo de evadir topes de tasas de interés y otras regulaciones a los préstamos, tales como los topes de crédito"; Fry, Maxwell; op. cit.

[28]La reforma del sector financiero puede incrementar la fragilidad del sistema bancario creando condiciones para la crisis por varias vías:1)la libertad de entrada al sector financiero y la libertad para atraer fondos a través de las tasas de interés y de nuevos instrumentos puede llevar a una toma excesiva de riesgos, si tal libertad no es moderada con regulación y supervisión adecuadas.2)las nuevas libertades otorgadas a los bancos, tomando en cuenta la estructura institucional preexistente, puede llevar a la concentración de poder en la banca y a patrones perversos de crédito. Este entorno es particularmente vulnerable a las fallas de mercado (azar moral, selección adversa y fijación de precios oligopolística).3)la desregulación puede llevar a incrementos excesivos en las tasas de interés si las expectativas eufóricas unidas con estructuras de pasivos poco seguras, generan un incremento agudo en la demanda de crédito.4)las autoridades pueden carecer de un set adecuado de instrumentos de control monetario para influenciar las tasas de interés, o pueden seguir una política de *hands-off* en la creencia errónea de que las tasas de interés domésticas convergerán automáticamente hacia las tasas internacionales con el tiempo.5)en épocas de alta incertidumbre y riesgo, puede existir racionamiento del crédito voluntario, creando inestabilidad en los mercados de crédito.6)la autoridad supervisora puede estar mal preparada para tratar con un sistema financiero que opera con más libertad.Generalmente las autoridades supervisoras se encargaron de monitorear el cumplimiento de controles económicos(tasas de interés, asignación del crédito), y no de analizar la solvencia bancaria y el riesgo crediticio.7)la desregulación de tasas de interés puede afectar adversamente a las instituciones financieras expuestas a activos de largo plazo fundados en obligaciones de corto plazo, con tasas fijas de interés. Baliño y Sundararaján;op.cit.

Argentina.-

Un sistema financiero reprimido, y los repetidos períodos hiperinflacionarios condujeron a una contracción del sistema financiero argentino a través del período de posguerra, a medida que los depositantes cambiaban sus ahorros en activos reales y en moneda extranjera. Al mismo tiempo, el incremento en los niveles de intervención presionó al sistema en favor del financiamiento de instituciones del sector público, persiguiendo objetivos no rentables. Los bancos estatales tuvieron que ser frecuentemente rescatados por el banco central, debido a la cantidad de préstamos no rentables que se desviaban de las políticas monetarias y prudenciales. Aún cuando la banca privada tuvo un mejor desempeño, el entorno sumamente restrictivo desincentivó un mayor crecimiento de este sector.

La liberalización financiera instrumentada en 1977 cambió drásticamente el funcionamiento del sistema financiero. Los retrasos en la plena adaptación del aparato supervisorio frente a estos cambios jugó un rol primordial en la profundización de la crisis posterior. Antes de 1977, la industria bancaria estaba fuertemente regulada. El Banco Central tenía potestad para asignar el crédito de manera selectiva[29]. El Banco Central también fijó tasas de interés sobre préstamos y depósitos. Este sistema probó su rigidez excesiva cuando la tasa de inflación se incrementó considerablemente en 1974 y explotó en 1975.

La entrada al sistema financiero también se encontraba altamente regulada, bajo criterios de necesidad de nuevos servicios bancarios y adecuación del capital. La reforma del marco legal que fue decretada a principios de 1977 sentó las bases legales que permitieron al Banco Central iniciar

[29]La ley de la nacionalización de los depósitos decretada en 1973 estableció que los bancos comerciales recibirían depósitos solo a cuenta y en nombre del Banco Central. Los bancos tenían unos requerimientos de reservas del 100 por ciento, por lo que únicamente podían prestar su propio capital y reservas y los fondos obtenidos vía redescuento. Sundarajarán y Baliño; op.cit.

la desregulación del sistema financiero. Las tasas de interés fueron liberadas y el Banco Central abandonó la mayoría de las prácticas selectivas. En cuanto a las regulaciones prudenciales, la reforma se enfocó en cuatro áreas: requerimientos de capital, inmovilización de activos, razones entre el monto de los préstamos y el capital en cuanto al máximo financiamiento, incluyendo préstamos y garantías bancarias, que un cliente dado podía obtener. Las regulaciones estructurales fueron flexibilizadas, las instituciones financieras domésticas simplemente tenían que cumplir con ciertos requerimientos y notificar sus intenciones de expansión al Banco Central. El esquema de seguro de depósitos, que anteriormente era de cobertura total, pasó a ser de cobertura limitada, y de libre suscripción, además, no cubría depósitos en moneda extranjera. Estas medidas cambiaron dramáticamente la percepción del riesgo de los activos financieros, lo cual se hizo evidente cuando las grandes instituciones empezaron a caer.

Aún cuando la implementación de regulaciones prudenciales fue bastante completa, el Banco Central carecía de la estructura supervisora para vigilar un sistema financiero que estaba creciendo sumamente rápido y recibiendo gran libertad de acción. El mecanismo de supervisión del Banco Central iba dirigido a vigilar el cumplimiento de las regulaciones más que al análisis de la calidad de los activos de los bancos. El Banco Central fue capaz de contener la propagación de la crisis garantizando créditos de emergencia a las instituciones en problemas y volviendo al esquema anterior de seguro de depósitos, de cobertura total. La crisis motivó mejoras en la supervisión bancaria y promovió la introducción de vías más flexibles para tratar con las instituciones en problemas de manera de reducir los costos inherentes a la liquidación. Además, el Banco Central estableció nuevas facilidades, incluyendo líneas de crédito, para facilitar las fusiones y absorciones.

La reformas que han tenido lugar después del período de crisis han reenfatizado en las regulaciones prudenciales. El rol de las instituciones financieras del sector público ha sido fuertemente restringido, nivelando el campo de juego. Nuevas reglas de auditoría y publicación de

información han incrementado la transparencia del mercado financiero. Las instituciones financieras tienen permitido participar en cualquier actividad a menos que se le esté específicamente prohibido. Estas prohibiciones están motivadas por razones prudenciales, y la contestabilidad de los mercados es satisfactoria en general. Los requerimientos de reservas y provisiones por riesgo están acorde con motivos prudenciales y no introducen marcadas distorsiones en el funcionamiento del mercado. Los límites a los préstamos individuales garantizados y no garantizados se encuentran en los márgenes de la práctica internacional, así como los límites a los préstamos a relacionados y el límite total de participación en valores.

Chile.-

Hacia fines de 1973, la actividad financiera no sólo se encontraba reprimida, con tasas de interés reales negativas y asignación administrativa del crédito, sino que la mayor parte de las instituciones financieras estaban bajo el control del gobierno.

A mediados de los años 70, el gobierno de Chile adoptó un programa de liberalización económica. Uno de los componentes centrales del programa fue una extensiva desregulación del sector financiero. Esta reforma fue llevada a cabo en la base de una ideología de corte neoliberal, basada en los estudios de McKinnon-Shaw (1973) que prescribían que la abolición de la "represión financiera" era esencial para mantener un desarrollo económico sostenido, puesto que la libre asignación del crédito mediante tasas de interés reales determinadas por condiciones de mercado aumentarían el ahorro y resultarían en una mejor asignación de la inversión[30]. La liberalización

[30]Joseph Ramos, en su libro "Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America (1973-1983)"; pp.182-183; señala el hecho de que el énfasis en la eliminación total de la intervención estatal en el sector financiero de estos países proviene de una premisa inherente a la ideología neoliberal, a saber; "Dondequiera que el sector público pueda resultar en ineficiencias y desequilibrio, el sector privado nunca se comportará de una manera desestabilizadora e ineficiente"; lo que dio lugar al diseño de una estructura regulatoria permisiva. Afirma Ramos que el sector privado no está exento de generar estas acciones: "La euforia colectiva de los agentes privados ocasionó el desbordamiento de los sistemas financieros, los vínculos entre bancos y empresas de un mismo conglomerado fueron una fuerza desestabilizadora. Esto es así porque los agentes privados no poseen una visión global de la economía, ignoran los planes de otros y dependen absolutamente de los signos del mercado para actuar de una manera socialmente eficiente;

financiera empezó en 1974 con la re-privatización de bancos comerciales, la eliminación de techos a las tasas de interés y las restricciones a la asignación del crédito, y la autorización para que entraran en operación nuevas instituciones financieras. Los límites a los flujos internacionales de capital continuaron vigentes hasta su eliminación en 1980.

Al mismo tiempo, el sistema se movió hacia la multibanca, y se permitió la entrada de la banca extranjera. Las nuevas regulaciones incrementaron los poderes de la Superintendencia de Bancos. Su jurisdicción fue ampliada a todas las instituciones financieras, cambiando su nombre por la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras. Esta fue autorizada para proveer información general acerca de la calidad de los activos y las obligaciones de las instituciones financieras en el orden de incrementar la transparencia del mercado. El no cumplimiento de la razón máxima deuda/capital fue penalizado más estrictamente. En 1980, la nueva regulación estableció un límite uniforme para créditos no garantizados y para los garantizados. Estos límites eran reducidos a la mitad cuando se trataba de prestatarios relacionados con el banco. Se incrementó el límite sobre la inversión de un banco en una empresa. En 1980 los límites sobre el endeudamiento de bancos con el exterior fueron eliminados.

Estos cambios dieron mayor libertad a los mercados financieros y colocaron mayor énfasis en las reglas que en la discrecionalidad de las autoridades en la supervisión del sistema.

Varios elementos se unieron para crear las condiciones que llevaron a la crisis financiera: el seguro implícito de depósitos[31], el bajo nivel de capitalización de la banca y el optimismo

---

cuando los signos clave de la economía (tasa de interés, precios, salarios y tipo de cambio) están en desequilibrio, lo que es beneficioso para el individuo puede no serlo para la sociedad. Los neoliberales buscan reglas neutrales en la distribución en general y se oponen a las políticas discrecionales del pasado, las cuales favorecen, según ellos, a los grupos más fuertes de presión. Aún cuando esto sea cierto, afirma Ramos que sería preferible la aplicación de políticas discrecionales con una tendencia progresiva.

[31]La intervención del Banco Osorno, cuyos depósitos fueron respaldados por el gobierno, generó una señal en cuanto a que todos los depósitos tenían garantía estatal. Esto reforzó las condiciones para el problema del azar moral, que llevó a

exagerado que genero una demanda de consumo insostenible. En abierta contradicción con el seguro implícito, la supervisión y la regulación de las actividades financieras era deficiente e inadecuada[32]. No había regulaciones que aseguraran la continua supervisión del riesgo de las carteras de crédito, la concentración de préstamos y el nivel de capitalización de las instituciones. Los aumentos de tasas de interés para enfrentar insuficiencias de capital mostraban la ausencia de regulaciones prudenciales a este respecto. La legislación no permitía acciones específicas a la agencia supervisora en tanto la institución no estuviese por entrar en cesación de pagos, tampoco proveía mecanismos para recapitalizar la institución en problemas.

La legislación bancaria de 1986 fue un intento para establecer un marco dentro del cual confrontar los problemas asociados con la generación de la crisis financiera. La nueva legislación dio gran importancia a la supervisión, otorgando amplias facultades a la Superintendencia de Bancos para obtener de las instituciones financieras información detallada sobre su condición financiera, la que pone a disposición del público. Evaluadores privados también participan en este proceso de evaluación clasificando la calidad y el riesgo de los activos bancarios, cada institución debe tener al menos dos clasificadores de riesgo privados.

La nueva regulación pone también énfasis en la regulación de actividades, las cuales están sujetas a diferentes regulaciones incluyendo limites en la cantidad prestada a deudores individuales, límites a las posiciones en las distintas monedas, límites al financiamiento con garantía hipotecaria y otros. Se incluyeron restricciones de acuerdo a las cuales los préstamos a individuos o

---

los bancos a tomar posiciones de riesgo excesivas. Le Fort, Guillermo;"Desarrollo financiero y estabilidad macroeconómica en la experiencia chilena 1975-1972";CEMLA. 1993.

[32]En 1973, el nuevo gobierno chileno subastó los bancos estatales al sector privado sin tomar en cuanta las credenciales bancarias de los nuevos entrantes (Díaz-Alejandro 1985,p.8). Mauricio Larrain (1986, p.7) señala que " una porción del problema proviene del hecho de que muchas de estas instituciones fueron compradas con préstamos, cuyo repago era necesario para restaurar los fondos de las instituciones adquiridas". Vittorio Corbo (1985, p.905) atribuye a las malas prácticas bancarias la causa del colapso de ocho instituciones financieras que tuvieron que ser rescatadas por el Banco Central y estatizadas en 1983.

corporaciones directa o indirectamente relacionados con los propietarios o gestores de los bancos no pueden ser otorgados en condiciones más favorables que las aprobadas para terceros en transacciones similares.

También autoriza a los bancos comerciales a desarrollar nuevas actividades a través de sus filiales en las áreas de valores y servicios financieros. La ley establece completa separación entre el banco y sus subsidiarias en términos de su capital, personal y equipos. Por último, los prestamos que un banco realice a sus subsidiarias están también sujetos a estrictos limites. La ley establece una relación máxima de deuda a capital de 20 por ciento, si este límite es sobrepasado se supone que el banco ha tomado una posición en extremo riesgosa, y se inician entonces los procedimientos por ley establecidos para normalizar el capital.

Se estableció además un seguro explícito de depósitos a la vista en el sistema bancario, y se estableció que en el caso de una corrida el Banco Central debe proveer lo antes posible los recursos necesarios para garantizar el 100 por ciento de estos depósitos. El propósito declarado de este seguro es proteger el sistema de pagos. En caso de que un banco quiebre, el Banco Central tendrá preferencia sobre otros acreedores hasta por el valor de los préstamos de emergencia.

Después de la severa crisis bancaria de 1983-87, Chile ha dado grandes pasos hacia el restablecimiento de un sistema bancario sólido. Se han hecho progresos substanciales en el área de regulación prudencial y supervisión, que incluye la clasificación de los préstamos por grupo de riesgo. Mientras los límites en los préstamos a deudores individuales con garantía o sin ella son comparables a los de otros países, los límites en préstamos a afiliados exceden los niveles normales, además de la gran flexibilidad en cuanto a la propiedad de empresas financieras unida a la de no financieras. Chile ha impuesto requerimientos estrictos en cuanto a actividades en moneda

extranjera, lo que en parte refleja intereses prudenciales y en parte el deseo de reducir los flujos de capital hacia adentro.

Colombia.-

Desde mediados de los años 80 Colombia ha hecho una serie de reformas dirigidas a incrementar la eficiencia y competitividad de su sector financiero, a la vez que ha dado un giro a la política monetaria, ahora basada principalmente en instrumentos basados en el mercado. A diferencia de sus países vecinos, Colombia no sufre de inestabilidad macroeconómica, el proceso de reforma fue instrumentado en un ambiente de inflación moderada (alrededor de un 30 por ciento anual), con crecimiento real de 3 a 4 por ciento. Las tasas de interés reales habían sido generalmente positivas antes de las reformas[33].

Las reformas que son o han sido adoptadas por el gobierno incluyen una eliminación gradual del uso del Fondo para el Desarrollo Agrícola, como una reserva de activos no motivada por razones prudenciales, la liberalización de tasas de interés, la privatización de las empresas financieras de propiedad gubernamental, un reacondicionamiento del sistema prudencial, y una reducción en las restricciones no motivadas por razones prudenciales sobre las actividades permitidas de las instituciones financieras.

El Banco de la República fue dotado de mayor independencia en 1992 y un nuevo marco regulatorio fue decretado en 1993, limitando el crédito que el Banco Central podía otorgar al gobierno. Aún así, el banco central está autorizado a imponer (temporalmente) créditos dirigidos que representen hasta un 30 por ciento del total de activos de cualquier institución financiera.

[33]Atish Ghosh y Holger C. Wolf; Financial Sector Reform in Latin América.

El Fondo de Garantía de Instituciones Financieras (FOGAFIN), se creó en un momento en que se requería un instrumento para atender problemas de generalizada insolvencia en la banca y para dar seguridades a los bancos acreedores externos. La función de FOGAFIN no se limitó a prestar auxilio financiero, sino que tomó a su cargo y administró bancos que debieron liquidarse, lo que generó una presión sobre la Superintendencia de manera de hacer más transparente la situación problemática de los bancos. En este sentido, la Superintendencia introdujo un sistema de clasificación de los créditos por categorías de riesgo con niveles de provisiones para cada categoría. Desde el segundo semestre de 1988 esta entidad publica una serie de indicadores de las instituciones financieras, y en el segundo semestre de 1990 entró a regir una norma de capital que depende de los riesgos ponderados de los distintos tipos de activos[34].

Perú.-

Perú comenzó activamente a liberalizar su sistema financiero a principios de los años 80, introduciendo la convertibilidad de la moneda, reduciendo las reservas requeridas e incrementando los techos a las tasas de interés. A esto siguió un empeoramiento del desempeño macroeconómico, por lo que estas medidas fueron anuladas en 1985. La convertibilidad fue suspendida, los techos a las tasas de interés reducidos y los requerimientos de reserva elevados, y un sistema de cambio múltiple introducido, en conjunción con límites a las obligaciones en moneda extranjera y políticas de asignación del crédito.

Las distorsiones generadas se sumaron a un ya altamente segmentado sistema financiero, con límites rígidos sobre la estructura de plazos y de sectores de las actividades de captación y crédito de las instituciones financieras. Las instituciones financieras del sector público, básicamente los

[34]Regulación y Supervisión de la Banca e Instituciones Financieras: estudios de caso América Latina y el Caribe, Conclusiones y Recomendaciones; Comisión Económica para América Latina y el Caribe;CEPAL/PNUD.

cuatro bancos de desarrollo, contaban con una gran participación en los préstamos totales y estuvieron afrontando crisis de solvencia frecuentemente, con cerca del 60 por ciento del portafolio de préstamos no recuperables (non-performing loans).

La supervisión durante este período fue altamente inadecuada, con bancos insolventes que continuaron operando, y con una baja confianza del público en la seguridad del sistema bancario. La confianza no fue profundizada con el intento de nacionalización de la banca en 1987. Las reservas inadecuadas para pérdidas y un fácil refinanciamiento de los préstamos no recuperables erosionaron gradualmente la salud del sistema bancario.

En conjunción con una hiperinflación persistente las distorsiones redujeron el tamaño del sistema financiero peruano dramáticamente en los últimos cinco años de la década de los 80. A finales de 1989, el crédito en términos reales cayó a un cuarto de su valor en 1985, dado que los individuos destinaron sus fondos a activos reales y en moneda extranjera. El año de 1990 vio un retorno al tema de la liberalización financiera, dentro del contexto de un programa más amplio de estabilización- con una unificación y flotación de la tasa de cambio y una reducción a la mitad de los requerimientos de reservas, por razones prudenciales, más que motivadas por razones fiscales, liberalización de la tasa de interés sobre depósitos en moneda nacional y - en 1991- extranjera, y una marcada reducción del rol de los bancos del sector público.

La segmentación fue sustancialmente reducida con la Ley Bancaria de 1991, liberalizando la entrada de bancos domésticos y extranjeros, estableciendo la banca universal, estableciendo nuevas razones de adecuación del capital de acuerdo a estándares internacionales y sustituyendo la garantía previa implícita sobre los depósitos del 100 por ciento por un esquema de protección de depósitos privado para los pequeños ahorristas.

Aún existe un alto grado de vinculación entre las entidades financieras y no financieras y una alta concentración de los préstamos. A pesar del progreso reciente, la supervisión de los bancos ha sido inadecuada, reflejando una carencia de personal altamente capacitado y con las herramientas necesarias que amerita una supervisión más completa[35].

México.-

Desde finales de los años 80, México ha seguido una serie de pasos importantes, generalmente exitosos, hacia la reforma de su sector financiero. En el período anterior a la reforma, la política monetaria fue conducida a través de restricciones cuantitativas directas sobre el crédito, y a través de tasas de interés reguladas, a lo que contribuyó la nacionalización de 58 de los 60 bancos comerciales durante la crisis de deuda de 1982.

El sector financiero estaba caracterizado por una desintermediación financiera significativa: los bancos comerciales fueron utilizados principalmente para financiar el déficit fiscal vía requerimientos de reservas y reglas de liquidez. El endeudamiento del sector privado se desviaron hacia mercados de crédito informal, mientras el ahorro del sector privado fue canalizado hacia activos reales y en moneda extranjera.

Los objetivos del programa de reforma incluyeron una reposición de la inversión doméstica y del ahorro, un incremento en la eficiencia del sector financiero y del proceso de intermediación, y un cambio hacia una política monetaria basada en operaciones de mercado abierto. La liberalización de las tasas de interés domésticas, y su fijación a través del mercado comenzó en 1988. Las cuotas de crédito que habían sido utilizadas con el objetivo de financiar sectores de alta prioridad (especialmente la agricultura, la pequeña empresa, y los bancos de desarrollo), fueron eliminadas por obligaciones bancarias (excepto por aquellas que provienen de depósitos corrientes

[35] Ghosh, Atich y Holger C. Wolf; op.cit.

y de ahorro que fueron exentos en 1989), y fueron reemplazadas por una restricción del 30 por ciento del portafolio de bonos del gobierno, gradualmente relajadas desde entonces. Un elemento importante del proceso de reforma fue la expansión del rango de instrumentos financieros disponibles para la intermediación.

El proceso de liberalización e innovación estuvo acompañado por un serie de cambios legislativos en torno a la regulación, incluyendo el Acta de las Instituciones de Crédito y el Acta del Mercado de Valores, las cuales intentaban incrementar la competencia y reducir la segmentación del mercado por medio de la expansión del rango de servicios ofrecidos por las diferentes instituciones financieras, y permitiendo una mayor integración para explotar las economías de escala.

Bajo el Acta de las Instituciones de Crédito, se incorporó la participación extranjera permitida hasta un 30 por ciento. El Acta también busca limitar la concentración del riesgo de crédito y la separación de los bancos de sus clientes. En diciembre de 1989, estas Actas fueron enmendadas para promover la integración de las entidades financieras en grupos bajo una compañía de tipo *holding*.

La supervisión del sector financiero le corresponde a la Comisión Nacional Bancaria, reforzada con auditores externos. Entre las debilidades del marco regulatorio identificadas a finales de los años 80, estaba un pobre sistema de clasificación de créditos. El nuevo sistema requiere de las instituciones financieras que estas revisen la calidad de su portafolio (o de la mayor parte de este) cada trimestre de acuerdo a un sistema de clasificación de cinco categorías, con diferentes tasas de provisiones y capitalización restringida de los intereses no pagados. Además, se requiere de un entrenamiento continuo de los supervisores y de una mejora en los sistemas de vigilancia computacional.

Cuadro 1. 4. *Regulaciones Prudenciales (America Latina)*

País	Solvencia		Dispersión de Riesgos Financieros	Liquidez Bancaria
	Capital mínimo	Capital adecuado		
Argentina	Facultad discrecional. Anualmente el Banco Central expide una circular que reitera las restricciones de entrada al sistema financiero.	Requerimientos de capital del BIS. 8%.	Cupo general 25% del patrimonio y 50% a un grupo. 5 a 10% a vinculados.	40% para todo tipo de depósitos.
Chile	Facultad discrecional, sin expresión de causa, a cargo de la Superintendencia. Capital mínimo $ 8 436 458, 97 al tipo de cambio vigente el 31 de diciembre de 1991.	Pasivos y contingencias / capital y reservas. Relación de 20 : 1.	5% del capital + reservas y 10% con M/E, 25% del capital + reservas con garantías reales. Participan personas relacionadas.	10% para depósitos a la vista, 4% hasta 12 meses y 0% para más de 12 meses.
Colombia	Reglada de acuerdo a capital e idoneidad, a cargo de la Superintendencia. Capital mínimo $ 16 500 000 al tipo de cambio vigente en 1993.	Requerimientos de capital del BIS. 12: 1 (8.33%).	10% del patrimonio neto cupo general; con garantías reales 30% del patrimonio neto. Participan personas relacionadas.	41% para depósitos a la vista, 10% para menos de 6 meses y 1% para màs de 12 meses.
Perú	Facultad discrecional a cargo de la Superintendencia. Capital mínimo $ 3 092 783 al tipo de cambio vigente el 31 de diciembre de 1991.	Requerimientos de capital del BIS. 15:1 (6.6%).	5% del patrimonio efectivo. con garantías reales 15% del patrimonio efectivo. Participan personas relacionadas.	15% para depósitos a la vista, 6% para el resto.
Mexico	Facultad discrecional, a cargo de la Secretaría de Hacienda. Capital mínimo 0.5% del capital y reservas del total de instituciones de banca múltiple del año anterior.$ 50 000 000 al tipo de cambio vigente en 1992.	Requerimientos de capital del BIS. 8% (desde 1993)	5% de depósitos + capital + reservas. Participan personas relacionadas.	0% para cualquier tipo de depósitos.
Venezuela	Regkadam a cargo de la Superintendencia de Bancos. Capital mínimo 1200000000 bs. Banca Universal 3 mil millones de bs.	6% patrimonio contable sobre activos totales. 8% patrimonio sobre activos y operaciones contingentes ponderadas.	10% del capital pagado + reservas para préstamos individuales .	12.5% sobre los pasivos. No incluye los pasivos correspondientes a otras instituciones financieras.

Cuadro 1.5. *Mecanismos de los Sistemas de Protección Explícitos*

País	Fecha Creación	Organismo	Caracteristicas del Sistema		Adscripción
			Financiamiento		
			Privado	Gubernamental	
Argentina	1977 (1992)	Público	Cuotas de las entidades adheridas del 0.3% sobre el promedio mensual de saldos diarios de las partidas sujetas a exigencias de efectivo mínimo	El Banco Central hizo un aporte inicial de US% 50 millones en bonos	Voluntaria
Chile	1986	Público	No existe	No existe un fondo; los recursos para pagar la garantía de los depósitos los provee el gobierno a través del fisco de la Superintendencia de Bancos e Instituciones financieras	Obligatoria
Colombia	1985	Mixto	Cuotas de las instituciones miembros, calculadas sobre exigibilidades; Bancos,Corporaciones y Cías. De financieamiento: 0.15% anual. Corporaciones de Ahorro y Vivienda: 0.09%.	No existe	Obligatoria
Perú	1993	Mixto	Primas trimestrales pagadas por las instituciones financieras, que no excederán del 0.75% anual sobre el importe total de los depósitos.	El Banco Central de Reserva efectuó una parte inicial de US$ 5 millones	Obligatoria
Mexico	1986	Público	Aportaciones ordinarias mensuales equivalentes al 0.3% anual sobre pasivos protegidos; el total de aportaciones ordinarias y extraordinarias no excederá de 0.5% y 0.7% anual respectivamente.	Aportes efectuados por el Ejecutivo Nacional	Obligatoria
Venezuela	1985	Mixto	Cuotas mensuales de 1/6 canceladas por bancos e instituciones financieras, de (1/4%) sobre el total de los depósitos del público al final de cada semestre.	Aportes efectuados por el Ejecutivo Nacional	Obligatoria

Cuadro 1. 6. *Grado de Cobertura de los Sistemas de Protección Explícitos*

País	TIPO	INSTRUMENTOS ASEGURADOS	GRADO	BASE
Argentina	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Depósitos en divisas Saldo de documentos descontados	100% para depósitos hasta US$ 3 000 Nota: en caso de depósitos mayores el remanente se cubre totalmente si el depósito fue constituido durante los 6 meses anteriores a la fecha de liquidación; en el caso de depósitos anteriores, el remanente se cubre a prorrata entre todos los depositanes	Por depositantes
Chile	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Depósitos en divisas	Depósitos a la vista 100% del total depósitos a plazo el mayor entre US$ 2 594 o 90% del monto total	Por depositantes
Colombia	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Exgibilidades en moneda nacional	El mayor entre 75% del valor total del depósito o 10 millones de pesos (US$ 13 290, aproximadamente)	Por depositante (persona fisica)
Perú	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Depósitos en divisas Depósitos de ahorro y otros m.n.	Hasta US$ 2 610	Por depositante (persona fisica)
Mexico	Total	Todas las obligacionas del banco, exepto obligaciones subordinadas o derivadas de operaciones irregulares	100% del monto total	Por depositante
Venezuela	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional. Depósitos a plazo moneda nacional, fondo de Activos Líquidos. Todos los depósitos nominativos en M.N.	Un millón de bolívares	Por depositante

Gracias al programa de privatización, la estructura de propiedad ha cambiado, la estructura de la industria sigue siendo oligopolística. Los tres bancos más grandes mantienen más del 60% de los activos del sistema, y hay relativamente altos requerimientos mínimos de capital para la entrada de un nuevo banco al sistema. Esta barrera a la entrada han resultado en una significativa ineficiencia dentro del sector, lo que se refleja en los altos márgenes de tasas de interés y bajo retorno promedio.

En resumen, el sistema financiero mexicano ha pasado de ser uno altamente controlado a uno **basado significativamente en las fuerzas del mercado.**

* * *

A manera de **conclusión:**

El cambio regulatorio a nivel mundial refleja una tendencia marcada hacia la utilización de una regulación basada en las fuerzas del mercado. Las regulaciones profilácticas, es decir, aquellas donde el Estado toma las decisiones de inversión del sector bancario, han perdido vigencia. En su lugar, las regulaciones que permiten el desarrollo de un sistema bancario sólido, capaz de asumir su rol de gerente del riesgo, y donde prevalezcan las instituciones, tanto reguladoras como bancarias, flexibles y con respuestas dinámicas a los cambios del entorno, han sido adoptadas por una gran cantidad de países. Las regulaciones que conciernen a la estructura del mercado no presentan un criterio uniforme. Aún cuando la banca universal ha sido adoptada en un creciente número de países, la discusión en cuanto a cómo se deben regular las distintas actividades responde en la mayoría de los casos a la regulación por tipo de institución, más que a la regulación por la función, prevaleciente en el Reino Unido. Los esquemas supervisorios responden a las estructuras de mercado prevalecientes en cada región. Cuando la supervisión responde a responsabilidades duales de sumisión y prudencia, se plantean conflictos con el resultado de que

los objetivos sociales se imponen a las normas prudenciales. Anteriormente, la regulación estaba básicamente dirigida a solventar las fallas de mercado provenientes de las externalidades y el poder de mercado, mientras que las asimetrías de información fueron generalmente ignoradas. Está demostrado que en aquellos países que han mantenido a sus sistemas financieros reprimidos por décadas, el flujo de información, tanto en el mercado de créditos como en el de depósitos, es deficiente e incompleto, debido al bajo retorno de la inversión en capital en información. En estos países la información existente responde a los vínculos establecidos entre el banco y el cliente, siendo este último generalmente el Estado, en épocas de represión. La liberalización se encuentra entonces con un sistema financiero con un escaso capital en información, que puede afectar el proceso de intermediación. En aquellos países donde existen sistemas de contabilidad bien establecidos, auditores sofisticados y cantidad de firmas financieras que negocian con información, la información es relativamente barata en "tiempos normales", por lo que es conveniente invertir en ella y procesarla.[36]

[36] Para observar la incidencia de distintos controles regulatorios en las fallas de mercado: asimetrías de información, poder mercado y externalidades en el sector bancario, observar el Cuadro 1.7 al final de este capítulo.

cuadro 1.7

TIPO DE CONTROL \ EFECTOS	ASIMETRIAS DE INFORMACION	PODER DE MERCADO	EXTERNALIDADES
1. ENCAJES O REQUERIMIENTOS DE RESERVAS.	El banco tiene menor capacidad operativa, lo que reduce los incentivos para invertir en información.		Mantener la estabilidad de los precios. Reduce expansión del crédito.
2. CONTROLES DE TASAS DE INTERES.	Aumentan, este control reduce la rentabilidad de la inversión en información por parte de los bancos. Promueve la selección adversa de los bancos.	Pueden reducir el abuso del poder de mercado en la fijación de precios.	Mantener la estabilidad de los precios. La asignación responde a la tasa fijada, no existe juego de oferta y demanda.
3. TOPES DE CREDITO.	Aumentan, este control reduce la inversion en informacion sobre la historia crediticia de los prestatarios, ya que se reducen los incent.	Genera vinculos entre empresas no financieras y bancos, para que las primeras logren asegurarse el crédito, ya que es limitado.	Controlar incentivos y expectativas de alta inflación. Reduce expansión del crédito.
4. TOPES DE DEPOSITO.	Aumentan, poco incentivo para captar clientes. selección adversa de los bancos, clientes escogen por capacidad disponible.		Mantener la estabilidad de los precios. Limita la expansión del crédito.
5. PROGRAMAS DE CREDITO SELECTIVO.	Aumentan, reduce la inversión en información porque es el gobierno quien asigna. En general sólo se tiene información del gob.	Se puede incrementar en la medida en que sean los bancos del Estado quienes cubran los programas, lo que aumenta su tamañoy participación de merc.	favorecen en teor´ía la asignación de recursos, canalizando el crédito a sectores dinámicos. En la práctica han sido mal implem.
6. RESTRICCIONES SOBRE LA INVERSION EXTRANJERA.	Aumentan, la ausencia de competencia puede incentivar el abuso de asimetrías de inf.	Se incrementa la participación de mercado, aumenta el poder económico debido a restricciones, no a economías de escala.	La competencia de la banca extranjera podría mejorar la asignación de recursos. Limita la oferta de crédito.
7. REQUERIMIENTOS OBLIGATORIOS DE INVERSION.	Aumentan, el banco no puede hacer un análisis de tasa de retorno. Además, usualmente está acompañado de garanía est.		Debería mejorar la asignación de recursos, pero si se trata de proyectos no rentables habrá una pérdida social. Reduce of. de crédito a no privilegiados.
8. TASAS PREFERENCIALES DE INTERES.	Aumentan, no es rentable la inversión en información a tasaspref. El Estado cubre el subsidio, no amerita información adicional p/el b.	Se incrementa la participación de estado en el negocio bancario, también por medio de banca pública.	En teoría debería mejorar la asignación de recursos, pero es el Estado quien generalmente recibe la mayor parte del crédito.
9. BARRERAS A LA ENTRADA	Aumentan, pueden generar conflictos potenciales de interés que incentivan abusos de la asimetrías de inf.	Genera aumento del poder de mercado, puesto que mantiene la posición dominante de los bancos establecidos.	En teoría reducen el efecto infección, es decir, la baja en los precios y estándares ocasionada por la competencia excesiva.
10. RESTRICCIONES GEOGRAFICAS.	Pueden debilitar los incentivos de las instituciones para invertiren información, agravando el problema del free-rider.	Están diseñados para evitar la concentración de poder. Hay fragmentación del mercado.	

cuadro 1.7 (Cont.)

TIPO DE CONTROL \ EFECTOS	ASIMETRIAS DE INFORMACION	PODER DE MERCADO	EXTERNALIDADES
11.LIMITES EN EL RANGO DE ACTIVIDADES.	Pueden limitar la inversión en información, dado el segmento restringido del mercado donde operan.	La creencia es que estos evitan la concentración de poder económico. Genera fragmentación de los mercados.	Reducen el riesgo sistémico, puesto que las actividades no propiamente bancarias tienen riesgos adicionales, que se evitan limitando activ.
12.CRITERIOS DE AUTORIZACION (INCLUYE NO SOLO CAPITAL MINIMO, SINO IDONEIDAD DE LA GERENCIA).	Disminuyen, los test de idoneidad permiten un mayor conocimiento de la gerencia disminuye la selección adversa y protege del azar moral.	Cuando se trata de capitales mínimos muy altos, pueden representar una barrera a la entrada que acentúa el poder de mercado de los bancos est.	Genera confianza en el sistema, reduce el riesgo sistémico.
13.ADECUACION DEL CAPITAL.	Disminuyen, debe existir una mejora en la información y estimación de riesgos.		Genera confianza en el sistema, reduce el riesgo sistémico.
14.LIMITES EN LA CONCENTRACION DEL RIESGO.	Disminuyen, los límites a prestamos a relacionados o a un solo cliente obligan a la inversión en información en otros clientes. menos azar moral y sel.	Se reducen los vínculos económicos entre empresas relacionadas.	Reduce el riesgo sistémico
15.REQUERIMIENTOS DE REPORTE E INFORMACION.	Se reduce el azar moral, las agencias reguladoras disponen de más elementos para evaluar la situacion de solvencia y el portaf.de los bancos.	Previene la fijación de precios oligopolística. Obliga a fijar precios más competitivos.	Reduce el riesgo sistémico, genera confianza porque los reguladores pueden prever fallas masivas resolviendo a tiempo problemas de liquidez y solven.
16.DIVULGACION DE INFORMACION DEL MERCADO A LOS CONSUMIDORES	Disminuyen, los clientes disponen de mayores elementos para evaluar la posición de sus instituciones. Reduce el riesgo moral y la selección adversa	Reduce el abuso del poder de mercado.	Reduce el riesgo sistémico. Mejora la asignación de los recursos ya que los clientes evalúan mejor la calidad de las carteras de los bancos.
17.ESTANDARES TECNICOS MINIMOS.	Disminuyen los problemas derivados de las asimetrías de información, la calidad del servicio se homogeneiza.	Reduce la incidencia que tiene la concentración del mercado en la pérdida de eficiencia operativa de los bancos.	Genera confianza en el sistema, reduce el riesgo sistémico.
18.OFICINAS PARA LA PROTECCION DEL INTERES PUBLICO.	Los clientes disponen de un medio para conocer y protegerse de las malas prácticas bancarias.	Reduce los problemas derivados del abuso del poder de mercado.	Genera confianza en el sistema.
19.SEGURO DE DEPOSITOS.	Efecto ambiguo. El seguro de depósitos, si bien protege al consumidor de las malas practicas bancarias, promueve el azar moral, en tanto el consumidor no supervisa al banco y el banco puede asumir posiciones de riesgo excesivas.	Dada la protección estatal, los bancos pueden competir con tasas altas para los depósitos para obtener liquidez e incrementar su participación de mercado, si esto no esta controlado, lo que puede generar concentración de los depósitos en pocos bancos, lo que aumenta la inestabilidad, si uno de los bancos con gran porcentaje de depósitos falla.	Generalmente se crean para reducir el riesgo sistémico, pero cuando no se complementan con supervisión, el efecto es adverso, y promueve el azar moral.Si el seguro cubre todas las actividades de los bancos, incluso las que no corresponden al negocio propiamente bancario, de naturaleza más riesgosa, se incrementa el riesgo sistémico.

Capítulo II.-

REGULACION, INSTITUCIONES E INCENTIVOS: Caso Venezuela

Este capítulo reconstruye, en la primera parte, los "ciclos regulatorios" del contexto financiero venezolano, a partir del año 1989. Se plantea que el control del mercado financiero en Venezuela ha sido ampliamente utilizado como un instrumento de política económica. El esquema de política centralista no sólo estructuró un sistema financiero ***reprimido****, sino además creó una infraestructura institucional que favorecía la canalización de los recursos hacia el sector público, gracias a un marco regulatorio que permitía el control, directo o indirecto, de una parte importante del sistema bancario por el Estado, guiado más por consideraciones políticas que de competencia y eficiencia. La instrumentación en el año 89, de un programa de ajustes de corte liberal que enmarcaba una serie de reformas estructurales y un reforzamiento de los mecanismos de mercado, contemplaba una reforma financiera, que si bien en el largo plazo pretendía actuar sobre las numerosas rigideces estructurales del mercado, y redefinir el papel de las agencias regulatorias en el mercado financiero; en el corto plazo, se limitó a eliminar previamente controles prudenciales y organizacionales. El proceso de liberalización financiera no sólo modificó las condiciones del negocio bancario, sino además los* ***incentivos*** *de los banqueros para "diversificar" sus operaciones, realizar negociaciones de carácter especulativo y en general aumentar su exposición al riesgo. La laxitud de la supervisión, la seguridad que brindaba la garantía a los depósitos, y en definitiva las asimetrías de información que existen en el negocio bancario, favorecieron la conducta "fraudulenta" de la banca. La normativa de carácter especial dictada en 1994, en razón de la crisis financiera parece* ***revertir****, en virtud de los "controles centralizados que reclama la situación de emergencia financiera", la tendencia que había emprendido la reforma a la Ley del Banco Central de Venezuela de 1992 y la nueva Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras de 1993, a favor de la descentralización de los poderes y de una mayor autonomía de las agencias regulatorias.*

I.-

El mercado financiero venezolano se desenvolvió hasta 1989, al menos en términos formales, en un escenario de represión financiera[37]. El manejo discrecional y poco flexible de las

[37] Las teorías de represión financiera tienen su origen en los modelos clásicos de desarrollo económico, específicamente en los efectos "perniciosos" que el comportamiento del sistema financiero podía ocasionar a la economía y la tasa de crecimiento económico. i) El modelo Keynesiano sostenía que la preferencia por la liquidez que desincentivaba la inversión, era el impedimento principal para el crecimiento económico. Por lo tanto, la sociedad debía restringir, con todos los instrumentos que tuviera a su disposición, los incrementos en la tasa real de interés. Mediante una política monetaria expansiva -manteniendo fijo el nivel de precios- podría reducirse la tasa de interés, mientras que la fijación de un máximo a las tasas, crearía los incentivos necesarios para mantener la inversión en el nivel de equilibrio de pleno empleo. ii) En el modelo de Dinero y Crecimiento Económico de Tobin (1965), los agentes económicos asignan sus recursos entre dinero y activos de capital productivos; mientras mayor sea el rendimiento relativo del capital , mayor será la tasa capital/dinero en el portafolio de los agentes. Esto a su

tasas de interés por parte del Banco Central, en un contexto inflacionario, originó rendimientos reales negativos que provocaron una disminución en la demanda de los activos financieros internos y por tanto una fuerte desintermediación[38]. El control de los fondos operativos, a través del manejo de los encajes ordinarios y especiales, y el control asignativo del crédito, a fin de favorecer sectores específicos, provocaron ineficiencias en la asignación de los recursos, distorsiones en las carteras de crédito y sentaron las bases para la inadecuada evaluación del riesgo.

La política económica del "gobierno"[39], estaba orientada por los modelos de desarrollo y crecimiento económico que prevalecían en el contexto latinoamericano. La intervención del

---

vez, incrementará la relación capital/trabajo, mejorando la productividad laboral, y por tanto, el ingreso per capita. La tasa de crecimiento económico se acelera al incrementarse la relación capital/trabajo, luego de haber desincentivado la tenencia de dinero. Por lo tanto, reducir la rentabilidad del dinero incrementa el bienestar. Esto puede lograrse, bien disminuyendo la tasa de interés pasiva o acelerando el crecimiento del stock monetario. El modelo de Tobin al igual que el de Keynes subestiman las consecuencias inflacionarias de una política monetaria expansiva. iii) Medidas como el control de cambios, control de las tasas de interés, altos requerimientos de reserva y la supresión o falta de desarrollo de un mercado de capitales, pueden incrementar el flujo de recursos domésticos hacia el sector público, sin aumentar los impuestos, la inflación o las tasas de interés. El control sobre las tasas de interés, permite financiar el déficit público a menores costos. (Fray 1973, Nichols 1974). iv) En los modelos de desarrollo, basados en políticas selectivas de crédito, para implementar programas de inversión sectorial, la fijación institucional de las tasas de interés, es un elemento clave. En particular, el control sobre la tasa activa ha sido utilizada, junto con las restricciones de importación, para fomentar la industrialización mediante la sustitución de importaciones. v) Los neo-estructuralistas, encabezados por Lance Taylor (1979, 1981,1983) argumentan que, al incrementar las tasa de interés se incrementa la inflación por el lado de los costos, al tiempo que disminuye la tasa de crecimiento económico al reducirse la inversión. Fray, M. Money, Interest and Banking in Economic Development. University of California. 1988. (T. de los A.)

[38] Báez, R.; Reyes ,J. "El Proceso de Reforma Financiera en Venezuela". MONETARIA Oct-Dic. 1993.

[39] Mas allá de considerar la ***acción gubernamental*** como una elección realizada por un sujeto unitario que toma las decisiones, o como un output organizacional, parcialmente coordinado por un grupo de líderes, la acción gubernamental debe entenderse como el resultado de pactos dentro de un juego fuertemente competitivo. "***Política*** es el nombre de dicho juego: pactos entre jugadores dentro de la jerarquía gubenamental, a través de circuitos regularizados. Por ende, la conducta gubernamental puede entenderse, no como outputs organizacionales, sino como resultado de esos juegos de pactos (...) el modelo de la Política Gubernamental (o Burocrático) no considera un actor unitario sino a varios actores como jugadores, jugadores que no sólo atienden cuestiones estratégicas específicas, sino también diversos problemas intra-nacionales; jugadores que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sino a través del tira y afloja característico de la política. Allison, G. La Esencia de la Decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Grupo Editor Latinoamericano. p. 213. 1980.

Estado en todos los ámbitos de la economía, asociada con altos niveles de gasto público, caracterizaban la llamada ***macroeconomía del populismo*** [40].

Las directrices de política económica *reconocían la importancia del sistema financiero como canalizador de los recursos de la economía.* En este sentido, el control del mercado financiero era considerado un instrumento estratégico dentro de la política de financiamiento del desarrollo. El control sobre las tasa de interés, la asignación selectiva del crédito y la segmentación de los servicios financieros, mediante la especialización de la banca, fueron los controles que se implementaron a fin de canalizar el ahorro interno hacia inversiones *productivas*, principalmente en aquellos sectores considerados prioritarios.

La fijación administrativa de las tasas de interés, en el marco de los modelos de desarrollo, pretende reducir los costos de financiamiento del déficit público, estimular la demanda crediticia con fines productivos, mantener la rentabilidad del mercado financiero doméstico y protegerlo de la competencia extranjera -evitando flujos negativos de capital[41].

Los estudios realizados por Mckinnon y Shaw (1973)[42], muestran los efectos que tiene, sobre el mercado, la fijación de las tasas de interés. Si se establece un máximo a la tasa pasiva[43] -manteniendo libre la tasa activa- la tasa que enfrentaran los prestatarios será alta, dados los constreñimientos en la oferta de ahorro (crediticia). El alto margen financiero será utilizado, en

---

[40] "Entendemos por «populismo» un enfoque al análisis económico que hace hincapié en el crecimiento y la redistribución del ingreso, y minimiza los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas «agresivas» que operan fuera del mercado". Dornbusch,R.; Edwards, S. "La Macroeconomía del Populismo en la América Latina". 1989.

[41] Ortiz M., G. La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. Una vision de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica. 1994.

[42] Esta explicación es una traducción de los autores del apartado 1.4 **McKinnon-Shaw Financial Development Models**, del Capitulo I de Fray, 1988: 16-27.

[43] Se fija una tasa de interés nominal, tal que mantenga la tasa de interés real por debajo de su nivel de equilibrio. (McKinnon 1973, p. 71-77; Shaw 1973,p. 81-87)

una banca regulada pero competitiva, para financiar servicios que permitan competir fuera de los precios (publicidad y apertura de nuevas sucursales). Sin embargo, estos servicios no serán valorados - por los depositantes - a la par del pago de intereses. Ciertamente, la demanda real de dinero disminuye **invariablemente** con una reducción explícita de la tasa real de interés pasiva[44] (i.e., independientemente de los "otros" servicios que preste la banca).

En un contexto de tipos de interés fijo, la disminución de la tasa de interés real sobre los depósitos, al acelerase la inflación, genera un proceso de desintermediación, producto de los incentivos que se crean para el *reacomodo* del portafolio del público. A medida que la tasa de interés real va cayendo, los activos no depreciables - como la tierra - se convierten en un "depósito" para los ahorros, cada vez mas atractivo, en comparación con los activos financieros. Las mejoras en el bienestar, que ocasiona el aumento en los precio reales de los activos no financieros - dado el nivel de ingreso real - incrementa la relación bienestar/ingreso, y por tanto desincentiva el ahorro corriente[45].

La fijación de un máximo a la tasa activa, igualmente distorsiona la asignación de recursos. En presencia de un máximo sobre la tasa de interés de los fondos prestables, se introducen otros criterios de racionamiento distintos al precio. El crédito no se asigna de acuerdo con la productividad esperada de los proyectos de inversión, sino de acuerdo con los costos de transacción y el riesgo de morosidad percibido[46].

---

[44] La reducción de la tasa de interés real, producto de una mayor tasa de inflación, mas que de una menor tasa nominal de interés pasiva, es un fenómeno que puede ser causado por el impuesto implícito cargado al sistema financieo, mediante los requerimientos de reserva. Este impuesto se incrementa con la inflación. Dado que la demanda crediticia no es completamente inelástica con respecto al precio (a la tasa de interés activa), los depositantes tendrán que *soportar* una parte de la mayor carga impositiva, a través de una reducción de los servicios *"fuera de los precios"* (nonprice services) que podría prestarle el banco.

[45] Todas las teorías sobre el ahorro, basadas en la maximización intertemporal de la utilidad, muestran que un mayor bienestar incrementa el consumo, tanto en la actualidad como en el futuro, Por lo tanto, induce a una disminución en el ahorro del ingreso corriente (Fry y Williams, 1984 : 286-288).

[46] (Fray, 1988:22). "Las instituciones financieras formales toman en cuenta los costos y los riesgos asociados con los préstamos a otorgárseles a las diferentes clases de deudores. Si se les obliga a

La calidad de los colaterales, las presiones políticas, el "nombre", el tamaño del préstamo, y los *beneficios* ofrecidos a los *tramitantes* de los préstamos, también pueden influenciar la asignación del crédito, en la medida que representen una garantía de pago *sólida* [47].

Puede decirse entonces, que la fijación de máximos a las tasas de interés distorsiona la economía en tres sentidos. Primero, las bajas tasas de interés real producen un sesgo a favor del consumo actual y en contra del consumo futuro. Por lo tanto, pueden reducir el ahorro por debajo del nivel socialmente óptimo. Segundo, los potenciales prestamistas pueden comprometerse en inversiones directas, relativamente poco rentables, en vez de prestar, en forma de depósitos, dinero a los bancos. Tercero, los prestatarios financieros, capaces de obtener todos los fondos que deseen, a bajo costo, escogeran proyectos intensivos en capital, descuidando los criterios de rentabilidad.

En el contexto venezolano, la limitación de los mecanismos asignativos de mercado y la trayectoria proteccionista del Estado, avalaron la creación y el mantenimiento de instituciones ineficientes, en términos de rentabilidad, tanto en el sector real de la economía, como en el sector financiero[48].

---

cobrar tasa de interés preferenciales, estas instituciones adoptan mecanismos predecibles de racionamiento, que tienen un impacto considerable sobre la asignación del crédito". González V., Claudio. "Comportamiento de los Acreedores Agropecuarios al Racionar el Crédito: La Ley de Hierro de las Restricciones a las Tasas de Interés." 1984. p. 103

[47] "Las restricciones a la tasa de interés y otras regulaciones financieras usualmente tienden a restringir el uso de la información por parte de las instituciones de crédito (el bajo margen de ganancias no permite asumir altos costos de información). Si éstas operan con márgenes estrechos, la evaluación de propiedades a ser hipotecada podría ser la única actividad para reducir riesgos que podrían sufragar. Como resultado, la asignación de los préstamos se va a ver fuertemente afectada por el tipo de garantía que se ofrezca". González V., 1984:110.

[48] Uno de los argumentos clásicos en favor del proteccionismo es el de la *industria naciente*. Este argumento se basa en el supuesto de que la industria naciente experimenta un proceso dinámico de aprendizaje que genera economías externas despúes de un cierto período de tiempo y, de esta manera, requiere solamente de una intervención temporal del gobierno. (Chacholiades, 1992: 203).

"(...) se ha argumentado que aquí (en Venezuela) esta protección ha sido en muchos casos excesiva, dando lugar a situaciones de "industrias permanentemente nacientes", cuya ineficiencia, supuestamente temporal, se perpetúa, así

Los controles sobre las tasas de interés dieron acceso, a muchas empresas del sector real, a bajos costos de financiamiento, provocando distorsiones en los incentivos originales y en el nivel y la orientación de la inversión[49]. Asì mismo, la seguridad que brindaban la plena garantía de depósitos y la presencia del Banco Central de Venezuela, como prestamista de última instancia[50], creó una situación de azar moral que motivó a los bancos a acometer inversiones mas riesgosas.

La política de fijación de precios en el sector bancario, incentivó la competencia por los servicios, lo cual imponía altos costos de transformación no financieros; esto no sólo sesgo las estrategias competitivas de la banca[51], sino además, desvió muchos recursos de la banca a cuentas de *gasto*, mas que de *inversión*, debido a que los costos eran relativamente menos importantes para la banca comercial, en virtud de que una gran proporción de sus utilidades dependía de la retribución que fijara el Banco Central.

---

como su dependencia de la protección oficial (...)". Francés, A. "Abundancia, Confusión y cambio: El ambiente en que se desenvuelven las empresas y sus gerentes en Venezuela". Las Empresas Venezolanas: Su Gerencia. Ediciones IESA. 1989.

[49] Los controles sobre las tasas de interés desincentivan los criterios de rentabilidad en la elección de las inversiones. Es necesario observar que la tasa de interés real , como tasa de retorno al ahorro, induce a un mayor nivel de inversión, y como criterio de racionamiento, a una mayor eficiencia en las inversiones. El incremento cuantitativo y cualitativo de la inversión, tiene un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento económico. En las economías con represión financiera el crecimiento está restringido por el ahorro; en ellas abundan las oportunidades de inversión. (McKinnon 1973, p. 59-61; Shaw 1973, p.81). Fray, 1988: 19. (T. de los A.)

[50] El dilema principal de la existencia de un prestamista de última instancia , deriva del dilema básico de que si el mercado sabe que esta respaldado por un prestamista de última instancia, sentirá menos responsabilidad por el funcionamiento efectivo de los mercados de dinero y capital durante el siguiente *boom.* El bien público del prestamista de última instancia, debilita la responsabilidad privada por una banca segura y estable. Sin embargo, si no existiera una autoridad que frenara la desintermediación producto del pánico, entraría en el terreno la falacia de composición: cada participante al tratar de salvarse a sí mismo, contribuiría a dañar el todo.La paradoja es equivalente al dilema del prisionero. Los bancos centrales deben actuar, por un lado (prestando libremente) para frenar el pánico, y por el otro (dejar actuar el mercado) para mejorar las posibilidades de prevenir futuros pánicos. La actualidad inevitablemente domina la contingencia. Hoy gana al mañana. Kindleberger,C. Manias, Panics and Crashes. A History of Finantial Crises. Basic Books, Inc. 1978. p. 161-163. (T. delos A.)

[51] (...) Basadas en un criterio de crédito selectivo, con profundas barreras tanto para la entrada como para la salida e imposibilitadas para competir con tasas, las instituciones financieras se vieron obligadas a competir por servicios, lo cual suponía importantes costos de transformación no financieros, muchoas agencias, personal, publicidad y activos fijos significativos (...)". Vivancos, F. "¿Por qué la Crisis?". **Gerente**. 1994. p.17.

> **"(...) la fijación administrativa de los tipos de interés activos y pasivos, se realizaba sobre la base de preservar el equilibrio operativo de los intermediarios mas ineficientes del mercado, lo que aseguraba una rentabilidad patrimonial mínima para todo el sistema bancario, que podía elevarse considerablemente a nivel individual, si la gerencia controlaba medianamente el crecimiento de los costos de transformación (...)".**[52]

La fijación administrativa de las tasas de interés, también pueden ser utilizadas para incentivar la inversión privada, en aquellos sectores que el gobierno califique como *actividades prioritarias*. En este sentido, las políticas selectivas de crédito, instrumentadas con tasas de interés subsidiadas son un componente común de la restricción financiera.

"La canalización selectiva del crédito es un instrumento monetario cuyo objetivo es fomentar o disminuir ciertos tipos de préstamos e inversiones del sistema bancario, de acuerdo con los objetivos de pollìtica financiera. A través de la Canalización selectiva se busca orientar el financiamiento hacia aquellas actividades productivas consideradas como prioritarias" [53].

Bajo programas de crédito selectivo o sectorial, se requiere de los bancos, la asignación de un porcentaje mínimo de sus carteras de crédito, a sectores prioritarios de la economía, y a una tasa de interés subsidiada (preferencial) fijada, en términos nominales, por debajo de la tasa de interés del mercado.

Un problema crítico que se presenta virtualmente en todos los programas de crédito dirigido, es que la tasa de interés subsidiada para los préstamos, la cual es típicamente negativa en términos reales, desincentiva el pronto pago de los créditos. Los altos niveles de morosidad

---

[52] Faraco, Francisco; Suprani, R. La Crisis Bancaria Venezolana. Análisis Preliminar. Editorial PANAPO. 1995. p. 39.

[53] Ortiz M., G. La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. Una vision de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica. 1994. p.46

reducen la flexibilidad - al haber menos crédito disponible para nuevas inversiones- e incrementan la fragilidad del sistema financiero.

La asignación selectiva de crédito subsidiado ha sido un instrumento de política financiera ampliamente utilizado en el mercado venezolano. Desde principios de los años ochenta, ha habido un amplio set de regulaciones especiales de tasa de interés, aplicable a los préstamos hipotecarios para la construcción de viviendas, al crédito agrícola y otras actividades. En 1984, por ejemplo, se introduce una tasa preferencial de 8,5 por ciento para los préstamos agrícolas. Al mismo tiempo, se exigió a los bancos comerciales canalizar 17,5 por ciento de sus carteras de crédito a la actividad agrícola y 5 por ciento a la agroindustria. Cualquier déficit, relacionado con este requerimiento de portafolio, debía ser compensado por un monto equivalente en reservas legales, por encima de los requerimientos ordinarios. Las tasas de interés preferenciales usualmente se han establecido, independientemente de los criterios que rigen la fijación de tasa de interés por parte del Banco Central[54].

Una muestra de las políticas de crédito dirigido y de sus efectos sobre el comportamiento económico de un sector específico, lo constituye la creación del Instituto de Crédito Agrìcola y Pecuario (ICAP)[55].

"El ICAP como organismo crediticio pertenece a una tradición financiera, que fue tipificada en la década de los setenta, de organismos que pretendían promover el desarrollo rural basados en la ingenua estrategia de «dar créditos y prestar fondos». Esta estrategia *"constituye la alternativa «mas fácil» de distribuir los fondos a actividades agrícolas por parte del gobierno.*

---

[54] [54](T. de los A.) "Monetary Policy Instruments and Goverment Debt Management in Venezuela". Apendice II en: A Program for Finantial Sector Reform in Venezuela. FMI. Octubre, 1989

[55] El ICAP fue creado en 1975 " como la forma organizacional que satisfaría los requerimientos de crédito del pequeño productor rural y sus organizaciones económicas campesinas (OEC)". Cartea, M.J., Resolver un Problema sin Comprenderlo: El Caso ICAP. 1993. p. 14.

Es mas sencillo entregar dinero, que construir la infraestructura necesaria para desarrollar las actividades propias de las comunidades agrícolas; como por ejemplo vías de comunicación, creación de capital humano, fomento de innovaciones, tanto de tipo organizacional como financiero". [56]

La escasez de información estadística y la falta de una tecnología de riesgo agrícola, que permitiera a los bancos conocer la conducta económica de los pequeños productores, impidieron las respuestas institucionales que debían generar las políticas crediticias del ICAP.[57]

En términos amplios, la utilización de créditos dirigidos, como mecanismo de financiamiento[58] -lo cual era considerado clave para el desarrollo del país- creó distorsiones, tanto en los sectores hacia donde estaban destinados los créditos, como en el sistema financiero, en especial, en la banca comercial. En el sector real, no se hizo un uso racional del crédito, se financiaron actividades ineficientes con créditos *blandos*; no hubo, por lo tanto, un fortalecimiento real del aparato productivo. Por su parte, a las instituciones del sector financiero se les sometió a una mayor morosidad de la cartera, asociada a créditos de alto riesgo[59].

---

[56] Cartea, 1993. p.16.

[57] El impacto acumulado de las políticas crediticias del ICAP, en el sector campesino, ha tenido importantes consecuencias económicas: a) Un efecto de desplazamiento (*crowding out*) de la tecnología artesanal de manejo de riesgo del sistema crediticio informal por políticas distributivas de crédito. b) Consolidación de la hipótesis que los pequeños productores son sujetos de alto riesgo crediticio. Esto significa no invertir en nuevas tecnologías de análisis y transferencia de riesgo, lo que hace mucho mas difícil la incorporación de este sector a la intermediación financiera formal. c) La creación de canales de transferencias regresivas que van del sector campesino a la agroindustria. d) La implementación de un modo de análisis que percibe la conducta productiva campesina como «irracional» o «pasiva» ante los estímulos económicos. En esta visión ni siquiera se considera como posibilidad que dicha conducta sea una respuesta estratégica al riesgo y a la incertidumbre que los productores campesinos perciben como características sistemáticas de esa familia de políticas. Cartea, 1993. p. 4.

[58] La reforma a la Ley General de Bancos de 1975, estableció una serie de coeficientes obligatorios de inversión, lo que se denominó "políticas de gaveta", que buscaba darle recursos a ciertos sectores determinados por el Ejecutivo.

[59] "Los costos de prestar tienen tres componentes: el costo de oportunidad de los fondos, el costo de administración de los préstamos y las pérdidas por falta de pago. (...) Los costos encaminados a reducir el riesgo se dirigen a disminuir la probabilidad de mora en la cartera, a través del **uso de información en la selección de los deudores** y de los **esfuerzos de recuperación**. (...) la probabilidad de falta de pago, y la prima por riesgo, dependen de la

Las políticas selectivas de crédito necesitan un entorno de restricción financiera, ya que de otra manera, se desarrollarían canales financieros, expresamente para reorientar el crédito subsidiado, hacia otros usos con mayor rentabilidad privada. Para que las políticas de crédito selectivo puedan *funcionar*, los mercados financieros deben mantenerse **segmentados** y **restringidos**.

"La especialización de los servicios bancarios encuentra su origen en la idea de considerar que, por el grado de complejidad de las operaciones de intermediación financiera y la atención de nichos específicos, y con el afán de lograr un equilibrio en el desarrollo de todas ellas, era conveniente que se encontrasen ampliamente diversificadas a través de distintos intermediarios" [60].

La segmentación de los servicios financieros tiene implicaciones restrictivas sobre el crecimiento de las instituciones financieras. La especialización de los servicios favorece la concentración de riesgos[61] y por tanto, limita las posibilidades de afrontar los problemas de liquidez que introducen las asimetrías en los plazos de vencimiento de activos y pasivos.

El principio de especialización bancaria[62] en la estructura financiera venezolana, configuró un mercado bastante segmentado en donde se establecieron límites reales a la competencia.

---

capacidad y de la disposición del deudor para pagar." (González V., 1984:109-110). Comunmente, las políticas selectivas de crédito subestiman las estrategias de evaluación del riesgo en el proceso de canalización de los fondos prestables. De esta manera, distorsionan la asignación eficiente de los recursos crediticios e incrementan el riesgo en el portafolio de activos de las instituciones financieras.

[60] Ortíz, 1994:22.

[61] "La concentración de riesgos se produce cuando se conceden créditos o garantías en volumen desproporcionado con el capital del banco a un solo prestatario, a un grupo de prestatarios o a un determinado sector o industria". De juan, Aristóbulo. De Buenos a Malos Banqueros. XXIV Asamblea Anual de FELABAN. Noviembre, 1990. p. 5.

[62] El principio de especialización bancaria se consagró en el texto legal de 1961 (Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito), en el cual se establecía que cada instituto financiero sería una compañía anónima separada, de personalidad jurídica y accionistas diferentes, funcionando independiente: i) **Los bancos comerciales**: destinados a

El grado de especialización bancaria y los controles sobre las tasas de interés, restringieron el desarrollo de **economías de alcance** en la banca venezolana[63].

Las políticas de represión financiera reflejan en la práctica las consideraciones del Estado como ***corrector de las fallas de mercado***. Basada en el constructo teórico del ***pigouvianismo***[64],

---

captar y prestar a corto plazo, financiar capital de trabajo y otras operaciones de C.P. ii) **Las sociedades financieras**: para el financiamiento de activos fijos y bienes de consumo y servir de apoyo al desarrollo de compañías comerciales. iii) **Los bancos hipotecarios**: destinados al financiamiento de la construcción, utilizando instrumentos de captación de largo plazo.iv) **Las entidades de ahorro y préstamo**: empresas mutualistas destinadas al financiamiento para la adquisición de viviendas. Para el año 1989, la banca comercial detentaba el 70% de los activos del sistema financiero, seguidos por las sociedades financieras y los bancos hipotecarios con alrededor del 10% cada una. Las entidades de ahorro y préstamo, manejaban el 7% de los activos financieros y las arrendadoras financieras el 3%. Venezuela: A Blue Print For Finantial Sector Reform. FMI. 1989. "El Esatdo contribuyó a la especialización a través de instituciones como el Banco Industrial y el Banco Agricola y pecuario - destinadas a atender los requerimientos de sectores insuficientemente atendidos por las instituciones privadas- introduciendo un alto grado de especificidad en la canalización de los recursos". Hausmann, R; Stark, C. "Algunas Consideraciones Para la Modernizacion del Sistema Financiero Venezolano". Revista del Banco Central de Venezuela. Nº3. Julio-Septiembre de 1987. p. 178.

[63] La Teoría de los Mercados Contestables (Theory of perfectly Contestable Markets) sostiene que, lejos de ser un determinante exógeno del desempeño de la industria, la estructura de mercado se adapta a través de entradas y salidas, para permitir que la demanda de los consumidores sea atendida al mínimo costo. La desegmentación de los mercados financieros implica la expansión de los productores de bajo costo a expensas de los productores de alto costo.(Baumol, Panzar y Willig, 1983) La racionalidad de las leyes destinadas a segmentar la competencia interinstitucional presumen que, mientras las economías de escala pueden ser importantes en finanzas (tal que las pequeñas empresas deben ser protegidas) las economías de alcance no lo son. En la indutria de los servicios financieros el alcance ha estado siempre asociado al tamaño de la firma, haciendo muy difícil separar el rol que juegan las economías de producción conjunta, en el crecimiento y la rentabilidad de las firmas exitosas. Reese, Everett. "Thecnological and Regulatory Forces in The Developing Fusion of Finantial-Services Competition". The Journal of Finance. Vol XXXIX, No. 3. July 1984. (T. de los A.)

[64] El estudio de las externalidades, como el origen de la aparente incapacidad del mercado para conducir a una asignación óptima de los recursos, constituye la esencia de los trabajos de Arthur C. Pigou (*The Economics of Welfare*, 1932)."En la introducción de la teoría de las externalidades y de los mecanismos de corrección, se halla el legado fundamental de Pigou. (...) Es conveniente destacar que los conceptos y enfoques desarrollados por Pigou en cuanto a las externalidades fueron ampliamente aceptados, permaneciendo virtualmente sindiscusión hasta los años sesenta. El debate de los sesenta acerca de la validez de estos conceptos coincidio con la incorporación de los modelos formales para representar una situación de externalidades, de esta manera se consolidó lo que podría dominarse la Tradición Pigouviana, o sencillamente el *pigouvianismo*. (...) Estas ideas han sido una innegable influencia en el diseño de diversas políticas económicas, ya que aunque fueron realizadas con el propósito de ser un análisis positivo , más que normativo, se han convertido en una importante guía de lo que debe hacerse. Es así como han contribuido a justificar teóricamente múltiplés pol´ticas económicas en áreas tan cruciales como el medio ambiente. El aporte de Pígou representa una de las principales críticas a la doctrina del *Laissez Faire* económico." Obuchi, R; Sobrino, R. "De Cambridge a Chivirla. Una Prueba Experimental del Teorema de Coase". Memoria de Grado para optar al Título de Economista. UCAB. 1995.

la regulación *represiva* del sistema financiero asume la incapacidad del mercado para asignar eficientemente los recursos.

" Una característica importante del Estado pigouviano es que en su función de corrector le corresponde el rol de decisor en la asignación final de los recursos. Cuando el Estado interviene para corregir una externalidad, se pasa del mercado, el cual es un sistema de decisiones descentralizado; al Estado, que es un sistema de decisión centralizado."[65]

En términos de las distinciones entre los diversos tipos de regulación que propone Vittas (1991) los controles *represivos* pueden identificarse con los controles **macroeconómicos**, **asignativos** y **estructurales**.

*" Los **controles macroeconómicos** son frecuentemente justificados por la necesidad de controlar la expansión del crédito, el mantenimiento en la estabilidad de los precios y por la ausencia de mercados de efectivo y de bonos del gobierno que pudieran permitir el uso de mecanismos basados en el mercado para el control monetario y crediticio. Pero en vez de controles directos que eliminan la competencia e inhiben la innovación, los gobiernos deberían estimular el desarrollo de mercados monetarios y de bonos. Los **controles de asignación** son motivados por la necesidad de financiar sectores con ganancias dinámicas y eficientes, pero limitados o de insuficiente acceso al crédito. Debido a su pobre diseño y deficiente implementación, el control en la asignación de crédito ha fracasado en el logro de sus objetivos en la mayoría de los países. Los **controles estructurales** constituyen la forma mas controversial de regulación financiera, ya que imponen limitaciones geográficas y funcionales a la actividad de las instituciones financieras. Su objetivo central ha sido prevenir la*

[65] (Ibíd. p. 17-18)

concentración excesiva, limitar el potencial para conflictos de intereses y desalentar a las instituciones financieras de asumir riesgos excesivos por expansión dentro de áreas que escapan del objetivo del negocio. Pero los controles estructurales son básicamente motivados por consideraciones políticas, tanto para preservar la posición dominante de los bancos domésticos, como para proteger diferentes tipos de instituciones financieras. Dichos controles pueden causar una fragmentación del sistema financiero en un gran número de pequeñas instituciones con limitados recursos de capital. Asì mismo, pueden disminuir la efectividad de otros tipos de regulaciones financieras." [66]

A Dónde Nos LLevaron Los Controles?

En Venezuela, al igual que en muchos otros paìses de América Latina, el control del sistema financiero ha sido utilizado como un instrumento de desarrollo económico y de la política económica general del Estado[67]. Estos controles, lejos de fortalecer el mercado financiero, han limitado su desarrollo y la capacidad para cubrir la demanda financiera interna y las exigencias competitivas de los mercados externos[68].

---

[66] Pérez, A. Innovación Financiera en un Sistema Financiero Regulado: Caso Venezuela. Memoria de Grado para optar al Título de Economista. UCAB. 1995. p. 8-9.

[67] Muchos paises de América Latina implementaron políticas de crecimiento económico influenciadas por las teorías clásicas de represión financiera, sin embargo, la falta de un entendimiento económico previo, les impidió ver que las restricciones financieras debían ser sólo un paso inicial, destinado a crear las condiciones necesarias para edificar un sistema financiero robusto, que canalizara eficientemente los recursos de la economía. La represión financiera era un escenario temporal que debía modificarse en virtud de los avances tecnológicos y del acelerado dinamismo del mercado financiero.

[68] " El diagnóstico de las autoridades económicas de los países del Cono Sur sostenía que la represión financiera contribuyó decisivamente a deprimir el ahorro y la inversión privados, a reducir el tamaño del sistema financiero formal y a constreñir el volumen y la variedad de activos financieros. A demás promovió el autofinanciamiento de los agentes económicos y la desintermediación financiera, con la consiguiente baja rentabilidad media de los proyectos de inversión, y la segmentación del mercado crediticio entre quienes tenían acceso al mercado formal subsidiado y quienes tenían que recurrir a los mercados informales, a costos y con riesgos muy superiores".Zahler., R. "Estrategias Financieras Latinoamericanas: La experiencia del Cono Sur". Colección Estudios CIEPLAN. N° 23, marzo 1988. p. 118-119. Ver a demás Informe del Banco Mundial 1990.

A nivel micro, es importante discutir el impacto de la regulación sobre la conducta estratégica de los agentes económicos.

Una paradoja surge de este planteamiento: mientras mas normativo es el sistema regulatorio (como en el caso venezolano) mayor parece ser el tipo de comportamiento fraudulento e imprudente a que da lugar dicho tipo de regulación.[69]

Es necesario reconocer "que los agentes económicos responden y explotan incentivos aunque esto conlleve la creación de externalidades negativas al resto de la sociedad. Si la regulación aumenta los costos de transacción, lo agentes económicos afectados buscarán negociar opciones distintas que reduzcan los costos de las mismas"[70]; por ejemplo:

En un contexto de tipo de interés fijo: *"Un prestamista atraerá mas clientes en la medida en que disminuyan los costos de transacción del prestatario para acceder a un crédito. Los Bancos Agrícolas que desean alcanzar un mayor número de pequeños productores deben reducir estos costos; sin embargo, existen razones sólidas y racionales por las cuales los bancos están imposibilitados o carecen de voluntad para hacerlo. Primero, algunos de estos costos son necesarios para recolectar información vital que permita extender buenos préstamos. Los costosos procedimientos y los documentos empleados, a menudo están basados en un código bancario que el banco no puede alterar. Segundo, en el caso de aquellos procedimientos determinados internamente por los bancos, puede haber renuencia a simplificarlos. Esto puede parecer paradójico dado que las tasas de interés fijas generan bajo rendimiento por lo que los bancos tendrían incentivos para reducir los costos. Sin embargo, no hay tal paradoja, ya que los bancos pueden utilizar los costos de transacción de los prestatarios como mecanismo de*

[69] Pérez, 1995: i.
[70] Pérez, 1995: 11.

racionamiento de crédito. Por lo tanto, el incentivo no es cambiar los procedimientos de otorgamiento de los créditos, sino mas bien, trasladar los costos de transacción a los prestatarios, generando una doble consecuencia: racionamiento del crédito y una disminución en los costos operativos del banco." [71]

En el contexto venezolano, la **Hipótesis Tinoco-Marturet**[72] asume implícitamente que el marco regulatorio incide sobre la conducta estratégica de los agentes económicos.

La hipótesis Tinoco-Marturet plantea una relación inversa entre la regulación y la innovación financiera, en los siguientes términos:

> **" La sobreregulación del sistema financiero ha significado que la capacidad innovadora y creativa de nuestra gerencia financiera quedó totalmente congelada y dejamos de aprovechar todos los avances de la ciencia y de la técnica en los últimos 20 años."**

El estudio, **Innovación Financiera en un Sistema Financiero Regulado: Caso Venezuela**[73], evidencia que desde el punto de vista teórico no hay tendencia alguna que corrobore esta hipótesis, antes bien, deja claro que el pensamiento académico tiende a considerar la regulación como uno de los orígenes más importantes de la innovación. En lo que respecta al trabajo de campo, se demuestra que la postura académica es solamente significativa entre el grupo de analistas/académicos nacionales, quedando clasificada la evasión de la regulación como primera causa de innovación para este grupo. Los banqueros se refirieron a la regulación como un desincentivo en el proceso innovador, por retrasarlo y porque la regulación en sí misma no produce innovación, queriendo decir con esto que el hecho de que exista una regulación no es

---

[71] (T. de los A.) Ladman, J. "Loan Transaction Costs, Credit Rationing, and Market Structure: The Case of Bolivia". Under mining Rural Development with Cheap Credit. Edited by Dale W. Adams, Douglas H. Graham, J.D. Von Pischke. Westview Press. 1984.

[72] Cartea, 1993:3.

[73] Pérez, A. Memoria de Grado para optar al Título de Economista. UCAB. 1995.

suficiente para la puesta en el mercado de una innovación. Sin embargo, al mismo tiempo, los banqueros estuvieron de acuerdo en que si han ocurrido innovaciones financieras en Venezuela[74].

Además el trabajo vislumbra "que no hay opiniones favorables para el Agente[75]; se dice que su comportamiento ha sido parcializado e incompetente en la labor que se les ha encomendado, que la regulación del sistema no está acorde ni con su propia evolución, ni con la del mercado y que la Agencia[76] no tiene el rango que sus funciones exige."

Metafóricamente se plantea que "lo que muchas de nuestras instituciones y organizaciones no han comprendido es que lo que se necesita es un nuevo traje, hecho a la medida del cuerpo de hoy: **el traje lo hace el sastre, pero la medida la pone el cliente**.

> **(...) en un momento del tiempo, el argumento implica, que las instituciones y la estructura de creencias son constreñimientos críticos sobre aquellos *haciendo elecciones*, y son, por lo tanto un ingrediente esencial al construir modelos. Con el tiempo, este enfoque tiene implicaciones fundamentales para entender los cambios económicos. El desempeño de la economía es una consecuencia de la estructura de incentivos prevaleciente, esto es, de la infraestructura institucional, de la política y la economía(...)[77].**

---

[74] Pérez, 1995: 87-88.

[75] "... nadie posee el interés público como una meta auténtica propia, es decir, como el sujeto de auténticas preferencias privadas, egoístas, centradas en sí mismo. Por lo tanto, todos los que actúan a favor del interés público son Agentes." (Mitnik,1989:289). Citado en Pérez, 1995:4.

[76] "Las Agencias son instrumentos *ad hoc* de la política legislativa. El Congreso determina los objetivos, procedimientos y poderes de las agencias." (Spulber, 1979:71). Las agencias tienen como función « regular una industria cuyas actividades tienen impacto sobre algun grupo de consumidores, asi como, tal vez, sobre otros grupos interesados en los efectos de la producción de la industria»". Pérez, 1995: 13.

[77] Denzau, A; North, D. Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. KYKLOS, vol. 47. 1994. p. 27. (T. de los A).

* * *

El esquema centralista no solo estructuró un sistema financiero *reprimido*, sino además creó un infraestructura institucional que favorecía la canalización de los recursos hacia el sector público, gracias a un marco regulatorio que permitía el control, directo o indirecto, de una parte importante del sistema bancario por el Estado, guiado mas por consideraciones políticas que de competencia y eficiencia.

La falta de claridad en el rol que debían cumplir el Banco Central de Venezuela, el Ministrerio de Hacienda, la Superintendencia de Bancos[78] y el Fondo de Garantía de depósitos (FOGADE)[79] sobre el sistema financiero, generaba una duplicación de esfuerzos y solapamiento de las atribuciones, y lo que es peor, una falta de precisión en la normativa operacional de la banca.

---

[78] La creación de la **Superintendencia de Bancos** y del **Consejo Bancario Nacional** se estableció en la **Ley de Bancos del 24 de enero de 1940**, derogatoria de la Ley de Bancos de 1936. La Superintendencia de Bancos inicia sus actividades el 16 de febrero de 1940, sustituyendo a la Fiscalía General de Bancos, órgano adscrito al Ministerio de Fomento. Consisten dichas actividades en inspecciones a sucursales y agencias de los Bancos y Casas de Cambio existentes, las cuales desde el principio quedan igualmente sometidas a la potestad controladora de la Superintendencia. Paralelamente, el organismo debía velar por por las formalidades de constitución y funcionamiento que la Ley de Bancos estableció: adopción de la forma de sociedad anónima para los bancos; capital mínimo pagado de dos millones de bolívares para los bancos domiciliados en el Distrito Federal, y de un millón de bolívares para los que tuvieran su asiento en el resto del país; restricciones para el endeudamiento y para la recepción de depósitos en moneda extranjera; publicación mensual de sus balances y estados de ganancias y pérdidas en un diario, entre otras.

[79] La crisis del Banco de Comercio y del Grupo Financiero BANCOMER en 1985 condujo al Ejecutivo a dictar, en uso de las atribuciones que le fueron delegadas por el Congreso Nacional de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 190, numeral 8 de la Constitución Nacional, de conformidad con lo previsto en los artículos 1, nimeral 13, y 2 de la "*Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para adoptar medidas económicas o financieras requeridas por el interés público*" de fecha 20 de junio de 1984, el " **Estatuto del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria**", mediante **Decreto Nº 540**, publicado en **Gaceta Oficial No. 32.190** de fecha 22 de marzo de 1985. El objeto del Fondo, según la normativa dictada, es " *el garantizar los depósitos hechos por el público en los Bancos e instituciones de crédito, y actuar como instrumento de apoyo para el funcionamiento y la solvencia de los Bancos e instituciones de crédito intervenidos, o no intervenidos, cuando dicho apoyo sea necesario para la protección del sistema financiero y la preservación de los depósitos del público*".

En materia de supervisión el énfasis estaba en el cumplimiento de regulaciones específicas de carácter monetario y fiscal, mas que en el análisis de riesgo crediticio y la condición general de solvencia de los bancos.

La falta de equipo tecnológico apropiado y de un pool de profesionales entrenados para estas gestiones. Inadecuadas prácticas contables y criterios de clasificación de crédito, la falta de supervisión continua sobre los bancos y la ausencia de un sistema para el análisis del riesgo crediticio, debilitaban la capacidad operativa de la Superintendencia. Bajo estas circunstancias, la concentración excesiva de préstamos y otras prácticas imprudentes podían mantenerse inadvertidamente. Por lo tanto, los estados financieros no representaban una base confiable para la evaluación de la verdadera condición financiera de los bancos.

FOGADE, como organismo encargado del esquema de seguro de depósitos tenía también una débil posición funcional. La discrecionalidad que tenían el BCV y el Ministero de Hacienda, le restaba autoridad en materia de auxilios financieros. No tenía una estimación real del monto de depósitos que debía cubrir eventualmente. Brindaba apoyo financiero a las instituciones en problemas sin un respaldo o criterio formal, y sin límites a su exposición.

En materia de política monetaria, existía un complejo set de regulaciones monetarias que requerían de numerosas decisiones administrativas. La situación se complicaba al estar involucrados los ministerios y otras entidades del gobierno, en las decisiones regulatorias relacionadas con las transacciones financieras. En el manejo de la política monetaria, el Banco Central no se había apoyado en los requerimientos de reserva como instrumentos de control activo, por lo que los requerimientos habían permanecido sin cambios, y relativamente bajos. Adicionalmente a los controles sobre las tasas de interés, los principales instrumentos del Banco Central eran las **facilidades de crédito** (redescuentos, reportos, adelantos, compra de cartera) y

la **tasa de redescuento**; incluso utilizó, períodicamente, su mesa de dinero como instrumento para el manejo de la liquidez.

El Banco Central actuaba también como administrador fiduciario de muchas entidades públicas, invirtiendo sus portafolios en valores del gobierno. Esta función de administrador fiduciario se utilizaba para ***evadir*** la legislación que prohibía al Banco Central la colocación directa de títulos públicos.

En general, había poca transparencia en la política monetaria. El mercado observaba el sistema existente de regulaciones, prácticas y decisiones administrativas como muy costoso y arbitrario. Además, parece haber acuerdo en que el Banco Central era muy ***moldeable*** a las necesidades políticas del poder Ejecutivo[80].

La ausencia de un mercado de capitales desarrollado, limitaba las posibilidades de reducir el peso de los **grupos financieros**[81] en la estructura de financiamiento. El mercado interbancario estaba poco desarrollado, por lo que existían pocos instrumentos de liquidez de corto plazo. No había tampoco mucho "alcance" para la emisión primaria de valores y el mercado secundario estaba relativamente limitado. Las prácticas y los instrumentos inapropiados, empleados en el manejo de la política monetaria y de la deuda pública, retardaron el desarrollo del mercado; la falta de transparencia en las reglas de las transacciones y el proceso de fijación de precios, parecen haber tenido el mismo efecto.[82]

---

[80] FMI, 1989.

[81] Exitía un alto grado de concentración de instituciones financieras, en **grupos**, alrededor de los bancos comerciales. Se estimaba que los **grupos** asociados con los seis bancos mas grandes, contaban con aproximadamente el cincuenta por ciento de los activos de la banca privada venezolana. Existía claramente un espacio para las prácticas oligopolísticas y las transacciones preferenciales con las compañías no financieras, relacionadas con los grupos. Había grupos financieros que operaban como **banca múltiple**, pero que no eran supervisados como tal. (FMI, 1989).

[82] "Los mercados de valores en Venezuela no están en capacidad de servir de apoyo a las necesidades de capital social de la economía nacional. Los mercados de valores y accionarios en Venezuela continúan en gran parte

Dadas estas condiciones en el sistema financiero y los desajustes a nivel macroeconómico, la nueva administración implementó, en el año 1989, un programa de ajustes de corte neoliberal que contemplaba una serie de reformas estructurales y un reforzamiento de los mecanismos de mercado. El objetivo global de este programa era conseguir el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos en el mediano plazo, evitando en el corto plazo el desencadenamiento de un proceso de hiperinflación o un dislocamiento general del aparato productivo[83].

De la Represión a la Liberalización Financiera

En el marco del programa de reforma estructural, orientado por las directrices del Fondo Monetario Internacional (FMI)[84].[85], se instrumentó una reforma financiera que si bien en

---

subdesarrollados si se comparan a los de otros países de América Latina. (...) Existen varias razones que explican el reducido tamaño de la bolsa de valores de Caracas: (a) **Las motivaciones de los gerentes venezolanos**: las empresas venezolanas generalmente son propiedad de familias y muchas prefieren mantener el control de su empresa y no arriesgarse a diluirlo a través de la emisión de acciones. Muchos gerentes no desean acatar los requisitos de divulgación de información que exige el mercado de valores, temiendo que la información acerca de las operaciones y ganancias de la empresa, podría ser utilizada contra la compañía por sus proveedores, clientes o empleados. Los gerentes venezolanos están acostumbrados a financiar sus inversiones con utilidades no distribuidas, o a través de préstamos de bancos con los cuales mantenían buenas relaciones. (b) **El riesgo para los inversionistas**: el riesgo de los inversionistas aumenta debido a la ausencia de leyes para convertir el uso indebido de información interna y la manipulación del mercado en delitos penales, y a una escasa supervisión. (c) **Un sistema anticuado de liquidación y compensación**: las transferencias accionarias están regidas por el Código de Comercio de 1919, el cual prevé que todas las transferencias bursátiles se realicen manualmente en los libros de la empresa en cuestión. Dicha regulación convierte al proceso de compensación y liquidación en una "pesadilla". Enright, M. "Un sólido sistema bancario requiere eficiencia y confianza". EL UNIVERSAL. 8 de enero de 1995. p. 2/1.

[83] Navarro, Juan Carlos ; Rigobon, R. "La Economía Política del Ajuste Estructural y de la Reforma del Sector Público en Venezuela". Estabilización y Reforma Estructural en América Latina . TM Editores - FEDEDESARROLLO, 1993. p. 295.

[84] Con el nivel crítico de reservas internacionales para 1989 (unos mil 500 millones de dólares, las operativas) Venezuela acude al FMI y al Banco Mundial (BM) para *negociar* la emisión de nuevos créditos que venían ligados a la *condicionalidad* de un programa de ajuste sectorial y estructural. "Para compatibilizar el problema de la deuda externa con el desarrollo económico de los países latinoamericanos, se ha sugerido la implementación de la estrategia de «ajuste con cremiento». Esta estrategia corresponde a una antigua propuesta latinoamericana. Dados los numerosos y reiterados programas suscritos por los países latinoamericanos con el FMI, existe desde hace un tiempo un consenso bastante generalizado de que dichos programas de ajuste reducen el desequilibrio externo pero: (i) Se genera un alto costo interno. (ii) Además, la economía no se desplaza hacia una trayectoria de crecimiento estable, elevada y viable, por cuanto no se producen los cambio estructurales requeridos.(...) Según Kahn y Knight (1985), en el programa típico del FMI se puede distinguir un componente **macroeconómico** y uno de **ajuste**

el largo plazo pretendía no sólo, actuar sobre las numerosas rigideces estructurales del mercado, sino además **redefinir** el papel de las Agencias en el mercado financiero,

> **" El programa de ajustes planteó la reforma financiera. Esta pretendía crear un marco mas simple, ágil y transparente, una estructura regulatoria para un sistema capaz de maximizar la tasa de ahorro, asignar recursos en función del riesgo y el costo de los recursos captados, aprovechar las ventajas de las economías de escala, reducir la participación estatal en la actividad financiera, eliminar las duplicaciones de las funciones y fortalecer las facultades individuales del BCV, Superintendencia y Fogade, robustecer el mercado de capitales y crear los fondos de pensiones y jubilaciones."** [86]

en el corto plazo, se limitó a eliminar los controles macroecnómicos, asignativos y estructurales (*represivos*), sin haber implementado previamente controles **prudenciales** y organizacionales.

> **"(...) el mayor alcance de esta reforma ha sido conferir mayor amplitud a la libertad operativa de los intermediarios, pero, con el handicap de haber desestimado las lecciones mundiales en la materia: las facilidades para modificar y estructurar sus balances conforme a los principios del mercado no fueron**

---

estructural. El primer componente se basa principalmente en políticas restrictivas en el plano monetario, fiscal y de crédito interno, dirigidas a eliminar el desequilibrio entre la demanda agregada y la oferta agregada, mejorar la cuenta corriente y reducir la inflación. Generalmente se pone especial énfasis en el control del déficit fiscal. El componente de ajuste estructural o de reasignación de recursos, por otra parte, incluye usualmente tres bloques principales de políticas: (i) liberalización comercial; (ii) reforma financiera, y (iii) una devaluación importante, incluyendo la unificación en los tipos de cambio en el caso de tasas múltiples. Los objetivos de este componente son aumentar la eficiencia, incentivar la inversión productiva y estimular las oportunidades de crecimiento". Meller,P. "América Latina y la Condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial". Colección Estudios CIEPLAN. N° 23. marzo, 1988.

[85] En el caso venezolano, el redimensionamiento del Estado, la liberalización de precios y tasas de interés, la apertura a los mercados externos, la adopción de un tipo de cambio único y flexible y la eliminación de los subsidios por parte del Estado, fueron los lineamientos generales del programa de restructuración y ajuste. Los objetivos generales que pretendía alcanzar este paquete de medidas económicas eran los siguientes: Devolver la salud al sector externo, reducir la deuda, privatización, diversificación productiva, captar inversiones extranjeras, aumentar el ahorro interno, estabilidad cambiaria, controlar la inflación, racionalizar el gasto público. **NUMERO** 441, marzo 5. 1989.

[86] Faraco,F. **GERENTE**, marzo. 1994. p. 65.

acompañadas de una depuración profunda del sistema. No se sacó de circulación a los entes mas insolventes ni se obligó a recapitalizar a lo menos rentables. Tampoco se adecuó el marco regulatorio ni se fortaleció la capacidad de inspección y seguimiento del órgano supervisor (...)." [87]

La necesidad de controles **prudenciales** y **organizacionales** deriva del hecho de que *el sistema financiero sufre problemas de riesgo moral, es susceptible al comportamiento fraudulento e imprudente y está propenso a la inestabilidad y crisis.* (Vittas, 1991)

La liberalización de los controles, después de varias décadas de represión financiera, ocasionó un aumento en las tasas de interés. Dado el entorno inflacionario y el aumento en la tasa de encaje, se incentivaron mayores aumentos en el margen financiero y por ende una reducción en la eficiencia operativa de la banca[88].

Las instituciones financieras que operaban en un entorno restrictivo, pero bajo un amplio grado de protección por parte del Estado, no habían desarrollado instrumentos que les permitieran resguardarse patrimonialmente; los aumentos en las tasas de interés afectaron negativamente la capacidad de pago de sus deudores y por tanto la recuperabilidad de sus carteras de crédito.

---

[87] Faraco, F. **GERENTE**, marzo. 1994. p. 65.

[88] " En circunstancias de liberalización financiera, tras varias décadas de represión financiera, la banca estuvo sujeta a enormes presiones del medio ambiente macroeconómico caracterizado por la inestabilidad de precios, la volatilidad cambiaria, la indisciplina fiscal y la sobre-restricción monetaria. Altas e irregulares tasas de inflación, sumadas a la inconsistencia entre las políticas monetaria y fiscal que tendían a profundizarlas, provocaron tasas de interés nominales inconvenientemente altas,
con consecuencias negativas para la solvencia de los deudores y las posibilidades de intermediación del sistema financiero. Dificultades que con el giro recesivo del último trimestre de 1992, terminan por deteriorar la solvencia del sector real de la economía (deudor) traspasando su insolvencia al sistema financiero". Vivancos, F. Síntesis Ponencia: " El Entorno Macroeconómico y el Sistema Financiero Venezolano". Foro: La Gestión Bancaria dentro del Entorno Macroeconómico. Caracas, julio 1995.
El economista Francisco Vivancos muestra, mediante el análisis de la **estructura de gastos** de la banca comercial, que el aumento en el margen financiero refleja el impacto de una economía de mayor inflación, mas que una menor eficiencia en la banca comercial venezolana. "¿Por qué la Crisis?. Guía Financiera Gerente. 1994. p.18.

> **El gobierno debe reconocer que la implementación de reformas macroeconómicas estructurales implicará tasas de interés reales por encima de los niveles corrientes y cambios en los precios relativos. Esto debilitará la condición financiera de muchos deudores, incrementará el número de intermediarios en "peligro" , y afectará la liquidez y solvencia del sistema financiero. Por lo tanto, es importante una reforma financiera que incluya mejoras en el entorno regulatorio, supervisión efectiva de las instituciones financieras, y mecanismos para el manejo de instituciones insolventes.**[89]

El deterioro en el valor de los activos financieros *indujo a las instituciones bancarias a aumentar su exposición al riesgo*, lo cual agravó sus problema de solvencia, esto sumado a los desajustes macroeconómicos, que hicieron crisis a finales de 1992, marcaron un ascenso en el proceso de descapitalización que venía sufriendo la banca desde principios de los ochenta[90].

El proceso de liberalización financiera no sólo modificó las condiciones del negocio bancario, sino además los **incentivos** de los banqueros para "diversificar" sus operaciones, realizar negociaciones de carácter especultivo, y en general aumentar su exposición al riesgo[91].

> **"El principal problema que ha afectado a la banca venezolana radica en que los banqueros cayeron en la *tentación* de incursionar en un mercado distinto al estrictamente bancario, financiando actividades del sector real de la economía. Los principales peligros de actuar de esta forma son: desviar recursos hacia actividades ajenas a la intermediación bancaria y utilizar los fondos para financiar proyectos del propio banquero o su entorno."** [92]

---

[89] (T. de los A.) FMI, 1989.

[90] Ver Faraco, F; Suprani, R. La Crisis Bancaria Venezolana. Análisis Preliminar. Editorial PANAPO. 1995. p. 49-55.

[91] En contraste con el planteamiento teórico de que las crisis financieras se deben *únicamente* a factores macroeconómicos, es necesario reconocer el papel de la gestión, como elemento fundamental en todas las crisis bancarias, y como posible multiplicador de pérdidas y distorsiones en la economía. (De Juan, Aristóbulo,1990). "Una mala gestión y una supervisión ineficaz son factores relevantes, no sólo en las crisis de instituciones aisladas o en aquellas que afectan a una parte del sistema bancario, como podría parecer obvio. Constituyen también un elemento esencial de las crisis financieras generales que afectan la totalidad de un sistema." Ibíd. p.1.

[92] García Montoya, L. **GERENTE**, marzo.1994. p.64.

La laxitud de la supervisón, debido principalmente a la débil capacidad operativa de la Superintendencia de Bancos; la ausencia de controles prudenciales -que fiscalizaran debidamente los requerimientos mínimos de capital, la diversificación de activos y el otorgamiento de créditos internos- la seguridad que brindaba el esquema de Seguro de Depósitos, y en **definitiva la escasez de información sobre el riesgo del sistema y de las instituciones financieras**[93], *favorecieron* la conducta "fraudulenta" de la banca.

"Hasta mediados de la década de los ochenta, el sistema financiero presentaba una situación de control total en las operaciones taxativamente permitidas por la normativa vigente, las cuales regulaban además la participación de las instituciones financieras en los diversos mercados y los costos al estar facultado el Banco de Venezuela para la fijación máxima y mínima de las tasas activas y pasivas, creando así, un mercado poco competitivo, poco eficiente operativamente y con altos costos operativos.

Además, gravemente esta compresión del sector financiero dió lugar a un crecimiento y ramificación de los bancos comerciales a través de subsidisrias o filiales, agrupadas normalmente bajo la figura jurídica del Holding, que evolucionaría hacia la noción de grupo financiero, figura esta para la cual la Ley de Bancos vigente en la década no contemplaba formas consolidadas o globales de control.

Es así como, para graficar la hipertrofia del mercado, se descubrió en la actual crisis y durante 1994 que las ocho instituciones intervenidas poseían un promedio individual de 600 sociedades mercantiles, relacionadas con las instituciones financieras del grupo o con sus Directores y administradores, las cuales recibieron préstamos enormes sin garantías o fueron agentes de operacionse sin retorno con el dinero de los depositantes por vía delas famosas mesas de dinero o de la banca off-shore. La situación descrita se mantuvo prácticamente inalterada hasta 1989. En el mismo sentido la crisis actual ha demostrado que los problemas de insolvencia están radicados en las empresas no financieras."[94]

---

[93] "En Venezuela no se cuenta con un mercado abierto y transparente en materia de información bancaria y clasificaión de riesgos de institución financiera. Eso se presta a manipulaciones interesadas. En ese sentido, hace falta incorporar al debate público los avances recientes en materia de clasificación de risgo y análisis de estados financieros (más allá del viejo CAMEL) y se debe incluir en la agenda de reformas institucionales y del marco legal en el área financiera, todo lo relativo al manejo de información de riesgo bancario, bajo la premisa de mejorar la calidad y transparencia del mercado, en particular, se debe estimular la competencia en el mercado de intermediarios de información financiera y proveedores de ranking bancario, en función de minimizar el manejo discrecional de las tablas de clasificaci'ón de risgo". Nobrega, T., "El Manejo de la Información Bnacaria". Banca & Finanzas. 15 de julio de 1995. p. 22.

[94] Turuhpial, H. "XX Jornadas J.M. Domínguez Escovar" . Barquisimeto, enero,1994.

"Lo ocurrido en la Venezuela de hoy en el sistema financiero es el resultado de una política regulatoria que «ha permitido» la conducta de los altos maquiavélicos ocasionando costos muy altos al resto de la población"[95]

El estudio, **Maquiavelismo como Conducta Estratégica. Un Estudio en Economía Experimental**[96], analiza la conducta humana ante los contratos implícitos y las normas éticas. Los resultados obtenidos por la investigación no dejan lugar a dudas. Si las ganancias son substanciales, los agentes económicos m;as agresivos (denominados en el estudio altos maquiavélicos), en un ambiente caracterizado por la laxitud, mostraron formas de conducta fraudulentas violando los contratos implícitos y las normas establecidas[97].

Pareciera entonces que este comportamiento "fraudulento" de los bancos es una respuesta **racional** a los incentivos creados.

Las Agencias Regulatorias y los Controles "Preventivos"

La redefinición de las funciones de los organismos encargados de la regulación y control del sistema financiero, comienza a hacerse efectiva, básicamente con la reforma a la Ley del Banco Central, aprobada en 1992.

---

[95] Pérez, 1995:11.

[96] Mendible, R.; Senior, F. Maquiavelismo como Conducta Estratégica. Un Estudio en Economía Experimental. Memoria de Grado para optar al Título de Economista. UCAB. 1994.

[97] Los resultados del estudio corroboran este planteamiento:

1) Los individuos maquiavélicos al romper más contratos que los no maquievélicos para alcanzar niveles de logro demuestran darle más peso a los costos de oportunidad como algoritmo de decisión que el que le dan los individuos no maquiavélicos.

2) Los individuos maquiavélicos logran mayores recompensas que los no maquiavélicos lo que sugiere que sopesan sus costos de oportunidad en términos de recompensa esta diferencia se hace mayor en escenarios de incertidumbre, en los cuales las relaciones de poder no se conocen a priori.

Esta Ley le otorga mayor autonomía al instituto emisor, reflejada básicamente en el cambio de los procedimientos para designar a los miembros del Directorio. Además, redefine los objetivos del Instituto en materia monetaria y de pagos internacionales, suprimiendo del cuerpo de la Ley aquellas atribuciones que no le eran propias, a saber, actuar como una Superintendencia sombra o como administrador fiduciario de distintos organismos del sector público.

Posteriormente, la reforma a la Ley General de Bancos y otras instituciones financieras, aprobada en 1993, otorga autonomía funcional, administrativa y financiera a la Superintendencia de Bancos; amplía su ámbito de acción y redfine sus funciones, separándolas claramente de las atribuciones del Superintendente. Se crea además el Consejo Superior de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, el cual, según el **Artículo 176** de la Ley, estará integrada por el Ministro de Hacienda quien lo presidirá, el Presidente del Banco Central de Venezuela y el Presidente del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria. El Superintendente de Bancos asistirá de pleno derecho a las reuniones del Consejo y tendrá derecho a voz. El Presidente del Consejo Bancario Nacional podrá ser invitado a dichas reuniones con derecho a voz.

> **"En lo que se refiere a la Superintendencia de Bancos, la reforma del sistema financiero «orienta su proposición a fortalecer su autonomía institucional y dotar a esta institución de los medios necesarios para que cumpla a cabalidad las importantes funciones que le otorga la ley. Se trata además de corregir conocidas deficiencias que se han venido observando en los últimos decenios, las cuales son, básicamente: una posición jerárquica de la Superintendencia de Bancos en la administración pública que no se corresponde con sus elevadas responsabilidades; débiles y poco eficientes sistemas de supervisión bancaria; existencia de nuevos organismos con funciones reguladoras de sistema financiero con evidentes superposiciones y ambiguedades en sus áreas de responsabilidad; y finalmente, inadecuados y anacrónicos mecanismos para manejar las crisis bancarias, tanto en lo que**

concierne a intervención como a rehabilitación o liquidación de bancos y otras instituciones financieras. A la Superintendencia se le concibe como un servicio integral de inspección, vigilancia y fiacalización con las mas amplias facultades, previendose además la existencia de un Comité Consultivo integrado por el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central de Venezuela y el Presidente de FOGADE, el cual constituye la máxima autoridad en lo concerniente a decisiones trascendentales»."[98]

El Control que atañe a la Superintendencia de Bancos sobre las instituciones financieras encuentra fundamento en una serie de textos normativos que legitiman la facultad de control a diversos niveles de intensidad en la regulación, racionalización e inclusive dirección de las actividades de dichas instituciones.[99]. [100]

La normativa de control se establece, en términos generales, a dos niveles:

I.- Control Ordinario.

I.1.- Control en base a la naturaleza de la actividad.

---

[98] Este comité Consultivo se define en el título III de la Ley de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras como el mecanismo a través del cual "...el Estado venezolano ejerce la máxima tutela, coordinación e intervención de la actividad financiera" (**Revista Banco Central de Venezuela**. 1er Trimestre, 1992:179). Citado en la memoria de grado de Pérez, A. , 1995.

[99] El siguiente análisis está basado en la Ponencia presentada por el Abogado Héctor Turuhpial en las XX Jornadas J.M. Domínguez Escovar . Barquisimeto, enero,1994.

[100] Concurren en la habilitación a la Administración Financiera la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Finacieras, la Ley de Protección a los Depositantes y de la Regulación de las Emergencias en las instituciones Financieras, así como las de nominadas ***regulaciones prudenciales***, que son actos de rango sublegal dictados en ejecución de presupuestos técnicos específicaos y que desarrollan e individualizan la forma que deben revestir operaciones financieras concretas, debiendo ajustarse a lo que establezca la regulación prudencial respectiva. De igual forma la Superintendencia está aplicando muchas de las directrices emanadas de la División de Políitcas y Sistemas Financieros del Banco Mundial.Particularmente, se acogen las directrices en materia de **análisis de crédito, que consisten en el éxamen del riesgo crediticio implícito en las actividades del banco en desarrollo de la función de préstamo, abarcando las operaciones dentro y fuera del balance, garantías aceptaciones, lineas de crédito e inversiones**. También configuran el marco jurídico de control y supervisión que habrá de depurarse en el futuro, los principios relativos al control sobre lavado de dinero en el sistema financiero.

El control ordinario de la actividad de intermediación financiera nace de la exigencia de que las actividades desarrolladas por los Bancos Comerciales (art. 39); Bancos Hipotecarios (art. 45); Bancos de Inversión (art. 55); Arrendadoras Financieras (art 78); Fondos del Mercado Monetario (art. 86); Casas de Cambio (art. 91) y Bnacos Universales (art. 95), sean compatibles con la naturaleza de la institución financiera que las realice y con las limitaciones previstas en la Ley. De esta forma, aún cuandola Ley de Bancos enuncia las actividades típicas de intermediación financiera que son propias a cada tipo de institución, deja abierto el molde conceptual para el desarrollo de otras actividades que, aún cuando no previstas expresamente en la Ley, no sean incompatibles con las limitaciones que la misma establece y pudieran ser aprobadas por la Superintendencia de Bancos.

I.2.- Control sobre la Contabilidad y los Estados Financieros.

Un segundo nivel de control, que constituye la parte medular de la actividad de control, es el relativo a la contabilidad y a los estados financieros de los bancos y demás instituciones financieras, el cual, según lo dispuesto en el **Artículo 124** de la Ley, debe desarrollarse de acuerdo a principios contables de aceptación general y a los códigos de cuenta e instrucciones que para cada tipo de empresas establezca la Superintendencia.

La supervisión sobre tales aspectos persigue evidenciar el nivel de riesgo y el manejo técnico que de el mismo ha hecho la respectiva institución, dado que en virtud de una ecuación operativa, las verdaderas utilidades reales se causan mediante la configuración de una posición de riesgo calculado, expresado en ciclos de vencimientos desiguales entre depósitos y préstamos, flujos de rendimientos de inversiones, así como la inversión en los mercados de opciones.

En consecuencia, el control técnico de la *conducta contable* de una institución financiera persigue la determinación y evaluación de la intensidad e incidencia del factor riesgo en la estructura de la entidad financiera.

A fin de optimizar la actividad de supervisión contable, la Superintendencia de Bancos estableció la denominada ***Declaración Institucional***, de obligatoria presentación por las instituciones financieras del sistema durante 1994, centrada en los siguientes puntos focales :

a.- Funcionamiento del Grupo Financiero.

b.- Situación de solvencia de las instituciones

c.- Control Interno y gestión del Grupo Financiero.

d.- Sistema de informática del Grupo Financiero.

En el mismo sentido, se elaboró un Plan Unico contable para las instituciones financieras, y se rediseñó el formato de los Estados Financieros de periodicidad mensual, es decir, los balances de publicación y estados de ganancias y pérdidas en cascada, a efecto que los mismos reflejen en una forma transparente la situación financiera de la institución.

> **"(...) la Ley General de Bancos y Superintendencia, a través de sus *Normas Prudentes*, están encaminadas a sincerar los estados financieros, toda vez que el mencionado organismo está ahora obligado a publicar boletines trimestrales con sus propias calificaciones de los bancos, sus balances y auditorías. Anteriormente, muchas operaciones como las "overnight", las del mercado interbancario, no estaban reflejadas en los balances; hoy ésta es una obligación precisada en las *regulaciones prudentes* vigentes desde 1993. Estas normas contemplan también lo relativo a la contabilización de ingresos extraordinarios(...)".**[101]

[101] Grasso Vecchio, J. **Gerente**, marzo 1994: 60

Lo anterior es producto de la *tipología de evasiones contables* que la reciente experiencia de intervención de varias instituciones ha permitido descubrir, y mediante las cuales se evadían los controles y se defraudó la Ley. Esquemáticamente, tales operaciones pueden enunciarse como sigue:

a.- Omisión de asientos de operaciones pasivas y activas en los estados financieros.

b.- Autopréstamos.

c.- Falsedad en las calificaciones de registro.

> **"... la crisis política agravó la situación y al demorarse la reforma tributaria se comprometiron seriamente las cuentas fiscales, lo cual, aunado a una baja de los precios internacionales del petroleo, aceleró la inflación e hizo subir las tasas de interés para poder mantener tasas reales positivas. Como consecuencia de estos hechos y de una decidida mala gerencia. la banca vio minimizado su margen de ganancia, insuficiente para cubrir los costos operativos, dando lugar ello a « prácticas bancarias imprudentes generando ingresos extraordinarios importantes para poder cubrir la brecha operativa y generar ganancias. El desarrollo de los grupos financieros sin regulación, permitió un sistema bancario poco transparente donde los autopréstamos y las autocarteras aparcadas en empresas no financieras o de ultrmar (banca off-shore) permitió desbordar la propia capacidad financiera, operativa y patrimonial de las instituciones, donde muchos banqueros se convirtieron en promotores inmobiliarios, turísticos, industriales, empresarios, búrsátiles, etc.»"**[102]

Adicionalmente, el control ordinario se verifica mediante requerimientos específicos de información, con fundamento en el **Artículo 175** de la Ley General de Bancos. El incumplimiento de la carga de información que corresponde a las instituciones financieras es

[102] Negrón, E. "Notas sobre la Crisis Financiera en Venezuela". Caracas, 1994. Citado en Turuhpial, 1994. p. 19-20.

sancionado con multa a los funcionarios responsables de la omisión y puede dar lugar a responsabilidad penal si la información no suministrada se corresponde con supuestos de actuación dolosa que posteriormente sean descubiertos por la Superintendencia.

II.- Control Extraordinario.

Las ***medidas administrativas preventivas***, que la Ley de Bancos consagra en los artículos 163 al 172, gradúan su intensidad de acuerdo a la gravedad de la inestabilidad financiera que confronte la institución, diferencíandose aquellas medidas destinadas a a tender los problemas de liquidez, de aquellas destinadas a resolver los problemas de solvencia.

En un primer supuesto preventivo, la Superintendencia puede ordenar medidas en atención a la mera **apreciación** de altos niveles de riesgo en una determinada institución, sin que haya acaecido ningna contingencia o situación negativa. De esta forma, conforme con el artículo 165 de la Ley, el organismo contralor puede ordenar la constitución de provisiones genéricas o específicas para contingencias de cartera de créditos o para los activos que estime pertinentes, así como la corrección del valor con el que se encuentran contabilizadas las inversiones de los bancos y otras instituciones financieras.

En un segundo escenario de mayor gravedad, las instituciones financieras que se encuentran en alguno de los supuestos previstos en el artículo 166, y siempre que no hayan perdido durante dos semestres contínuos mas de un veinticinco por ciento (25%) del capital pagado, la Superintendencia puede instituirle alguna de las medidas que enuncia el artículo 167 o aquellas que discrecionalmente considere necesarias para resolver el problema.

En un tercer escenario, el presupuesto que legitima la imposición de medidas viene dado por la disminución del capital pagado de la institución en un monto equivalente o mayor del veinticinco por ciento (25%) pero menor del cincuenta por ciento (50%) como consecuencia de pérdidas no aprovisionadas. En esta caso, los accionistas deben reponer en dinero en efectivo el capital perdido, cuando así se los indique la Superintendencia.

El escenario de mayor gravedad es el previsto en el artículo 169 de la Ley, y se configura cuando la institución ha perdido mas del cincuenta por ciento (50%) del capital pagado. En estos casos, además de la prohibición de otorgar nuevos créditos hasta la concurrencia o normalización del capital necesario, la reposición en dinero en efectivo a cargo de los accionistas debe hacerse en un plazo perentorio de noventa días. Además, el organismo contralor puede designar funcionarios con poder de veto ante los órganos naturales de administración de la institución financiera.

Estas medidas preventivas que puede ordenar la Superintendencia son concurrentes con aquellas que debe dictar **FOGADE** en caso de haber otorgado auxilio financiero a una institución intervenida, supuesto en el cual, conforme al artículo 257 de la Ley, dicho organismo establecerá las normas que deberán cumplirse para la protección de los depósitos del público y la salvaguarda de los recursos que hayan sido destinados a auxiliar a la correspondiente institución.

El Escenario De La Crisis: La Contrareforma

" En Venezuela, la nueva regulación bancaria entró en vigencia con el año nuevo. Destinada a fortalecer el sector, mediante el mejoramiento de la Supervisión y la nueva entrada de capital extranjero, llegó muy tarde para salvar al Banco Latino, conocido por su slogan: ***el banco de hoy***. El 17 de enero, el gobierno intervino el segundo banco mas grande del país -que

había reportado a mediados del año pasado activos por 1,9 billones de dólares- después de que éste falló en los requerimientos del sistema de compensación."[103]

Cuando el nuevo gobierno toma posesión en febrero de 1994, el país estaba inmerso en una crisis económica, con un enorme déficit fiscal (apróximadamente el 10% del PIB) y un sector financiero "revuelto" debido a la intervención del Latino. Bajo estas condiciones, el nuevo gobierno enfoca sus esfuerzos en encontrar una solución para crisis.

A este fin, se aprueba un nuevo marco normativo: Ley Especial de Protección a los Depositantes y de Regulación de Emergencias, que entraría en vigencia el 10 de marzo de 1994; la cual, según lo dipuesto en su **Artículo 1°** tendría como objeto *"establecer las normas necesarias para proteger a los depositantes y acreedores por operaciones financieras de los bancos y otras instituciones financieras, facilitar la recuperación de sus haberes, resguardar la confianza en el sistema financiero y regular la emergencia financiera* [104]".

Posteriormente, como refuerzo a la Ley de Emergencia Financiera y a fin de sustentar la medida de control cambiario, anunciada el 27 de junio de 1994, se aprueba, en reunión de consejo de ministros extraordinario, el **Decreto N° 248** de fecha 29 de junio de 1994, que pretende lograr la estabilidad del sistema financiero, proteger a los depositantes y garantizar la efectividad de las medidas macroeconómicas anunciadas por el Ejecutivo.

A efectos de este Decreto, el sistema financiero nacional queda bajo el control directo del Estado, a través de la Junta de Emergencia Financiera:

Artículo 1°: Se crea una Junta que será el organismo rector del sistema financiero, para atender la emergencia financiera, presidida por el Ministerio de hacienda e

[103] (T. de los A.)**The Economist**. enero, 1994. p. 79
[104] En el **Artículo 3°** de la referida Ley se definen las condiciones de la emergencia financiera.

integrada por el Presidente del Banco Central de Venezuela, el Presidente del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (Fogade), el Superintendente de Bancos y tres personas designadas por el Presidente de la República, una de las cuales tendrá el carácter de Director Ejecutivo de dicha Junta. Las decisiones de la Junta serán tomadas por mayoría.

"*Es decir que de los siete votos de la Junta de Emergencia Financiera, cuatro responden a las directrices del gobierno, quien podría asumir cualquier tipo de medidas conforme a las facultades otorgadas a esta Junta, aún con el voto en contra de los otros tres. A tal nivel llega la pérdida de autonomía de los organismos de control de la actividad bancaria del país* ".[105]

"*Por lo tanto, la Junta de Emergencia Financiera funcionará como un «superorganismo», ya que además de sustituir al Consejo Superior de Superintendencia de Bancos, elimina parcialmente al Banco Central de Venezuela, en lo que respecta a la toma de decisiones que sobre el sistema financiero requerían la opinión previa del máximo instituto emisor*".[106]

Evidentemente, la normativa de carácter especial dictada en razón de la crisis financiera, condujo a una pérdida de la autonomía de las **agencias**, "al pretender concentrarlas y hacerlas mas dependientes de las decisiones y directrices del Ejecutivo Nacional".[107]

En este sentido, la tendencia que había emprendido la reforma a la Ley del Banco Central de 1992 y la Nueva Ley General de Bancos, a favor de la descentralización funcional de los poderes y de una mayor autonomía de las agencias regulatorias; parece ***revertirse*** en virtud de los "*controles centralizados que reclama la situación de emergencia financiera*".

---

[105] **GERENTE.** 1994. p. 36
[106] Osorio, M. " Si la Banca no se ajusta será efectivamente estatizada". Banca & Finanzas. 1 de julio de 1994.
[107] **GERENTE.** 1994. p.35

"El problema de fondo es que presentada esta emergencia bancaria, ¿estaba el país preparado legalmente para enfrentar una crisis de esta magnitud? Todo indica que no. Aprobamos una Ley de Emergencia Financiera incapacitada para afrontar la crisis. Tenemos una Superintendencia de Bancos que perdió su capacidad de diagnóstico y de control. El Estado nunca se ocupó de adecuar la SB a esta nueva realidad. Y precisamente, cuando mas se requería de la SB, se aprueba en el Congreso darle autonomía funcional, cuando debimos modernizarla y luego darle autonomía. (...) Esto lo digo para plantear que mientras dure la crisis se debe suspender temporalmente la autonomía de la SB y de Fogade."[108]

En adición a la Ley de Emergencia Financiera, el 30 de junio de 1994, entra en vigencia la **Resolución Nº 079/94** de la Superintendencia de Bancos, publicada el 1° de julio, y según la cual, se define el procedimiento para la relación entre patrimonio sobre activos y operaciones contingentes, y los criterios para la ponderación del riesgo:

- La relación deberá ser del ocho por ciento entre el patrimonio y los activos, mas las operaciones contingentes, ponderadas a base de riesgo, y del seis por ciento entre el patrimonio contable y el total de los activos, según los balances presentados por cada institución.
- Para cumplir con el ocho por ciento, los bancos disponen de año y medio. Cada seis meses , deberán aumentar medio punto en su fortalecimiento patrimonial, a través de la creación de provisión sobre riesgo.
- Los plazos establecen que el 30 de junio, los bancos deberán contar con provisiones del 6,5 por ciento sobre sus activos de riesgo; del 7 por ciento para el 31 de diciembre de este año; de 7,5 para el 30 de junio de 1995 y de 8 por ciento para el último día de 1995.
- Las categorias de riesgo son cuatro y se especifican claramente en la resolución. El nivel mas bajo será cero por ciento, lo que significa que los bienes englobados en esta categoría no obligan a la creación de provisiones. Las etapas siguientes son 20, 50 y 100 por ciento. Los cálculos de solvencia incluirán activos después de deducidas sus respectivas provisiones y computarán cuentas de pasivo con saldos deudores.[109]

---

[108] Matos Azócar, L. , ministro de Hacienda. "Superintendencia y Fogade perdieron capacidad para controlar la crisis". El Nacional. 19 de febrero de 1995.
[109] El Universal. 30 de junio de 1994. p. 2/4.

La obligación de los bancos de cumplir, para el 30 de junio, con los requerimientos de capital exigidos en la Resolución 079/94, publicada el 1° de julio, implica evidentemente la aplicación retroactiva de esta resolución.

Además, tal como lo explicita el **Memorandum: Indices de Capitalización que deben cumplir los bancos venezolanos. Resolución 079/94 publicada el 1° de julio de 1994**; " la Resolución 079/94, difiere en diversos y fundamentales aspectos con las disposiciones del Comité de Supervisión Bancaria del Banco Internacional de Pagos de Basilea (BIS)[110], y por lo tanto, no cumple con el objetivo último por el cual se creó la norma institucional[111], y en consecuencia, tampoco cumple con los requerimientos de la Ley de Bancos[112].

"Es importante considerar que el establecimiento de índices de capitalización por parte del Comité de Supervisión bancaria del BIS, no sólo tuvo por objetivo el fortalecer la solidez y estabilidad del Sistema Financiero Internacional, sino además eliminar una fuente de competencia desleal en el mismo. y permitir comparaciones homogéneas entre distintas instituciones y sistemas, utilizando como vehículo una definición homogénea de los elementos

---

[110] Referirse a los **Cuadros 12 al 15**.

[111] " Cabe destacar que la referencia hecha en este memorándum a las mencionadas normas establecidas por el Comité de Supervisión Bancaria del Banco Internacional de Pagos de Basilea, se hace en conocimiento de que dichas normas, por si solas, no constituyen reglas de aplñicación inflexibles por parte de las autoridades supervisorias y (o) regulatorias de la Bnaca Internacional. Sin embargo dichas normas han constituido la base sobre la cual las autoridades bancarias de todos los países industrislizados, y las de muchos otros, han fundamentado con pocas diferencias sus propias normas de requerimientos de Capital de Riesgo. Por lo tanto, las normas establecidas por el Comité de Supervisión Bancaria del Banco Internacional de Pagos de Basilea (Normas BIS), constituyen en su conjunto, **las prácticas y stándares de aceptación general aplicables en la materia**, y en esta condición se hace referncia a ellas a lo largo de este memorándum." Memorandum: Indices de Capitalización que deben cumplir los bancos venezolanos. Resolución 079/94 publicada el 1° de julio de 1994. Caracas, 5 de julio de 1994. p. 2.

[112] "La Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras vigente, establece en los Artículos 14 y 301, entre otras cosas, lo suiente: (1) Que los bancos deberán tener al 30 de junio de 1994, un Indice mínimo de Capital de Riesgo de 6,5%. (2) Que la Superintendencia de Bancos, previa opinión favorable del Banco Central de Venezuela, establecerá las normas correspondientes. (3) Que al establecer normas tendrá en cuenta, entre otros factores, prácticas y stándares de aceptación general aplicables en la materia." (ob. cit. p. 1).

que constituyen el Capital de Riesgo del Banco y de la ponderación a la que deben ser sujetos los distintos tipos de Activos del Balance y riesgos fuera del Balance.

En consecuencia, diferencias importantes entre las normas venezolanas para el cálculo de los índices de Capitalización de la Banca y las «prácticas y stándares de aceptación general aplicables en la materia», como por ejemplo, las aplicadas por el Federal Reserve de los Esatdos Unidos, van en detrimento de los esfuerzos para armonizar las regulaciones aplicables al sistema financiero venezolano con las del Sistema Financiero Internacional e incorporarlo a este último."

Cuadro 2.1. *Capital Principal*

BIS: Prácticas y Standares de aceptación general aplicadas en la materia	**Resolución SUDEBAN 079/94**
a.- No debe darse tratamiento especial a los capitales asignados a las oficinas y agencias en el exterior. Estos capitales no aparecen en los Estados Financieros Consolidados (EFC) del Banco. En estos EFC se reflejan todos los Activos y Pasivos del Banco incluidos los de la sucursales y agencia.	a.- Los capitales asignados a las oficinas y agencias en el exterior deben deducirse del Capital Principal. Se permite una salida voluntaria en el Articulo 5to: la deducción no debe hacerse en los casos en los cuales las instituciones financieras presenten Estudios Financieros Condensados (en esta resolución no se definen los normas para la consolidación y condensación de los balances).
b.- No debe darse tratamiento especial a los inversiones en Subsidiarias Financieras poseídas en más de un 50%. Estas inversiones no aparecen los EFC, éstos reflejan todos los Activos y Pasivos del Banco incluídos los de las subsidiarias Financieras, poseídas en mas de un 50%.	b.- Deben deducirse del Capital Principal, las inversiones en instituciones Financieras, aún cuando estas inversiones fueron aprobadas oportuna y expresamente por la superintendencia de los Bancos cuando sobrepasen un 10% de participación en la misma.
c.- Las primas por ventas de acciones forman parte del Capital Principal (i).	c.- Las primas por ventas de acciones se incluyen en el **Capital Complementario**; estableciendo en consecuencia una Limitación al máximo capital adicional que los bancos podrían conseguir colocando nuevas emisiones de acciones en el mercado.

(i) Estas primas corresponden al exceso de precio que los inversionistas estuvieran dispuestos a pagar por nuevas acciones a suscribir en los bancos, la cual representa la mas importante fuente de Capitalización para un Banco, disponible en una economía de mercado. Normalmente, estas primas no pueden ser repartidos en efectivos.

Fuente: **Memorandum: Indices de Capitalización que deben cumplir los bancos venezolanos. Resolución 079/94 publicada el 1° de julio de 1994**

Cuadro 2.2. *Capital Complementario*

BIS: Prácticas y Standares de aceptación general aplicadas en la materia	**Resolución SUDEBAN 079/94**
a.- Incluye en Capital Complementario las Reservas de Cartera no asignadas, hasta un maximo de 1,25% de los Activos Ponderados **(ii)**.	a.- No incluye dichas reservas.
b.- Se permite, en algunos casos **(iii)**, la revalución de Activos Fijos, coprres-podientes a inmuebles para uso exclusivo de los Bancos.	b.- No se permite la revaluación de Activos Fijos, aún cuando la Banco Venezolana posee inmuebles para su uso exclusivo con gran potencial de revaluación.

(ii) Esta disposición se previó aplicarla a partir del 31 de Diciembre de 1.992, hasta esa fecha las reservas no asignadas definidas con precisión formaron parte, sin limitación, del capital complementario de los Bancos, lo cual fue un gran incentivo para la constitución de las mismas.
(iii) Concretamente, en Inglaterra, Francia e Italia, entre otros.

Fuente: **Memorandum: Indices de Capitalización que deben cumplir los bancos venezolanos. Resolución 079/94 publicada el 1° de julio de 1994**

Cuadro 2.3. *Ponderación de Activos*

BIS: Prácticas y Standares de aceptación general aplicadas en la materia	**Resolución SUDEBAN 079/94**
a.- Los préstamos a las República y las Obligaciones e Inversiones en Títulos de la República, o aquellas que tengan su aval, tienen cero ponderación de riesgo, por cuanto se considera que siempre a su vencimiento, unas u otros, servirán para pago de impuestos.	a.- • Los préstamos a la República tienen una poderación del 100%. • Las Obligaciones y Títulos valores a mas de dos años tienen una ponderación de riesgo de 20%. • Los valores de la República a menos de dos años tienen una ponderación de riesgo de cero **(iv)**.
b.- Las colocaciones interbancarias, préstamos y depósitos a Plazo Fijo en instituciones financieras nacionales e internacionales, a menos de un año, tienen un ponderación de riesgo del 20%.	b.- Los **Depósitos en efectivo** de los Bancos tiene una ponderación de riesgo del 20%. A las otras modalidades de Obligaciones con Bancos, les da una ponderación de riesgo de 100%
c.- Las Obligaciones o Valores emitidos por Gobiernos del exterior financiados con depósitos en la misma moneda tiene cero ponderación de riesgo.	c.- Las Obligaciones o Valores emitidos por Gobiernos del exterior financiados con depósitos en la misma moneda tienen una ponderación de riesgo del 100%.

(iv) Estas disposiciones reflejan el juicio de valor que la superintendencia de Bancos tiene del Crédito de la República, el cual en todos los Paises se considera como el de mejor calidad para los Bancos de esos paises.

Fuente: **Memorandum: Indices de Capitalización que deben cumplir los bancos venezolanos. Resolución 079/94 publicada el 1° de julio de 1994**

Cuadro 2.4. *Cuentas de Orden Contingente*

BIS: Prácticas y Standores de aceptación general aplicadas en la materia	**Resolución SUDEBAN 079/94**
a.- La ponderación de riesgo de las Operaciones fuera de Balance y Operaciones Contingentes, se determinan mediante un proceso que tiene dos Fases: • En primer lugar se convierte el tipo de Operaciones Contingentes en un Activo equivalente de Balance, para lo cual se establece un factor de conversión. • En segundo lugar, al Activo convertido se le aplica la misma ponderación que le corresponde como si fuera cualquier otro Activo del Balance. La ponderación final del Activo fuera del Balance es el producto del primer cálculo por el segundo **(v)**.	a.- No incluye el concepto de que la ponderación de un Activo fuera de Balance es el resultado de un producto.
b.- Las fianzas con Contragarantias de Instituciones Financieras, tienen una ponderación de riesgo del 20%.	b.- Las fianzas con Contragarantias de Instituciones Finanacieras, tienen una ponderación del riesgo del 100%.
c.- Las Carteras de Crédito abiertas pero no utilizadas, tienen una ponderación de riesgo del 20%.	c.- Las carteleras de Crédito abiertas pero no utilizadas tiene una ponderación de riesgo del 100%.
d.- Las operaciones de Fidecomiso, tienen cero ponderación de riesgo.	d.- En caso que se garantice el Capital, establece 100% de ponderación de riesgo, y en función de las inversiones correspondientes. Esto significará que los bancos deberán renunciar a estos fidecomisos, especialmente los de Prestaciones Sociales de la Industria Petrolera o eliminar la garantía de Capital Correspondiente.

(v) Otra manera de expresarlo es que la norma B.I.S. establece que la ponderación del riesgo de las Operaciones Fuera del Balance es igual al Producto de la ponderación del riesgo del tipo de operación por la ponderación del riesgo inherente al activo considerado.

Fuente: **Memorandum: Indices de Capitalización que** deben cumplir los bancos venezolanos. **Resolución 079/94 publicada el 1° de julio de 1994**

II.-

El Sistema Bancario Nacional : Un Concepto de "Solidez Aldeana"

"A partir de la Ley General de Bancos, de las disposiciones transitorias y de una regulación de la Superintendencia de Bancos en el '93, se obligó a la banca a tener para el 30 de junio de este año, un índice de adecuación de capital, lo cual es patrimonio sobre activos ponderados con riesgos, de 6,5%, entre otros muchos parámetros. Con la nueva regulación de la Superintendencia, esos parámetros se sustituyeron por otros que no tienen relación con las normas internacionales de Basilea. Todo el esfuerzo que realizó la banca para adecuarse a la nueva normativa durante casi una año, fue perdido. Es absolutamente irresponsable, por no decir criminal, lo que se está haciendo en materia regulatoria. Ahora no podremos compararnos ni siquiera con bancos colombianos, en el sentido de que un 8% en el nivel de adecuación de capital en Venezuela respecto a un 7% en Colombia, no tiene ningún significado específico. A la banca no hay que protegerla excesivamente, pero tampoco hay que castigarla.

*G.F.G.: **¿ Qué puede hacer la banca ante esta situación?***

*Estamos viendo esfuerzos patrimoniales importantes, esfuerzos de limpieza de cartera y saneamiento operativo. El problema es que se está generando una percepción de que el banco mientras mas pequeño es mas manejable; algo que impide a la banca venezolana cualquier crecimiento. Se está sustituyendo por un concepto de **"solidez aldeana"** la vocación internacional, capacidad de generación de innovaciones financieras y promoción del desarrolo económico, al finalizar este episodio, contaremos con una banca sólida y fuerte, pero incapaz de crecer. Estamos abriendo oprtunidades al banco extranjero para que cuando se desregule, eventualmente ello tendrá que suceder, seamos menos capaces de competir, tanto en escala como en tipo de instrumentos y en negocios. Observaremos una clara segmentación del mercado, donde todo el potencial de crecimiento y apertura de la economía hacia el exterior en el sector real no será acompañado por la banca nacional."* [113]

Al observar los "ciclos regulatorios" en el contexto financiero venezolano, producto de las "interacciones" reiteradas entre la banca y el Estado; la crisis financiera venezolana puede plantearse, siguiendo las construcciones de Axelrod (1984) y Barragán (1994), como el resultado de la ausencia de un ***lenguaje cooperativo***.

[113] Vivancos, F. Guía Financiera Gerente. 1994. p.22.

La normativa de carácter especial dictada en razón de la crisis, refleja la "actitud correctora" del Estado, al tratar de mantener mediante imposiciones directas sobre el mercado, la estabilidad y solidez del sistema financiero, tenido como un bien público[114].

El énfasis en el carácter sancionatorio de las reglas, en el afán de **desincentivar** las "utilidades provenientes de las maximizaciones individuales irrestrictas"[115] puede, tal como lo señala el planteamiento de la **"solidez aldeana"**, revertir el resultado de las medidas orientadas a preservar el bien público.

El Lenguaje Cooperativo: Una posibilidad para la Banca Nacional

Julia Barragán, en su artículo **La Aldea era una Fiesta** (1994), pone de manifiesto y analiza el impacto en la organización social de aquellas políticas supervisoras que aceptan "*pequeñas excepciones* " a las reglas de juego.

Estas conductas generan consecuencias a dos niveles: por un lado, afectan la eficiencia social, al disminuir la cantidad y calidad de los bienes públicos: *el patrimonio colectivo en su conjunto , y la parte alícuota que cada uno de los miembros del grupo está en condiciones de disfrutar disminuye*; y por el otro, crean un clima de recelo que debilita la consistencia de la urdimbre colectiva: *estas conductas producen en un principio un «sistema de frustraciones» entre los miembros del colectivo, pero luego son casi insensiblemente incorporados al repertorio actitudinal de la mayoría, llegando a constituir un verdadero* ***lenguaje social.***

---

[114] Una de los objetivos de la regulación es salvaguerdar el funcionamiento estable del mecanismo de pago. En un sentido esto puede ser interpretado como un bien público (característica de no excluibilidad) ya que la sociedad como un todo se beneficia del buen funcionamiento del sistema de pagos. Goodhart, 1975. (T. de los A)

[115] Barragán, 1994: 25.

Esats consecuencias demandan también soluciones a distintos niveles. Con respecto al primer problema, *se podría pensar en hacer que las conductas que tienden a menoscabar el patrimonio colectivo sufran una* ***sanción*** *que las desestimule al punto de reducirlas a su mínima expresión.* Para que esta sanción sea realmente efectiva debe cumplir dos condiciones: en primer lugar, debe generar una "pérdida" que supere las eventuales "ganancias" que se logran con las "pequeñas excepciones o transgresiones" a las reglas; y en segundo lugar, debe existir una alta probabilidad de que dicha sanción sea efectivamente aplicada.

Entonces, siendo:

(e): Los casos en los que un individuo determinado hace uso de una "pequeña excepción o transgresión.

U (e): La utilidad que obtiene tal individuo en los casos e.

S: La sanción establecida para los casos e.

D (S): La desutilidad que produce la sanción establecida para los casos e.

P (S): La probabilidad de que S sea efectivamente aplicada en los casos e.

La relación se plantea como:

$$U(e) < P(S).\ D(S) \qquad \textbf{(1)}$$

Cuando un grupo social establece sanciones en las que se establece una fuerte punición para los que hacen uso de las "pequeñas excepciones o transgresiones", pero la probabilidad de que tales sanciones sean efectivamente aplicadas es muy baja, la relación señalada no podrá nunca ser satisfecha, lo cual pone en evidencia que ***los aspectos procedimentales tendientes a la aplicación de las normas son tan importantes como el contenido de las mismas****.*

> **La implementación de la regulación implica mucho más que la simple instrumentación de las sanciones. Los reguladores deben desarrollar técnicas bàsicas para el monitoreo y el control de la industria regulada, en el largo plazo. Las técnicas o estrategias regulatorias son al menos tan importantes como las reglas substantivas ya que determinan la efectividad del regimen regulatorio, en términos de los objetivos que éste debe alcanzar.**[116]

Extrapolando estas consideraciones al contexto financiero venezolano, la liberalización de los controles *represivos* en al año `89, sin un reforzamiento previo de los controles prudenciales, incentivó, en términos de Barragán , la "maximización de las utilidades esperadas por cada individuo, de acuerdo con las reglas de la racionalidad individual". El aumento que en la utilidad de los intermediarios financieros, producía el "tracionar" la confianza pública, dados los incentivos creados por las condiciones regulatorias, era mayor que el valor esperado de una eventual sanción.

Es decir, en términos de la relación **(1)**:

$U(e) > P(S) \cdot D(S)$

La "confianza" que brindaba el esquema de seguro de depósitos, exacerbó los incentivos creados, disminuyendo aún mas el valor esperado de sanciones eventuales, al disminuir el valor de D (S).

Las "transgresiones y excepciones" a las reglas, que caracterizan el comportamiento "fraudulento" de la banca, incidieron negativamente sobre la estabilidad y solidez del sistema financiero, deteriorando su calidad y el nivel de bienestar colectivo.

---

[116] Garten, 1991: xiii.

Los correctivos que demandaba la situación de crisis financiera[117] se orientaron en mayor medida a fortalecer el carácter sancionatorio del marco legislativo, i.e. a aumentar la desutilidad de las sanciones D (S), y en menor medida a aumentar la probabilidad de que las sanciones fuesen efectivamente aplicadas, P (S), lo cual requería un reforzamiento de la función de supervisión; según lo planteado en las secciónes anterior.

Segun Axelrod (1984) "*para promover la cooperación mediante la modificación de los pagos no es necesario llegar a eliminar la tensión entre el incentivo para la no cooperación a breve plazo y el incentivo a mayor plazo que supone la mutua cooperación. Tan solo es necesario hacer que el incentivo por cooperación a la larga sea mayor que el incentivo de defección a corto plazo*"

La construcción de un **lenguaje cooperativo**[118] es una tarea mas compleja y lenta que la de establecer un sistema de controles y sus respectivas sanciones pero es el único mecanismo capaz de reforzar la estabilidad de la relación **(1)**, y en consecuencia es también la condición mediadora para mantener la calidad y eficiencia de los bienes sociales.

El segundo tipo de problema que generan las "pequeñas excepciones" a las reglas acordadas, trasciende al terreno de la construcción del modo de vida o **lenguaje de la sociedad**.

---

[117] Se debetener presente que, aún cuando las "fallas" en la gerencia bancaria sirvieron de *catalizador* al proceso de crisis, otros elementos, como el deterioro de las condiciones macroeconómicas, la crisis institucional y el marco regulatorio mismo, incidieron en su formación

[118] "El lenguaje de la cooperación social, como todo lenguaje no debería ser pensado como un simple medio o vehículo que sirve para expresar realidades o ideas que son independientes del propio lenguaje sino como un elemento constitutivo y constructivo de lo expresado. Desde esta perspectiva no habrá que esperar que se desarrolle previa y cabalmente una sociedad plenamente cooperativa para luego formalizarla a través de un lenguaje, sino que los pasos que se lleven adelante en la elaboración de dicho lenguaje irán a su vez construyendo el espacio social cooperativo." Barragán, 1994:14.

"La solución apoyada en un sistema articulado de sanciones sólo se ocupa tangencialmente de este último problema que ataca con alta eficacia puntual al primero; sin embargo, esta eficacia es extremadamente débil si no está apuntalada por una solución mas o menos estable del problema de construcción de un nuevo lenguaje de convivencia social. Por esa razón, resulta improbable que se logre mejorar por un largo tiempo la cantidad y calidad de los bienes colectivos con el solo empleo de sistemas de controles reforzados por sanciones, ya que desde un punto de vista individual siempre hay quienes están dispuestos a desafiar el riesgo de los controles y las sanciones ante la expectativa de las ganancias adicionales (a veces importantes) que se obtienen de los comportamientos no cooperativos."[119]

El comportamiento "fraudulento" de la banca refleja una conducta no cooperativa al explotar -aún siendo una conducta racional el hacerlo- los incentivos creados por la liberalización de los controles represivos y la laxitud de la supervisión[120].[121]

Por su parte, las agencias como representantes del Estado, instrumentaron su estrategia no cooperativa, mediante controles restrictivos que coartaron la actividad bancaria y restringieron su crecimiento operativo.

---

[119] Barragán, 1994: 13-14.

[120] La Teoría de la Eficiencia X plantea que existen situaciones en las que los individuos "prefieren" nno explotar los incentivos o asumir los costos de una determinada acción, tomando en consideración escenarios futuros. Esto responde a la introducción del concepto de Racionalidad Selectiva, el cual (a diferencia de la Teoría Neoclásica que asume el comportamiento de los individuos como hiperracional) basado en la psicología del individuo, tiene como fin principal examinar la forma en que los individuos se relacionan con, y dentro de las organizaciones. El término **Racionalidad Selectiva**, sugiere: i) que existen distintos grados de racionalidad. ii) que, en algun sentido los individuos tienen la libertad de escoger cuan racional será su comportamiento, dependiendo de los distintos escenarios. Dam G.; Vivian, S. "Dela imposibilidad Métrica de Pareto a la Nueva Frontera de Leibenstein-Hirshleifer: Hacia una Reconstrucción del Concepto de Eficiencia. Un análisis teórico práctico de la evidencia". Memoria de Grado. UCAB. 1995.

[121] La teoría de la eficiencia X es una estartegia teórica alternativa a la Teoría Neoclásica, propuesta por el Profesor Harvey Leibenstein, 1966. "La Teoría de la Eficiencia X, hace referencia a los procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones, cualesquiera sean, así como a la relevancia del sistema motivacional o de incentivos como elementos importanets y determinantes de la eficiencia en el desempeño y utilización d los recursos. (Op. cit., p. 2)

El planteamiento de la "**solidez aldeana**" explicita los riesgos de la estrategia no cooperativa del Estado y plantea implícitamente la necesidad de un "acuerdo cooperativo" al señalar que *a la banca no hay que protegerla excesivamente, pero tampoco hay que castigarla.*

En este sentido, el enfoque debe estar en crear los incentivos, en las condiciones regulatorias, tal que la ***estrategia cooperativa*** sea "rentable"[122] en el largo plazo.

Determinar en qué casos una persona o un **grupo** debe cooperar con otro, y en qué casos debe ser egoísta, son los factores que inducen al proceso de formación de un lenguaje social[123].

De ordinario, la cooperación es considerada una conducta positiva, sin embargo, existen situaciones en las que se desea justamente lo contrario. "Para evitar que las empresas fijen los precios a su conveniencia, por mutuo acuerdo, o para impedir que enemigos potenciales nuestros coordinen sus acciones sería necesario atender al problema inverso, y hacer justamente lo contrario de lo que pueda contribuir a la cooperación"[124].

La versión inicial del Dilema del Prisionero[125] plantea una situación de este tipo: *dos cómplices de un delito son detenidos e interrogados por separado. Cada uno de ellos puede*

---

[122] Este concepto de rentabilidad debe ser entendido como la diferencia positiva entre la utilidad que genera la conducta cooperativa por encima de la no cooperativa.

[123] La existencia de expectativas es un elemento primario en el proceso de construcción de un lenguaje social. "Tanto el surgimiento como la evolución del lenguaje se encuentran íntimamente relacionados con el sistema de expectativas y con las transformaciones que éstas últimas sufren en los procesos de interacción." El Dilema del Prisionero de forma Iterativa, formaliza el papel de las expectativas y de sus transformaciones por las interacciones reiteradas, en el proceso de formación de un lenguaje cooperativo. El objeto de esta sección es **plantear** las derivaciones principales del estudio de Axelrod, sobre el Dilema del Prisionero en forma Iterativa y la estrategia de TOMA y DACA (TIT for TAT) en la promoción de la cooperación; y articular una reflexión sobre el comportamiento cooperativo en la banca nacional.

[124] Axelrod, 1984 :123.

[125] El Dilema del Prisionero fue inventado hacia 1950 por Merril Flood y Melvin Dresher , siendo formalizado poco después por A. W. Tucker. En este juego hay dos jugadores. Cada uno de ellos puede optar por una de dos

traicionar al otro, confesándo, con la esperanza de recibir una pena mas leve. Ahora bien, si ambos confiesan, sus confesiones no le serán al fiscal tan valiosas como antes. Por otra parte, si cada uno de ellos copera con el otro, negándose a confesar el fiscal solamente podrá lograr que los condenen por un delito de poca gravedad. Suponiéndo que ninguna de los cómplices tenga escrúpulos morales en delatar al compañero, o temor de hacerlo, los pagos pueden formar un Dilema del Prisionero (Luce y Raiffa 1957, pp. 94-95). Desde el punto de vista de la sociedad resulta muy conveniente que los cómplices tengan pocas oportunidades de volver pronto a verse atrapados en la misma situación, porque esa es precisamente la razón de que, individualmente, a cada uno de ellos le resulte ventajoso delatar al otro[126].

Al no haber interacciones reiteradas, será muy difícil que tenga lugar la cooperación. De aquí que "una forma importante de promover la cooperación consiste en disponer las cosas de modo que unos mismos individuos tengan ocasión de volverse a encontrar, de reconocerse a causa de su interacción anterior, y de recordar como se ha comportado el otro hasta el momento. **Es esta interacción continuada lo que hace posible que la cooperación basada en la reciprocidad sea estable**".

El planteamiento de Axelrod (1984) en cuanto a cómo puede ser promovida la cooperación mutua se ofrece a tres niveles: incrementar la importancia del futuro en comparación con la del presente; modificar los pagos asignados a los jugadores en los cuatro posibles resultados de cada jugada; y enseñar a los jugadores valores hechos y destrezas que sirvan para promover la cooperación.

---

alternativas, a saber, cooperar o no hacerlo. Cada uno de ellos tiene forzosamente que elegir sin saber lo que va a hacer el otro. Independientemente de lo que el otro pueda hacer, la defección proporciona siempre un resultado mejor que la cooperación. El dilema está en que si ninguno cooera ambos saldrán peor librados que si hubiesen cooperado. Este juego es el fundamento del análisis de Axelrod (1984) sobre la evolución de la cooperación.

[126] (Op. cit., p. 123)

Asi, en primer lugar, *la cooperación mutua puede ser estable si el futuro adquiere suficiente importancia en comparación con el presente. Es así, porque los jugadores pueden cada uno sacar partido de la tácita amenaza de represalias ante las defecciones del otro* (conducta no cooperativa), *lo cual requiere que la interacción dure lo suficiente como para que tal amenaza sea realmente temida.*[127]

La importancia del futuro por encima de la del presente, o en términos de Axelrod, *la gran sombra que proyecta el futuro sobre el presente*, hace rentable, para quienes están utilizando TOMA y DACA[128], la estrategia de cooperar. *Conforme la sombra del futuro va contrayéndose y achicándose comienza a dejar de convenir ser cumplidor con el otro jugador, incluso aunque el otro jugador corresponda a nuestra cooperación.*

---

[127] Existen dos razones por las cuales el futuro es, típicamente, menos importante que el presente. Ante todo, uno y otro jugador puede morir quebrar, trasladarse a otro lugar, etc. y la relación entre ambos romperse por una u otra razón. Dado que ninguno de estos factores es predectible con certeza, la jugada siguiente no es tan importante como la actual. Puede que no haya próxima jugada. Una segunda razón para que el futuro sea menos importante que el presente es que los individuos prefieren por lo general, lograr hoy un beneficio dado y no tener que esperar hasta mañana para recibir el mismo beneficio. Estos dos efectos se conjugan para hacer que la jugada siguiente tenga menos importancia que la del presente. (Op. cit., p. 124).

[128] La estrategia TOMA y DACA (TIT for TAT) consiste en cooperar en la primera jugada, y después hacer lo mismo que hiciera el otro jugador en la jugada precedente. Por consiguiente, los juagadores de una población en la que utilizasen todos y siempre TOMA y DACA estarían en todo momento cooperando unos con otros. Axelrod demuestra que la estrategia TOMA y DACA, basada en la reciprocidad, es extremadamente robusta. Así pues, **la cooperación basada en la reciprocidad puede prosperar en un ambiente diversificado**. Una vez que una estrategia ha sido adoptada por la totalidad de una población, la cuestión de *estabilidad evolutiva* se ocupa de su capacidad para resistir la invasión de estrategias *mutantes*. Los resultados matemáticos de Axelrod ponen de manifiesto que TOMA y DACA es, en efecto, evolutivamente estable, sí y sólo sí, las interacciones entre los individuos tienen una probabilidad suficientemente grande de proseguir. Se dice que una estrategia es *colectivamente estable*, cuando no puede ser invadida por ninguna otra estrategia. En términos de la teoría evolucionista, se plantea que, todas las mutaciones son posibles, y si una mutación cualquiera fuera capaz de invadir una población dada, es de presumir que tal mutación tendría la oprtunidad de hacerlo. Por tal razón, es de esperar que tan sólo las estrategias colectivamente estables sean capaces de mantenerse a sí mismas, con el carácter de estrategias utilizadas por todos, en el equilibrio a largo plazo. Si todo el mundo está utilizando una determinada estrategia y hay alguna otra capaz de mejores resultados en el ambiente de la población actual, puede darse por seguro que antes o después alguien acabará descubriéndola. Así pues, tan sólo las estrategias que no puedan ser invadidas podrán mantenerse a sí mismas como estrategias universalmente utilizadas. (Axelrod, 1984).

De aqui se desprende que, para que la cooperación sea estable, es condición **necesaria** que la importancia del futuro en comparación con el presente sea mayor. Esta conclusión resalta la importancia del primer método de promoción de la cooperación: *magnificar la sombre del futuro*.

Para incrementar la importancia relativa del futuro existen dos procedimientos básicos: hacer mas duraderas las interacciones y hacerlas mas frecuentes[129].

La interacción prolongada hace que valga la pena ensayar estrategias de cooperación basadas en la reciprocidad; y permite que lleguen a quedar firmemente establecidas. Asi mismo, al aumentar la frecuencia de las interacciones, aumenta la importancia de la jugada siguiente con respecto a la jugada en curso[130].

Otra manera de promover la cooperación, tal como lo señalamos antes, es modificando los pagos asignados a los jugadores. De hecho, una de las funciones principales, atribuida tradicionalmente al Estado es garantizar que aún cuando los individuos no tengan razones de tipo particular para cooperar, se vean obligados a adoptar actitudes socialmente útiles. Lo que hacen los gobiernos es modificar los pagos efectivos percibidos por los jugadores: " Si uno no paga sus impuestos ha de afrontar el riesgo de ser descubierto y enviado a la cárcel. Semejante perspectiva hace menos atractiva la decisión de no cooperar".

Cuando la estructura de los pagos experimenta grandes cambios, la interacción puede quedar tan transformada que ni siquiera sea un Dilema del Prisionero. Si el castigo por no

---

[129] (Op. cit., p. 126)

[130] Al aumentar la frecuencia de las interacciones, la interacción siguiente se produce mucho antes, por ello la jugada siguiente se cierne sobre el presente con una importancia que de otro modo no le concederíamos. (Op. cit., p. 127)

cooperar es tan grande que la mejor estrategia a corto plazo es cooperar, independientemente de lo que haga el otro jugador, no existe entonces un dilema.

No es necesario, por lo tanto, que la modificación de los pagos sea tan drástica. Una transformación relativamente pequeña de los pagos puede contribuir a hacer estable la cooperación basada en la reciprocidad, a pesar que la interacción siga siendo todavía un Dilema del Prisionero.

A un tercer nivel, el enseñar a las personas a preocuparse por el bienestar de los demás, puede promover la cooperación en una sociedad. Asi, al enseñar a los jugadores valores y destrezas, consistentes con el comportamiento cooperativo, se refuerza la estabilidad de la cooperación como lenguaje de la sociedad.

En términos de Axelrod, ***la promoción de buenos resultados no** es tan solo cuestión de **aleccionar a los jugadores sobre el hecho de que se** puede ganar **mas de la mutua cooperación que de la mutua defección. Es también cuestión** de conformar **las características de la interacción de modo que a la** larga pueda producirse una evolución estable de la **cooperación**.*

De aqui que, el enfoque debe estar en crear los incentivos, en las condiciones regulatorias, tal que la ***estrategia cooperativa*** sea "rentable"[131] en el largo plazo.

Así pues, considerando que el lenguaje cooperativo, tal como lo plantea Barragán (1994), no se produce y desarrolla de una manera mecánica y lineal, sino que es el complejo producto de la práctica y la intelección (estrategias) con el que cada grupo social se enfrenta al problema de

[131] Este concepto de rentabilidad debe ser entendido como la diferencia positiva entre la utilidad que genera la conducta cooperativa por encima de la no cooperativa.

la producción y distribución de los bienes sociales, ambas partes -o grupo de jugadores- la banca y las agencias, deben reconsiderar sus estrategias, tomando en consideración tanto el resultado de las "interacciones" producidas hasta ahora, como las implicaciones de sus estrategias futuras.

En este sentido, podría plantearse que el Estado puede actuar cooperativamente reenfocando los controles establecidos con una orientación mas prudencial y fortaleciendo la función de supervisión; lo cual, en términos de la relación **(1)**, planteada en la sección anterior, implicaría un aumento en el valor de P (S), y de alguna manera, un cambio en la composición de D (S).

La estrategia cooperativa de la banca consistiría, básicamente, en suministrar información completa y precisa, que refleje la condición general de solvencia de los bancos.

La interacción continuada de estas estrategias haría posible la formación y el mantenimiento de un **lenguaje cooperativo** basado en la reciprocidad.

Capítulo III.-

LA REGULACION COMO UNA INSTITUCION:

Una solución al problema de las asimetrías de información en el negocio bancario.

Dadas las características de las relaciones contractuales existentes a distintos niveles del mercado bancario, con frecuencia se presentan el problema del principal-agente y la selección adversa..La dificultad para monitorear las acciones que los bancos emprenden en virtud de los depósitos recibidos da cabida a un problema de principal-agente, en donde el banco juega el rol de agente, y el depositante, quien cede sus fondos al agente para que este se encarge de su manejo, carga con el riesgo de que el banco genere acciones que perjudiquen el resultado del contrato.

Esta asimetría de información ocurre también en el mercado de créditos, con el "problema" del crédito, similar al problema del principal-agente, como también tiene cabida una relación semejante, entre asegurado y asegurador, cuando algún esquema de protección existe en el negocio bancario. La existencia de estos problemas a nivel internacional en el sector bancario, según lo muestra la experiencia observada en varios países presentada en el capítulo l, ha sido objeto de una serie de medidas en los distintos países, lo que se percibe en el reforzamiento de la supervisión de la actividad bancaria, y en la introducción de controles dirigidos a promover la transparencia del sector. Esto se observa en la adopción de un enfoque más formal de regulación en el Reino Unido, en el uso de controles supervisorios estrictos en Alemania, y con el reforzamiento de este tipo de medidas en América Latina.

La relevancia que para efectos del negocio bancario tienen los problemas derivados de las asimetrías de información, a saber: azar moral y selección adversa, sugiere el estudio de las teorías

económicas que se plantean estos problemas, de manera de identificar una posible solución. El principal exponente del problema denominado selección adversa lo encontramos en George Akerlof.[132]. Akerlof se plantea un mercado en el cual existen dos tipos de individuos. En primer lugar, aquellos que poseen información específica en relación a un bien o servicio a ser transado, y, en segundo lugar, aquellos que, por no tener la información relevante para evaluar la calidad del bien o servicio que se adquiere, realizan las transacciones basados en una estadística o un *promedio.* La consecuencia de esto es que la parte informada buscará aprovechar la asimetría existente en la información, comerciando un producto por debajo de la calidad *promedio.* En virtud de esta situación, la calidad promedio percibida bajará, y esto se verá reflejado en el precio, por lo que aquellos individuos que quieran ofrecer un bien o servicio de calidad se retirarán del mercado a medida que el precio se reduzca, ocurriendo un fenómeno conocido como selección adversa, en donde los buenos productos son desplazados por los malos. En esta sección trataremos de identificar algunos de los problemas generados por las asimetrías de información en distintos niveles del negocio bancario, siguiendo los planteamientos de Akerlof.[133]

El mercado de depósitos y el seguro de depósitos.-

El mercado de depósitos no está exento de los problemas derivados de las asimetrías de información. La experiencia observada en aquellos países que contemplaban un esquema de seguro de depósitos implícito o explícito, en ausencia de una adecuada supervisión y regulación

---

[132]Akerlof, George. "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism".The Quarterly Journal of Economics, 84, Agosto de 1970.

[133] El tratamiento teórico moderno del problema de la selección adversa es introducido en "The Market for Lemons'", de **George A. Akerlof**, en Agosto de 1970[133]. En su trabajo, Akerlof explora las consecuencias económicas de la información imperfecta:

"*Hay muchos mercados en los cuales los compradores usan cierta estadística de mercado para juzgar la calidad de compras prospectivas. En este caso, hay incentivo para los vendedores para comerciar mercancía de baja calidad, dado que los retornos por la buena calidad se incrementan principalmente para el grupo entero cuya estadística es afectada, antes que para el vendedor individual. Como resultado, tiende a haber una reducción en la calidad promedio de los bienes y también en el tamaño del mercado".*

prudencial, es clara en cuanto a la relevancia del problema de las asimetrías de información. Bastaría con señalar la crisis ocurrida en la industria de ahorro y préstamos de los Estados Unidos, o la crisis ocurrida en Chile, donde la presencia de un respaldo gubernamental a los depósitos ha sido cuestionada por los efectos perversos que produce en los incentivos. En el negocio bancario, por un lado, los depositantes son adversos al riesgo. Adicionalmente, existen intermediarios financieros que no entregan información suficiente a sus depositantes para permitir que estos juzguen la calidad de su gestión. En tales condiciones, la calidad del producto es conocida por el vendedor y desconocida para el comprador, de donde **-aplicando el principio de Akerlof-** puede preverse que las promesas de pago de mala calidad desplazarán del mercado a las de buena calidad, y ello ocurrirá inexorablemente porque la tasa de interés que se exigirá a todos los depósitos será función de lo que el público perciba como la calidad promedio, por no ser posible distinguir el mayor o menor nivel de riesgo entre los intermediarios.

En la mayoría de los casos se trata, además, de personas de reducidos recursos y formación financiera, lo que dificulta una adecuada diversificación del riesgo de su cartera de activos. Como han señalado Scott y Mayer: "el depositante modesto de una entidad financiera sólo puede conocer la solvencia/insolvencia de una entidad si ésta suspende pagos, siendo entonces demasiado tarde para poder actuar".[134]

Dado este problema, los gobiernos han utilizadò ampliamente el seguro de depósitos, como medio de protección para los pequeños clientes, o inversionistas no profesionales, de manera de preservar la confianza en el funcionamiento del sistema. La incapacidad de los depositantes para evaluar adecuadamente la solvencia de las instituciones bancarias constituye uno de los principales argumentos utilizados para justificar su protección.

---

[134]Scott, Kenneth y Thomas Mayer;"Risk and Regulation in Banking: some proposals for Federal Deposit Insurance Reform".Stanford Law Review No 23, mayo 1971, p.860.

Constantemente ha sido discutido el hecho que la implementación de este seguro, sufre del problema del azar moral[135]. El problema del azar moral refleja una forma particular del problema del principal-agente. En muchas situaciones, las acciones de los individuos no son fáciles de observar (un depositante no puede monitorear perfectamente las actividades que el banco realiza con sus fondos). Si hay acciones que cada uno de los individuos pueda tomar entre la fecha del contrato y el evento, que afectarán el resultado, entonces hay una relación de principal-agente. Claramente, si las acciones de un individuo no son observables, entonces la compensación no puede estar basada en esas acciones. Dado que generalmente los pagos del agente (en este caso el banco) difieren de los del principal, el agente no tomará la acción que el principal hubiese querido que tomara. El problema del principal-agente es el problema central de los incentivos económicos. Como se puede observar, la aparición del problema del principal-agente o "azar moral" tiene que ver con **el carácter intertemporal de la relación entre el depositante y el banco.**

En situaciones simples, un remedio natural para este problema es invertir recursos en el monitoreo de las acciones y utilizar esta información en el contrato. En el caso del negocio bancario, el monitoreo lo ejerce la agencia supervisora, de manera de vigilar el cumplimiento de los contratos. De cualquier manera, la observación completa de las acciones es, o bien imposible, o prohibitivamente costosa. Más aún, según la experiencia observada en países latinoamericanos, la supervisión inadecuada ha sido un elemento común a las crisis bancarias, dado el rezago institucional observado a nivel de la agencia supervisora y reguladora. En esta situación el centro de

[135]Siguiendo a Arrow, la terminología de la economía moderna utiliza el término "azar moral", para dar significado a la inobservabilidad de las contingencias, acerca de las cuales se necesita información en el orden de diseñar contratos Pareto'eficientes. Asumiendo que los resultados son siempre observados, el azar moral está por lo tanto restringido a significar que algunas accione no son públicamente observables. En la terminología de Arrow, el azar moral es asociado con la existencia de *acciones ocultas (hidden actions),* A la vez que la selección adversa puede ser identificada como *conocimiento oculto (hidden knowledge).*Como ha sido observado, la selección adversa responde a aquellas características del bien negociado que son inobservables por el comprador, no a las acciones que este puede realizar. The New Palgrave Dictionary. Moral Hazard. pp549-551.

interés está en torno al uso de estimadores imperfectos de las acciones en los contratos[136]. La observación casual indica que la información imperfecta es extensivamente utilizada en la práctica para aliviar el problema del azar moral, como en el caso de la supervisión de los empleados o en varias formas de presentación de informes de la actividad gerencial. Elementos utilizados en Estados Unidos como los test de idoneidad ejemplifican una forma de prevenirse de una mala gestión bancaria.

Las distorsiones generadas por la introducción de un seguro de depósitos se pueden clasificar en dos grupos: los problemas de incentivos y la disminución de los niveles de capital.

Los problemas de incentivos.-

El seguro de depósitos genera efectos perversos en los incentivos de distintas formas, dado que los seguros en cualquier tipo de mercado dan cabida a la aparición del riesgo moral por parte de los agentes.

Es razonable suponer que en en el momento de elegir la estructura óptima de activo, los directivos escogerán aquella combinación riesgo/rentabilidad que consideren que maximiza los beneficios de sus accionistas sin poner en peligro la solvencia de la institución. accionistas y depositantes contribuirían también a frenar la tendencia hacia inversiones más arriesgadas, al exigir una retribución complementaria que les compense de la mayor probabilidad de pérdidas de sus fondos (proposición que descarta el principio de Akerlof)[137] [138]. La introducción del seguro de

[136]Bengt Holmstrom, en su trabajo "Moral Hazard and Observability", plantea un modelo que permite analizar los efectos positivos de informacion adicional. Demuestra que cualquier informacion adicional acerca de la accion de los agentes, si bien imperfecta, puede ser utilizada para mejorar el bienestar tanto del principal como del agente. (Colocar modelo?).En este estudio, el rol de la información imperfecta en una relación de principal-agente sujeta al azar moral es considerado. Una condición necesaria y suficiente para que la información imperfecta mejore los contrados se deriva, y una caracterzación del uso óptimo de tal información es dada.

[137]se supone en este caso que los depositantes son capaces de conocer la situación en que se encuentra la entidad.

depósitos transforma la situación. La protección dada a sus depósitos hace que, a pesar del desplazamiento del activo hacia actividades más arriesgadas, los depositantes no tengan necesidad de exigir un mayor tipo de interés por sus fondos:

> **"El seguro de depósitos equipara todos los bancos a los ojos de los potenciales clientes; todos serán igualmente atractivos y seguros independientemente de cuáles sean sus niveles de riesgo. Es decir, el depositante, aún cuando esas diferencias sean percibidas, no necesita elegir entre varias entidades a partir de sus niveles de solvencia, ni añadir una prima adicional de riesgo en el tipo de interés solicitado como pago por la cesión de sus fondos.";**[139]

La entidad puede asi disponer de unos recursos a un coste inferior al que habría de satisfacer en ausencia del seguro, desapareciendo, por tanto, uno de los elementos que estaba limitando la asunción de mayores riesgos, y creándose las condiciones para un problema conjunto de selección adversa y azar moral.. En este caso, será la compañía aseguradora la que deberá asumir la mayor parte de los costes derivados de las decisiones de los bancos. La asunción de riesgos bancarios quedaría, en definitiva, sujeta al azar de la actitud moral de los banqueros. La posición de riesgo que asuman los bancos, si bien en la presencia de un seguro los depositantes no se ven afectados por el problema de la selección adversa, será la agencia aseguradora o Fondo de Garantía quien sufrirá las consecuencias de dicho problema sumado al azar moral..

Para Short y O'Driscoll, el comportamiento seguido por los gerentes en este contexto puede ser considerado perfectamente racional. Es decir, los banqueros se limitan a explotar el subsidio

---

[138]No obstante, incluso en ausencia del seguro, los accionistas tendrían incentivos para elegir una estructura de activo más arriesgada. Uno de ellos, presente en mayor o menor medida, en la mayoría de empresas caracterizadas por su elevado apalancamiento, es el denominado conflicto de intereses entre accionistas y obligacionistas. Las dificultades de estos últimos para conocer los verdaderos niveles de riesgo asumidos por la entidad ponen en cuestión su capacidad para protegerse adecuadamente exigiendo un mayor precio por el uso de sus fondos. Existiría por tanto un margen para que los accionistas intenten apropiarse de la riqueza que corresponde a sus antagonistas. De ahí que sea frecuente que los obligacionistas impongan cláusulas que limiten los riesgos en que pueden incurrir las entidades.

[139]Garrido Torres, Antonio; "Crisis Bancarias y Regulación Financiera: el seguro de depósitos.Barcelona, 1990.p.31.

proporcionado por el seguro, y la forma en que este se financia, incurriendo en mayores niveles de riesgo[140]. El seguro, por definición, garantiza a los depositantes la recuperación total o parcial de sus fondos en el caso de producirse la quiebra de su entidad, siendo ellos los primeros beneficiarios de su existencia. Sin embargo, no serían los únicos, ya que, como hemos visto, esta garantía permite a la entidad asegurada adquirir fondos a un precio inferior al que tendria que pagar en ausencia del seguro.

En otras palabras, las garantías [141]y la credibilidad aportadas por el asegurador entran a formar parte del "activo" y también del valor de la institución. El precio a pagar por disponer de esta garantía habría de estar en función del riesgo de la entidad, la clase de garantía y la credibilidad del asegurador. El problema estriba en la distribución asimétrica de los costes y beneficios inherentes al contrato entre asegurado y asegurador. La participación en las pérdidas es mucho mayor que la de los accionistas, ya que estos, sólo responden parcialmente de las obligaciones contraídas por su entidad una vez agotado el capital el resto de pérdidas serán exclusivamente sufridas por el asegurador. Esta situación proporciona a los propietarios un incentivo para deslizarse hacia actividades más especulativas e incrementar así su rentabilidad esperada.

Cada entidad elige una determinada composición de activo y una mayor o menor exposición al riesgo. Si a pesar de esta situación, las primas a satisfacer para la agencia aseguradora son

---

[140]La consistencia del argumento anterior se basa en suponer que los accionistas se comportan como agentes neutrales ante el riesgo cuya única preocupación giraría en torno a la tasa de beneficio esperada de sus inversiones. Se olvida, por tanto, la "razonable" aversión al riesgo que deben mostrar tanto los accionistas como los directivos de la entidad al ser, sin duda alguna, estos colectivos los primeros perjudicados por la declaración de quiebra. Sin negar la veracidad de esta afirmación, algunos autores han intentado demostrar la persistencia del incentivo a incurrir en mayores riesgos que genera el establecimiento del seguro. La base de su argumentación reside en la consideración del seguro de depósitos como si se tratara de una garantía financiera.

[141]Akerlof sugiere que las "instituciones" que se crean para reducir la incidencia de las asimetrías de información incluyen el uso de garantías por parte de la parte informada, en donde esta última carga con todo el peso del riesgo en la transacción. Claramente, en el caso del seguro de depósitos, la garantía la ofrece el asegurador, que es diferente del banco. Esto refleja el problema de incentivos presente en esta relación. El banco explota el beneficio que el Estado le otorga.

uniformes aparece el problema conocido de la "cross-subsidization", mientras unas entidades, las más arriesgadas, pagan un precio inferior al que les correspondería de acuerdo a su situación, otras estarán siendo sobrecargadas. En aquellos países en los que la pertenencia al seguro de depósitos es de carácter voluntario, cabe preguntarse qué motivos inducen a las entidades a preferir el aseguramiento a pesar del problema expuesto. Una explicación podría ser el bajo nivel de las primas establecidas.

Siguiendo el **principio de Akerlof**, con la existencia de un seguro de depósitos de adhesión voluntaria, aquellas entidades que estuvieran incurriendo en riesgos excesivos se mostrarán más dispuestas a pagar la prima correspondiente a su participación en el seguro. Si esta prima es relativamente alta, las instituciones más eficientes, que presenten una mejor posición financiera, no estarían dispuestas a pagar una prima por el seguro, en cuyo caso se produciría una "selección adversa" de las instituciones bancarias, siempre que todas las instituciones tengan la libertad de participar en el esquema de seguros[142]. En su artículo, Akerlof propone la imposición del seguro gubernamental obligatorio como solución a este problema, basado en la siguiente premisa: "En su sentido estricto, la presencia de "azar moral" es igualmente desventajosa tanto para los programas de seguros públicos como para los privados; en su sentido amplio, el cual incluye a la "selección adversa", el "azar moral" da una ventaja decididamente a los programas de seguros gubernamentales"[143].

En palabras de Akerlof: "existe una potencialidad de selección adversa en el hecho de que los asegurados sanos (en este caso los bancos seguros) puedan decidir cancelar la póliza de seguro cuando pase el tiempo y las primas se incrementen. Esta acción puede dejar al asegurador con una proporción indebida (*muy baja*) de asegurados con un riesgo por debajo del promedio, por lo que

[142]Véase sección anterior.
[143]Akerlof, George;op.cit.p.14.

los reclamos pueden ser mayores de lo anticipado. **La selección adversa aparece, o al menos es posible, cuandoquiera que un individuo o grupo asegurado tenga libertad para comprar o no comprar, de elegir el monto o plan de seguros, y de persistir o dejar de ser un asegurado.**"

En estos mercados se percibe que los retornos privados y los retornos sociales difieren, por lo que Akerlof señala que **en estos casos la intervención gubernamental puede incrementar el bienestar de las partes**. En torno a este planteamiento, la discusión de Mark Pauly en torno a la provisión pública de seguros, sugiere que la habilidad del Estado para resolver la falla en la información depende de su capacidad para adquirir cierto tipo de información. El planteamiento de Pauly podría tener sentido en el negocio bancario. Por ejemplo, la ventaja de la provisión de un seguro de depósitos obligatorio público estaría sujeta al hecho de que los bancos realmente operen con prácticas prudentes y que estas puedan ser supervisadas y reguladas eficientemente. La simple eliminación de la potencialidad de selección adversa no implicaría un incremento en el bienestar de las partes si no se complementa con mecanismos alternos.

Adicionalmente a esto, Akerlof señala que, en lugar de la intervención gubernamental, **pueden surgir "instituciones" privadas que tomen ventaja de los incrementos potenciales en el bienestar que afectan a todas las partes**[144]. Como ejemplos de estas "instituciones" que contrarrestan los efectos de la incertidumbre en la calidad, menciona a las garantías, marcas y licencias (de profesión, etc). En relación al planteamiento de Akerlof, cabe preguntarse si la reducción del problema de las asimetrías de información tendría que ser resuelta de manera extrema por el Estado de manera impositiva, o por el mercado; antes bien, la presencia de una regulación que descanse en los mecanismos de mercado (*market type regulation*), que promueva la producción

[144]"Por naturaleza, estas instituciones no están atomizadas, por lo que se pueden desarrollar concentraciones de poder, con sus consecuencias nocivas. Akerlof;op.cit.p.7

de información en el mercado, y por lo tanto, reduzca el problema derivado de las asimetrías de información, podría tener lugar en el sentido "institucional" que plantea Akerlof.

Un punto interesante que hay que señalar es que la introducción de un seguro de depósitos produce un efecto similar al de la ignorancia del comprador en el modelo de Akerlof. Si bien es cierto que el depositante podría disponer de algún medio para obtener información del banco, el incentivo de hacerlo desaparece ante un seguro de depósitos. De esto se sigue que el depositante será **indiferente** en cuanto a la institución donde guarda sus ahorros, lo cual en términos de resultados resulta similar al comprador que responde a una **media** de la calidad.

La disminución de los niveles de capital.-

La probabilidad de quiebra de un banco no depende exclusivamente del riesgo de sus operaciones, sino que se encuentra también relacionada con los niveles de capital que posea. En principio, cabe esperar que cuanto más elevado sea este mayor será su capacidad para absorber pérdidas y menor, en consecuencia, la probabilidad de que la entidad se vea envuelta en un proceso de quiebra y liquidación. Cuanto mayor sea el grado de apalancamiento más elevado es el riesgo de que la entidad alcance la insolvencia.

En ausencia del seguro de depósitos, los depositantes y accionistas limitarán la tendencia hacia un excesivo endeudamiento exigiendo una retribución adicional como prima de riesgo. Con el establecimiento del seguro, en cambio, el coste de los depósitos permanece constante cualesquiera que sea el nivel de apalancamiento. Existe, por tanto, margen suficiente para que los accionistas obtengan mayores beneficios a expensas del riesgo soportado por los depositantes. Dicho de otra forma, el seguro de depósitos permite a las entidades bancarias operar con unos niveles de capital inferiores a los que hibieran sido considerados "adecuados" en su ausencia.

En el seguro de depósitos, el establecimiento de límites en la cobertura y la regulación y supervisión de las actividades de las entidades bancarias buscan reducir los problemas del azar moral y la selección adversa, tratando de "obligar" a una entidad a ser segura. **La regulación prudencial provee de una vía para amortiguar los problemas de incentivos perversos.**

El mercado de créditos.-

En las relaciones de crédito un individuo da a otro algún recurso (dinero), en retorno por una promesa de repagar el dinero más tarde. En la medida en que haya una probabilidad de ausencia de pagos, que puede verse afectada por las acciones del prestatario, hay un problema de principal-agente o de azar moral, dado que la acción no puede ser perfectamente monitoreada por el prestamista., lo cual se denomina "problema" del crédito. El origen del problema se encuentra nuevamente, como en el mercado de depósitos y seguros, en el carácter intertemporal de la relación crediticia.

Según lo planteado por Stiglitz-Weiss[145], los costos de la información necesaria para distinguir entre las características del riesgo de diferentes prestatarios, particularmente los nuevos, pueden ser sumamente altos. En tal caso, aún un banco no regulado puede imponer racionamiento

[145] El análisis de Akerlof fue generalizado por Wilson(1980). Wilson demuestra que cuando los compradores tienen preferencias heterogéneas puede darse un equilibrio Walrasiano múltiple que puede ser clasificado de acuerdo al criterio de Pareto. Su argumento se basa en la siguiente observación. Si la calidad promedio de los bienes ofrecidos a la venta se incrementa suficientemente con el precio, algunos compradores pueden preferir comprar a precios más altos. Consecuentemente, aún en ausencia de efectos de ingreso, la curva de demanda y oferta se intersectan más de una vez, resultando un equilibrio Walrasiano múltiple.Basado en sus observaciones, Wilson argumenta que, en presencia de selección adversa, las fuerzas de mercado no llevarán a un precio único. De hecho, la naturaleza del equilibrio dependerá generalmente de la naturaleza del mecanismo utilizado para fijar el precio. Suponiendo que cada comprador puede anunciar un precio y entonces esperar por los oferentes, y si cualquier comprador prefiere un precio que es más alto que el precio Walrasiano, un equilibrio puede resultar con un exceso de oferta, la cual deberá ser racionada. Para incrementar la calidad promedio del producto, los vendedores pueden preferir un precio que es tan alto que la oferta excede a la demanda, por lo que algunos oferentes no podrán vender su producto.

del crédito, el cual se convierte en un equilibrio en la producción producto del comportamiento racional de los prestamistas cuando los costos de información son significativos. En este caso, el retorno esperado de los grupos de inversionistas excluidos puede ser mayor que el retorno esperado de los inversionistas que obtienen los préstamos. El capital está mal asignado en estas ciscunstancias[146].

En estas condiciones de asimetría, dada la gran heterogeneidad de los prestatarios, los bancos racionalmente pueden evadir préstamos para financiar inversiones nuevas, productivas e innovativas. **Esto podría dar pie a regulaciones en torno a la asignación de recursos a los sectores excluidos.**

El problema de eficiencia se presenta porque los intereses del inversionista no se pueden hacer coincidir con los del prestamista cuando la información acerca del riesgo es costosa[147]. Si el proyecto tiene éxito, el inversionista recibe el beneficio mientras que el prestamista recibe su pago por intereses. Cuando el proyecto falla, el prestamista comparte la pérdida con el inversionista. Bajo estas condiciones de información deficiente, el retorno esperado para el inversionista se eleva y la tasa esperada de retorno para el banco cae a medida que el riesgo del proyecto se incrementa, aún cuando la tasa esperada de retorno del proyecto permanezca constante.

---

[146]Cuando los costos de información acerca del riesgo de diferentes prestatarios es alto, la tasa de retorno de un banco como resultado de un préstamo a grupos específicos de prestatarios puede no incrementarse con un incremento en la tasa activa, aún cuando el volumen de los préstamos y el costo de los fondos permanezca constante. Esto ocurre por dos razones: la selección adversa y el efecto-incentivo. Primero, los prestatarios que escogen no endeudarse a una tasa más alta pueden ser los más seguros. Tienen proyectos seguros pero no espectacularmente rentables. Segundo, los prestatarios, con una tasa más alta sobre los préstamos, escogerán proyectos más riesgosos que ofrezcan mayores tasas de retorno. Fry,Maxwell;op.cit.

[147] Bernanke (1981,1983) y Bernanke y Gertler (1986,1987), sugieren que los préstamos bancarios son especiales porque los bancos disponen de servicios únicos de recolección de información. La información costosa acerca de los prestatrios hace al mercado para los préstamos bancarios un mercado de clientes. Las asimetrías de información entre prestatarios y prestamistas producen un problema de principal-agente. Mientras mayor sea el apalancamiento de los prestatarios, tanto menos coinciden los intereses del banco con los de éstos. Esto implica que los costos de agencia o los costos de la intermediación financiera se elevan a medida que el apalancamiento de los prestatarios se incrementa. Bernanke y Gertler (1987) demuestran que la relación positiva entre el apalancamiento y los costos de agencia resultan en un nivel sub-óptimo de inversión.

El efecto de desplazamiento de los créditos "buenos" por los "malos" en el negocio bancario responde a la analogía existente entre la ley de Gresham y la selección adversa que plantea Akerlof. Akerlof plantea la importancia de la "confianza", en mercados que presentan las condiciones para la potencialidad de selección adversa.. Afirma que las "garantías" son precondiciones para el intercambio y la producción. Cuando estas "garantías" están indefinidas, el mercado sufre las consecuencias, según indica la generalización de la ley de Gresham[148].

La analogía planteada por Akerlof, en torno a la selección adversa y la ley de Gresham, subraya el hecho de que el resultado final, aunque similar, no corresponde a un mismo patrón de información entre ambos negociantes. En este punto, Geoffrey Heal(1976) diverge de los planteamientos del modelo de Akerlof, sugiriendo que en un contexto dinámico, en el cual los negociantes participen en un juego repetitivo infinitas veces, la valoración de las ganancias futuras determinará el equilibrio. Esto es, la posibilidad de que los productos de baja calidad desplazen a los de alta calidad disminuyen a medida que los negociantes otorgan un mayor peso a sus beneficios futuros[149]. En el negocio bancario este planteamiento tiene sentido en tanto los

[148]"La ley de Gresham ha tenido una reaparición modificada. Ya que la mayoría de los autos comercados serán de baja calidad y los de buena calidad no serán comerciados. Los autos "malos" tienden a desplazar a los "buenos". Pero la analogía con la ley de Gresham no es completa: los autos malos desplazan a los buenos porque se venden al mismo precio; de manera similar, el dinero malo desplaza al dinero bueno porque la tasa de cambio es igual. Pero los autos malos se venden al mismo precio que los buenos porque es imposible para un comprador conocer la diferencia entre un auto bueno y uno malo. Sólo el vendedor lo sabe. En la ley de Gresham, presumiblemente tanto el comprador como el vendedor conocen la diferencia entre el dinero bueno y el malo. Entonces, la analogía es instructiva, pero no completa. Akerlof;op.cit. p.9.

[149]Geoffrey Heal(1976), argumenta que se puede demostrar que la ley de Gresham no siempre será válida. En un contexto dinámico solo será válida si los negociantes descuentan los beneficios futuros a una tasa suficientemente alta. Heal utiliza el modelo convencional del dilema del prisionero, y concluye:" si el intercambio de productos es tratado como un juego no cooperativo, la estrategia dominante (baja calidad, baja calidad) es un equilibrio de Nash, pero si suponemos que los negociantes esperan realizar el intercambio un numero infinito de veces, existen estrategias no cooperativas de equilibrio para el juego que resultarán en un equilibrio (alta calidad, alta calidad). El peso que los negociantes otorgan a las ganancias futuras t (siendo $0 < t < 1$), aumenta, por lo que las oportunidades de que los productos de baja calidad desplazen a los de alta calidad disminuyen a medida que el peso que los negociantes otorgan a los beneficios futuros se incrementa. Heal, Geoffrey;"Do Bad Products Drive Out Good?"; Quarterly Journal of Economics;1976;pp.499-502.

individuos tomen en cuenta las consecuencias futuras de sus actos. Un individuo que incurra sucesivamente en falta de pago, tendrá una historia crediticia deficiente, que razonablemente lo "obligaría" a valorar o dar un mayor peso a sus beneficios futuros.

El planteamiento de Akerlof en torno a la existencia de "instituciones" en los mercados sugiere que **deben existir instituciones que unan el pasado, el presente y el futuro**, de manera que los jugadores puedan saber que el juego ciertamente es repetitivo[150]. Este rol es jugado por las marcas en el mercado de productos, por la historia crediticia en los mercados de capitales, y por acreditación laboral en los mercados de trabajo. Agrega Akerlof que estas "instituciones", más que retornar a la economía al equilibrio competitivo, en el cual las recompensas dependen únicamente de la productividad técnica, juegan un papel importante por sí mismas, siendo la distribución del ingreso dependiente en gran manera de estas instituciones[151].

En relación al planteamiento de Akerlof, cabe preguntarse si la reducción del problema de las asimetrías de información en el negocio bancario tendría que ser resuelta de manera extrema por el Estado de manera impositiva, o por el mercado; antes bien, la presencia de una regulación que descanse en los mecanismos de mercado (*market type regulation*), que promueva la producción de información en el mercado, y por lo tanto, reduzca el problema derivado de las asimetrías de información, podría tener lugar en el sentido "institucional" que plantea Akerlof.

---

[150]"La capacidad de reconocer al otro jugador y de recordar su identidad merced a interacciones pasadas, así como la de recordar los rasgos más destacados de tales interacciones, son necesarias para mantener la cooperación. De no ser por ellas, los jugadores no podrían valerse de ninguna forma de reciprocidad, y por consiguiente, no podrían animar al otro a cooperar.(...)Aunque no sea el único requisito necesario para que aflore y prospere la cooperación, sí tiene gran importancia la capacidad de reconocer la defección cuando llega a producirse. Así pues, el alcance de la cooperación que es posible mantener, puede ser ampliado por cualesquiera mejoras de la capacidad de los jugadores para reconocerse unos a otros por su pasada interacción, y a tener confianza en las acciones previas que realmente se han producido".Axelrod(1984);op.cit.pp.135-136.

[151]Akerlof, George;"Reply to Professor Heal";Quarterly Journal of Economics.1976;p 503.

La Regulación Como Una Institución: Una Solución Al Problema De Las Asimetrías De Información.

"Dada la pobre calidad de la informacion y la dificultad de hacer cumplir los contratos, los problemas de las asimetrías de información, azar moral y selección adversa son más serios en países en desarrollo"[152]. La complejidad y falta de transparencia en el negocio bancario ha sido objeto de un trato diferente en las experiencias observadas a nivel internacional. **En general, el énfasis colocado en la resolución de las asimetrías de información ha correspondido a la utilización de un enfoque regulatorio global, esto es, los controles que están presentes en el marco regulatorio de cada país, responden al significado que en ese país tiene la regulación, esto es, a los objetivos últimos que busca conseguir la regulación**. Así, en aquellos países de América Latina donde el énfasis de la regulación estuvo en la promoción de un "modelo de desarrollo", al cual no escapa Venezuela, donde la banca debía cargar con el financiamiento a los sectores considerados prioritarios, siendo el Estado quien asumía las decisiones de inversión, el flujo de información en los distintos niveles del sector bancario quedó rezagado, por lo que la regulación podría asumir el rol "institucional" que prolongue la existencia de un sistema bancario sólido, proclive a conductas cooperativas, que tome sus decisiones tomando en cuenta los beneficios futuros de la adhesión a una regulación en este caso basada en las fuerzas del mercado. La utilización de la regulación a efectos de reducir las consecuencias negativas de las asimetrías de información requiere de un análisis previo acerca de los costos y beneficios de la regulación.

Para discernir un rol potencial para la regulación, debe ser establecido primero que el mercado no provee a los consumidores de los medios para realizar elecciones informadas, y que las agencias regulatorias pueden proveer dicha información a un menor costo que las alternativas privadas. Los reguladores deben elegir entre dos directrices de política principales. La primera es

[152]Vittas y Long; "Financial Regulation: Changing the rules of the Game";The World Bank; 1991.

promover la habilidad del mercado para transmitir información. Las regulaciones de divulagación pueden apoyarse en el mercado para determinar la naturaleza y la cantidad de información que debe ser producida, o pueden vincular la intervención directa del Estado.

De acuerdo a este enfoque, la regulación puede ser vista como un **intrumento de generación de información**. Como tal, la evaluación y el monitoreo de los intermediarios bancarios se considera un bien público. Los depositantes individuales no tienen que asumir por si mismos la función de supervisión. De esta forma, las regulaciones en cuanto a la certificación de entrada, los requerimientos de capital y la idoneidad de la gerencia funcionan como garantía de la calidad de los bancos.

La regulación en respuesta a la información imperfecta puede tomar una variedad de formas. El señalamiento del mercado puede ser utilizado para promover las acciones regulatorias, o puede ser suficiente para obviar cualquier necesidad de acción gubernamental. Los reguladores pueden reforzar el desempeño del mercado, al promover la divulgación eficiente de información. Por otro lado, los reguladores pueden elegir intervenir directamente en las decisiones de los productores y consumidores, sobre la base de información superior. Es argumentado que la intervención directa en la asignación del mercado es generalmente no deseable si el señalamiento del mercado y la divulgación de información son alternativas factibles.

El enfoque de la regulación profiláctica se identifica con la presencia de una fuerte intervención estatal en el sector bancario. Los cambios ocurridos en la esfera financiera internacional plantean un nuevo enfoque regulatorio que descanse en las fuerzas del mercado, dada la falla del Estado en la promoción de un sistema financiero sólido y estable. Cabe señalar que este nuevo enfoque otorga un papel sumamente importante al problema de las asimetrías de información. Tradicionalmente los controles regulatorios tuvieron objetivos desligados de esta falla

de mercado, o de hecho inhibieron la acumulación de un stock de información por parte del negocio bancario.

Donde asume cierta capacidad de los bancos para obtener información de sus clientes: "Ciertamente, los bancos pueden adquirir información de sus clientes desarrollando relaciones de largo plazo con estos, conociendo no sólo las implicaciones de un proyecto, sino las actividades financieras y el desempeño en los pagos del cliente"[153]. De acuerdo a este enfoque, los bancos pueden llegar a tener más información de sus deudores, aún cuando no alcancen el conocimiento superior de sus clientes.

La hipótesis es que las relaciones banco-cliente mitigan los problemas de selección adversa y azar moral. En países en desarrollo, donde los flujos de información que deberían ser transmitidos por la presentación de informes financieros auditados y precios, está reconocido que no están desarrollados, no existen, o no son confiables, es muy probable que la construcción de tales relaciones sea el medio más factible para adquirir información de las firmas. Al participar con préstamos y otro tipo de relaciones con las empresas, y en algunos casos con sus competidores o proveedores, los bancos pueden obtener gran cantidad de información acerca de la firma en cuestión.

La calidad de esta información, en relación con lo que está disponible "en el mercado", dependerá del tipo de banco y del control o influencia sobre la firma permitido por la ley y por la estructura de mercado[154].

---

[153]Caprio, Gerard;"Policy Uncertainty, Information asymetries, and Financial Intermediation";The World Bank, Febrero de 1992.

[154]La participación accionaria puede ser otra manera de obtener información, pero aún asi, generalmente hay diferencias entre la información disponible para los accionistas de adentro y de afuera de la empresa.

Este enfoque acerca del "capital en información", sugiere que la oferta de créditos bancarios dependerá no solamente del costo y de la oferta de recursos que se encuentra a disposición del banco -su capital, depósitos, y la disponibilidad de fondos prestados-, de la tasa de retorno de sustitutos -tales como papeles del gobierno-, de la disposición de los dueños hacia el riesgo, y de cualquier constreñimiento regulatorio, sino también de su base de capital en información, dado que esta afectará directamente la tasa esperada de retorno y el riesgo de los créditos.

Entonces, los bancos invertirán en información hasta el punto donde su producto marginal iguale el costo de información adicional. Estos costos incluyen la adquisición de información especifica del público y clientes. Existe incertidumbre, pero puede mitigarse con la inversión en información. Hasta un cierto punto, los bancos pueden mejorar sus retornos esperados y reducir el riesgo invirtiendo en información.

En países industrializados, la información es relativamente barata en tiempos normales, y su costo varía poco. Hay sistemas de contabilidad bien establecidos, auditores profesionales sofisticados y abundancia de firmas que investigan a las compañias individuales y negocian con esta información. Por lo tanto, les resulta rentable el invertir en información y en su procesamiento.

En países en desarrollo, sin la mayoría de estas ventajas, la información con frecuencia tiene una prima adicional. La represión financiera generalmente inhibe la inversión en información. Tasas sobre los préstamos artificialmente bajas reducen los retornos de la inversión en información. Si los gobiernos canalizan los préstamos a través de programas de crédito selectivo, generalmente con el Estado como fiador, o los créditos requieren un período previo de aprobación por parte del Banco Central o del Ministerio de Finanzas, los bancos tienden a actuar en función de que en el

caso de que los préstamos se hagan incobrables, el Estado responderá por las pérdidas, por lo que invertirán poco en la adquisición de información.

En este caso, la reforma financiera dirigida a una reducción de la intervención gubernamental en las decisiones bancarias, se encuentra con bancos con escaso capital en información y financiero. La reducción de la intervención significa generalmente que los bancos son quienes tendrán que soportar los costos de pérdidas futuras, por lo que los bancos tenderán a mantener mayores cantidades de activos sin riesgo, dada la incertidumbre presente en el entorno de ajuste.

Aquellos bancos cuyos vínculos están concentrados en el sector gubernamental, el cual afronta una severa reducción con el programa de ajuste, se enfrentarán a una aguda reducción de los préstamos[155] (y en su capital en información), puesto que los créditos al gobierno incrementan su riesgo, y no se encontrarán respaldados con garantías estatales, a menos que se trate de bancos propiedad del gobierno, en cuyo caso continuarán prestando a las empresas estatales con grandes pérdidas.

Después de un período de reforma los bancos acumularán un capital en información, asumiendo que se enfrentan a los incentivos correctos, a saber: la disponibilidad y exactitud de los informes de las empresas, la estabilidad de los precios relativos y los retornos de la inversión en información. Dado esto, antes o durante el período de ajuste, los gobiernos deberán enfocar su atención en la reducción de los costos del capital en información del sector financiero.

[155]Por supuesto, una restricción en los créditos en estas condiciones puede no representar el peor prospecto para la economía. Los bancos pueden continuar prestando a empresas insolventes después de las reformas, posiblemente con instrucciones del gobierno, y de esta manera retardar el cambio requerido en el sector real. Estas deudas no recuperadas inhibirán la habilidad de los bancos para prestar a otras firmas en presencia de topes de crédito banco-por-banco.?

De lo anterior se puede sugerir que la regulación bancaria juega un rol determinante en la resolución de fallas de mercado, en este caso de las asimetrias de información. El si el esquema regulatorio utilizado promueve la creación de fuentes de manejo y procesamiento de la información, o inhibe su desarrollo dependerá de dónde esté el enfoque. Ciertamente, la regulación preventiva y la supervisión, y no la regulación profiláctica, otorgan un rol determinante al problema de las asimetrias de información.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Arrow, K., Essays on Risk and Uncertainty. North Holland.

Axelrod, R., The Evolution of Cooperation. Basic Books. New York.1984

Ballarín, E., Estrategias Competitivas Para La Banca. Lecciones de la Revolución Financiera en Estados Unidos, Editorial Ariel, Barcelona, España. 1985

Banco Villegas, E.; Eduardo, J. y Barreiro Delfino, E.A., Contratos Bancarios Modernos. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires.1984

Barragán, J. "La realizabilidad de los Sistemas Eticos". S/F.

Barragán J. "La Aldea era una Fiesta". 1984.

Benston,G.; Kaufman, G., Risk and Solvency Regulation Of Depository Institutions: Past Policies and Current Options, New York University. 1988

BIS. "Recent Innovations in International Banking"; abril de 1986.

Cartea, M.J., Resolver un Problema sin Comprenderlo: Caso ICAP. Caracas, 1993

Casserley, D., Facing Up The Risks. How Financial Institutions can Survive and Prosper. McKinsey & Company,Inc., New York,1993

CEMLA. Octava Asamblea de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe;

CEMLA. Novena Asamblea de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe;

CEMLA. Décima Asamblea de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe;

Coase, R., Low Legislation and The Market. University of Chicago Press

Cowen, T., The Theory of Market Failure, Fairfax: George Maison University Press. 1988

Demsetz, H., Ownership Control and The Firm. The Organization of Economic Activity, vol.1. 1967

England, C. The Finantial Services Revolution. Policy Directions for the Future. Keuwer Academic Publishers.

Fanjul, O. & Maravall, F., La Eficiencia del Sistema Bancario Español. Alianza Universidad, Madrid. 1985

Faraco, F.; Suprani, R.M., La Crisis Bancaria Venezolana. Análisis Preliminar. Caracas. 1995

Farrell, J., "Information and the Coase Theorem". Journal of Economic Perspectives, vol.1, No2, Fall. 1987

Fernández, E., "La Supervisión Bancaria en América Latina". XXVIII Asamblea Anual de la Federación Latinoamericana de Bancos. Perú, Lima. 1994

Fry, M. Money, Interest and Banking in Economic Development;The Johns Hopkins University Press, 1988.

Garrido, A. "Crisis Bancarias y Regulación Financiera: el Seguro de Depósitos.

Giddens, A., The Consequences of Modernity. Stanford University Press. 1990

Gonson,P., Securities Regulation in the United States. Instituto Internacional para el desarrollo del mercado de Capitales. 1994

Hayek, F.A.,"Knowledge in Economics". Economic Review,Londres.1944

Johnston, B. The Speed of Finantial Sector Reform. Risk & Strategy. FMI. Paper and Policy Analysis & Assessment. 1994.

Kahn, A.E., The Economics of Regulation. Principles and Institutions. Cambridge: MIT Press.

Kay, J.; Vickers, J., Regulatory Reform in Britain, Economic Policy, october. 1988

Kindleberger, C.P., Finantial History of Western Europe. Allen and Unwin. 1985

Kindleberger, C.P., Laffargue, J.P., Finantial Crises, Theory, History and Policy. Cambridge University Press. 1982.

Kindleberger, C.P., Manias, Crashes and Panics, New York. Basic Books. 1978

Kykloes, Mental Models and Institutions. Dic. 1994.

Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras. Decreto 3228 de 1993.

Ley Especial de Protección a los Depositantes y de Regulación de Emergencia. 10 de marzo de 1994

Mendible, R. y Senior, F., Maquiavelismo como Conducta Estratégica: Un Ensayo de Economía Experimental. Memoria de Grado para optar al título de Economista. UCAB. Caracas. 1994

Milgrom, P.; Roberts, J., Economía, Organización y Gestión de la Empresa, Barcelona: Editorial Ariel. 1993

Mitnick, B., La Economía Política de la Regulación. Fondo de Cultura Económica, México. 1990

North, D., Shared Mental Models: Ideologies snd Institutions. Kyklos, vol.47. 1994.

Obuchi, R.; Sobrino, R., " De Cambridge a Chivirla. Una prueba Experimental del Teorema de Coase". (en proceso), UCAB 1995

Ortiz, G., La Reforma Financiera y La Desincorporación Bancaria. Una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Economica, México. 1994

Pérez, A., " Innovación Financiera en un Sistema Financiero Regulado: Caso Venezuela". Memoria de Grado para optar al Titulo de Economista. UCAB, Caracas 1995

Pigou, A.C., Economía del Bienestar. 1920

Polizatto, V., "Regulación Prudencial y Supervisión Bancaria". BancoMundial. 1990

Rosenberg, N.; Birdzell, L.E., How The West Grew Rich. Basic Books. 1986.University Press. 1987

Spulber, D.F., Regulation and Markets, Cambridge: The MIT Press. 1989

Stiglitz, J. E., "Symposium on Organizations and Economics", Journal of Economic Perspectives, Spring 1991

Sundararajan, V.; Baliño, T. Banking Crises: Cases and Issues. FMI. 1991.

Vittas, D., "El Impacto de la Regulación en la Intermediación Financiera", Boletin de Supervisión y Fiscalización Bancaria, vol.II, núm.2, Mayo-Agosto. 1993

Vittas, D., Financial Regulation. Changing the Rules of the Game. Edt. Development Studies. The World Bank. Washington. 1992.

Williamson, O.E., Organizational Innovation: The transaction - Cost Approach. 1980

Williamson, O.E., Las Instituciones Economicas del Capitalismo. Fondo de Cultura Económica, Economía Contempor·nea, MÈxico. 1983