

**PALABRAS DEL DR. GUILLERMO ORTIZ, GOBERNADOR  
DEL BANCO DE MÉXICO EN OCASIÓN DE LA XIV  
CONFERENCIA INTERNACIONAL DE SUPERVISORES  
BANCARIOS**

**Mérida, Yucatán, 5 de octubre de 2006**

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS BANCOS INTERNACIONALES  
EN LAS ECONOMÍAS EMERGENTES**

**Quisiera agradecer a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México y al Comité de Basilea en Supervisión Bancaria por su invitación a tomar la palabra frente a un grupo tan distinguido de supervisores bancarios de todo el mundo. Mi intervención del día de hoy se centrará en los retos que enfrentan los supervisores en un contexto financiero que se encuentra en evolución constante. En particular, mi plática se referirá a dos asuntos:**

- Primero, a los impactos que tiene sobre las economías emergentes la globalización de los mercados financieros y de las instituciones**
- Segundo, a los desafíos que emanan de la creciente relación entre empresas comerciales y bancos.**

○ ○ ○ ○

**Como es sabido, los bancos son empresas de naturaleza muy especial toda vez que conforman el sistema nervioso de una economía. Los bancos intermedian recursos entre ahorradores e inversionistas y facilitan el acceso de empresas y familias a los sistemas de pagos.**

**Dado el papel central que juega en la economía, la banca goza de la protección de la llamada red de seguridad, que normalmente incluye un esquema de seguro para los depósitos así como acceso a la liquidez del banco central. En razón de que los bancos operan en ese entorno especial, se encuentran sujetos a una regulación y a una supervisión muy cuidadosas.**

**Existe una tendencia natural a sobrerregular, debido a que, como todos sabemos, la regulación no se deriva de un proceso de mercado. No obstante, los esquemas regulatorios cumplen un papel muy importante para la eficiencia y la estabilidad de los sistemas financieros, los cuales a su vez afectan el desempeño económico.**

**Por esta razón, es necesario alcanzar la dosis óptima de regulación, lo cual es extremadamente difícil de lograr. La regulación suele ser mas eficiente cuando las autoridades tienen un número limitado y específico de objetivos y funciones que cumplir.**

**Tres son los objetivos que comúnmente se identifican en este ámbito:**

- La solvencia de las instituciones financieras.**
- La estabilidad del sistema financiero.**
- La protección a los consumidores.**

**Usualmente, los supervisores bancarios se concentran en la consecución del primero de estos objetivos, los bancos centrales velan por el segundo y las agencias de protección al consumidor por el tercero. Sin embargo, estos tres objetivos se encuentran íntimamente relacionados. Para tener éxito en su logro, resulta importante considerar el impacto de cualquier medida de política sobre los otros dos.**

## **I. Características del panorama financiero**

**El panorama financiero del mundo ha evolucionado con gran rapidez durante las últimas décadas. La globalización de los mercados financieros y de sus instituciones significa que la reasignación de capital y la transmisión de las perturbaciones de precios entre mercados y áreas geográficas tiene lugar a una mayor velocidad que antes.**

**Por su parte, las instituciones financieras se están expandiendo rápidamente en otros países. Son varias las razones que explican este fenómeno:**

- La naturaleza de las operaciones trans-fronterizas ha evolucionado a raíz de las crisis cambiarias y de las moratorias que se suscitaron a lo largo de los ochenta. En la actualidad, los bancos tratan cada vez más de mitigar los riesgos cambiarios y de convertibilidad mediante el financiamiento de sus operaciones en el propio lugar en que éstas se efectúan.**

- **Los avances tecnológicos en materia de comunicaciones y de capacidad computacional facilitan un procesamiento rápido de la información, lo cual permite hacer estimaciones del riesgo en diferentes sectores productivos y regiones.**
- **El aprovechamiento de la rentabilidad que ofrecen los créditos a los hogares, para lo cual es necesario contar con una presencia local. Es en los países emergentes donde las perspectivas de crecimiento para estos créditos es mayor.**
- **Las economías de escala y la posibilidad de exportar productos y modelos de negocio que han resultado exitosos en el país de origen de las matrices.**
- **La necesidad de adquirir mayor tamaño para evitar ser absorbidos mediante adquisiciones hostiles.**

**Cualquiera que sea la razón, la presencia de la banca extranjera se ha venido expandiendo con mucha rapidez, especialmente en los países en desarrollo. Actualmente, el 40 por ciento en promedio de los activos de los bancos en estos países se encuentra en manos de inversionistas del exterior.**

**La penetración difiere ampliamente entre países. Los bancos extranjeros controlan más del 80 por ciento de los activos bancarios en México, Polonia, Hungría, Bulgaria y Estonia, pero sólo el 20 por ciento en Brasil.**

**Más recientemente se ha producido una penetración creciente de bancos de países en desarrollo hacia otros países emergentes. Según el Banco Mundial, el 27 por ciento de todos los bancos foráneos que operan en los países en desarrollo son propiedad de otro banco proveniente de algún país emergente.**

## **II. Retos para los supervisores en los países emergentes.**

**Existe un acuerdo amplio respecto a los beneficios que ofrece la globalización, así como sobre los retos que presenta el nuevo horizonte financiero a los reguladores, supervisores y bancos centrales.**

**Entre los beneficios que se derivan de la entrada de bancos extranjeros a las economías emergentes, pueden mencionarse las mejoras en eficiencia, introducción de nuevos productos y tecnologías y reducción de los créditos con partes relacionadas.**

**En esta presentación, me gustaría resaltar algunos de los retos que enfrentan los reguladores, supervisores y bancos centrales de economías emergentes. En concreto quisiera resaltar el impacto por la presencia de bancos extranjeros sobre:**

- i) La solvencia de los bancos locales.**
- ii) La disciplina de mercado.**
- iii) La influencia de las regulaciones extranjeras sobre los mercados locales.**
- iv) La resolución de un banco global en problemas.**
- v) La competencia en los mercados financieros locales.**

### **i) La solvencia de los bancos locales**

**La expansión internacional de los bancos puede llevarse a cabo a través del establecimiento de sucursales o de subsidiarias. A continuación me concentraré en el segundo caso. Es la forma a la que están recurriendo la mayoría de los bancos grandes para realizar su expansión trasnacional, a la vez de que es la única vía por la cual una institución financiera internacional puede establecerse en el mercado mexicano.**

**Como es de todos sabido, las subsidiarias se constituyen bajo las leyes del país anfitrión y legalmente se consideran empresas independientes de sus matrices. Sin embargo, la mayoría de los bancos internacionales administran a sus subsidiarias como si fueran sucursales. Asignan su capital y líneas de negocio a lo largo de todo el grupo hacia aquellos segmentos que ofrecen un pronóstico más atractivo de riesgo-rendimiento. No obstante, esos bancos limitan su responsabilidad legal al capital invertido en cada unidad integrante de su consorcio.**



**Esta forma de administración global con la cual se manejan los bancos internacionales, tiene pleno sentido desde el punto de vista financiero. Sin embargo, puede en un momento dado llevar a decisiones que aún cuando resulten favorables para el banco internacional no necesariamente lo sean para alguna de sus subsidiarias. Así, es posible citar ciertos ejemplos para ilustrar este punto.**

- Existe una tendencia creciente a registrar las transacciones en el lugar en que el costo de los recursos y las cargas regulatorias son menores. Esta práctica va en detrimento de los ingresos del banco local donde el negocio fue originado y podría tener consecuencias, entre otras, de carácter fiscal.**
- Los bancos internacionales suelen establecer límites a su exposición crediticia en cada uno de los países en que operan de acuerdo con la sensibilidad al riesgo de su cartera global. Consecuentemente, en ocasiones las subsidiarias se ven forzadas a reducir sus exposiciones locales, aunque estas hayan sido financiadas internamente.**

- **Los bancos internacionales están también adoptando de manera creciente sistemas de administración de tipo matricial. De acuerdo con esos sistemas, los tesoreros, contralores y administradores de riesgo en la filial reportan directamente a sus contrapartes respectivas en la matriz en lugar de a su consejo y director local. Además, los directores de los bancos locales suelen ser funcionarios de la matriz.**

**La concentración de los poderes de decisión así como los beneficios en las matrices debe ser un tema de preocupación para las autoridades financieras locales, toda vez que las matrices no tienen una responsabilidad legal similar sobre sus subsidiarias.**

**El Comité de Basilea ha revisado sus recomendaciones en relación con el gobierno corporativo en las organizaciones bancarias. Una materia específica en la que se ha avanzado es precisamente la relativa a las responsabilidades de los consejos directivos de las filiales. El Comité de Basilea le otorga al Consejo de las filiales responsabilidades de protección de los intereses de los depositantes. Sin embargo, es difícil suponer que los consejos de administración se guiarán siempre por los incentivos indicados por el Comité, considerando que su obligación también es la de velar por los intereses del accionista único.**

**Una medida para inducir que los administradores locales procuren en primer lugar los intereses de la filial, sería mediante la ampliación de su estructura de propiedad. La participación de accionistas minoritarios estimularía que la toma de decisiones fuese en favor de los mejores intereses de las filiales.**

**Este tema me lleva directamente al segundo reto que quisiera analizar: la disciplina de mercado.**

## **ii) Disciplina de mercado.**

**La necesidad de estimular la disciplina de mercado como complemento del trabajo de los supervisores es ampliamente reconocida en el mundo. Sin embargo, además de la divulgación de información oportuna y relevante, existen al menos tres requisitos que deben cumplirse para que la disciplina de mercado opere con efectividad:**

- La existencia de señales de mercado –en la forma de precios— que reflejen las percepciones de los participantes en los mercados.**
- Instrumentos que permitan ejercer la disciplina.**
- Las investigaciones a cargo de analistas independientes.**

**La adquisición de bancos locales por parte de entidades financieras del exterior ha resultado con frecuencia en que dejen de cotizarse en la bolsa de valores las acciones de los bancos adquiridos. Cuando una institución financiera no cotiza en bolsa o cuando no emite un monto suficiente de deuda subordinada, los participantes en los mercados son privados de las señales de precios y los análisis independientes.**

**La respuesta regulatoria obvia es obligar a esas filiales a proporcionar al mercado la misma información que si cotizaran en Bolsa. Sin embargo, la divulgación de información relevante y oportuna es tan sólo uno de los requisitos para que funcione efectivamente la disciplina de mercado.**

**Se ha argumentado que la mayoría de los grandes bancos internacionales poseen una tenencia accionaria diversificada y que por tanto están sujetos a la disciplina de mercado. Como un corolario, se piensa que también sus subsidiarias deben estar sujetas a igual disciplina. Sin embargo, esta aseveración ignora las responsabilidades legales limitadas que tiene una matriz sobre sus subsidiarias.**

**Existen medidas que podrían aplicarse para enfrentar estos retos. Una de ellas, que ya he propuesto en otros foros, es requerir que los bancos locales más grandes, incluyendo las subsidiarias más importantes, coticen una proporción de sus acciones, digamos el 30 por ciento, en la bolsa de valores.**

**Esta propuesta tendría tres ventajas:**

- **Primero, la participación de accionistas minoritarios en el capital y su representación en los órganos directivos ayudaría a impedir que eventualmente la matriz pudiera tomar decisiones que no fueran favorables para la subsidiaria.**
- **Segundo, la existencia de accionistas minoritarios también daría relevancia al trabajo de los consejeros independientes, cuya razón de ser es precisamente la protección de los intereses de aquellos.**
- **Tercero, la presencia de accionistas minoritarios facilitaría la cotización en bolsa de las acciones de las subsidiarias más importantes. La cotización pública de esas acciones ofrecería a los agentes económicos instrumentos y señales de precios con los cuales poder ejercer disciplina de mercado.**

**iii) Impacto de las regulaciones extranjeras en los mercados financieros locales.**

**Las diferencias regulatorias entre los países en donde se encuentran establecidas las matrices pueden tener impactos adversos sobre los mercados financieros de los países sede de las subsidiarias. En efecto, cuando un banco local es filial de un banco extranjero, debe cumplir tanto con las regulaciones del país en donde se ha constituido como con las del país de su matriz.**

**En general, uno pensaría que la regulación más estricta será la que prevalecerá. Sin embargo, las filiales deben de consolidar sus estados de resultados con los de su matriz. Esto significa que deben realizar sus operaciones y decisiones de negocio teniendo en cuenta el impacto que tendrán en el balance de sus matrices, situación que puede inducir efectos adversos importantes sobre los mercados locales, cuando existen filiales actuando bajo reglas diferentes. Estos efectos podrían exacerbarse a partir de la implantación de Basilea II.**

#### **iv) La resolución de un banco global en problemas**

**Los conflictos de interés que pueden surgir en caso de que un banco internacional caiga en problemas han sido ampliamente analizados en años recientes, y será un tema importante en el programa de esta reunión.**

**No existe aún un consenso sobre cómo enfrentar la quiebra de un gran banco global. Tampoco existe una jurisdicción común o un tribunal supranacional para dirimir las diferencias que pudieran surgir.**

**Esfuerzos importantes se han desplegado para tratar de identificar la información relevante que debe intercambiarse entre supervisores. Sin embargo, la quiebra de un banco internacional podría fácilmente llevar a conflictos entre las partes involucradas. Estos conflictos podrían ser particularmente graves si los tamaños relativos del banco internacional y de sus subsidiarias difieren en forma considerable.**



- **Por ejemplo, sería de esperar que las autoridades del país de la matriz no se mostrarán muy dispuestas a apoyar a las filiales de ésta que operan en el exterior, aún si éstas fueran muy importantes relativamente para el sistema bancario del país anfitrión.**
- **Por otro lado, para las autoridades locales puede resultar políticamente imposible comprometer fondos públicos en apoyo de un banco propiedad de una institución financiera del exterior.**
- **Si el banco en dificultades llega a experimentar problemas de liquidez, ¿cuál banco central debe ser responsable de suministrarla? ¿Debe ese apoyo ser aportado por el banco central de la jurisdicción donde se constituyó el banco filial que enfrenta problemas o por su similar en el país sede de la matriz?**
- **¿Debe el banco central del país sede de la subsidiaria suministrar la liquidez, cuando es evidente que esa subsidiaria es administrada desde su matriz?**

**Resulta muy importante promover la mejoría de los esquemas de cooperación entre supervisores, bancos centrales y ministerios de finanzas. Tales esquemas no se deben limitar al intercambio de información financiera, también deben incluir acuerdos sobre procedimientos y el establecimiento de estándares para la división de responsabilidades.**

**Con el fin de mejorar la efectividad de los planes para manejo de crisis, los países de la Unión Europea y Escandinavia han estado realizando ejercicios de simulación. Es muy importante que países en otras regiones donde operan subsidiarias de grandes bancos internacionales empiecen a realizar ejercicios similares, con la participación de las autoridades de los países en donde se encuentran situadas las matrices.**

## **v) Competencia**

**Como lo he mencionado, la expansión de un número importante de bancos internacionales ha tenido lugar a través de la adquisición de entidades financieras ya existentes. Esta manera de entrada deja prácticamente inalterada la estructura de los mercados financieros locales.**

**Así, las mejoras en eficiencia derivadas de una administración en manos de bancos del exterior con frecuencia han redundado en mayores utilidades pero no necesariamente en beneficios para el consumidor.**

**En México, las autoridades financieras han dado pasos importantes para estimular la competencia en el sistema bancario.**

- Por la vía de promover mayor transparencia e información.**
- Flexibilizado la regulación para los intermediarios no bancarios cuando éstos no tienen relaciones patrimoniales con entidades reguladas.**
- Finalmente, permitiendo que ingresen nuevos participantes al sistema bancario. Entre estos, empresas comerciales que han obtenido autorización para establecer bancos.**

**Permitir que las empresas comerciales, especialmente aquellas que operan en el segmento del menudeo, establezcan bancos puede traer beneficios importantes para los consumidores, al igual que un conjunto de nuevos retos para los reguladores y supervisores. Este es el tema en el que quisiera concentrarme en la parte final de mi intervención.**

### **III. Empresas comerciales como propietarias de bancos.**

**En un país en el que el sector financiero se encuentra altamente concentrado y en donde segmentos importantes de la población no tienen acceso a servicios bancarios, la entrada de empresas comerciales al sector bancario puede traer muchos beneficios para los consumidores.**

**Para competir efectivamente en un sector altamente concentrado, nuevos entrantes necesitan contar con una presencia física amplia y con una base de clientes lo cual muchas de las empresas comerciales en México ya tienen. Esperamos en que esas empresas comerciales sean capaces de aprovechar sus economías de escala para el beneficio de los consumidores contribuyendo así a estimular un entorno más competitivo.**

○ ○ ○ ○

**Sin embargo, la participación de empresas comerciales en la banca, implica nuevos riesgos y retos para los reguladores y supervisores. Estos riesgos han estado recibiendo atención creciente en la literatura relativa a la relación entre los sectores comercial y bancario.**

**Entre las preocupaciones al respecto destaca el abuso que podrían hacer eventualmente las empresas comerciales propietarias de bancos de la red de protección. Los conflictos de interés y la transferencia de riesgos entre un banco y la firma comercial que es su tenedora están bien documentados en la literatura y, como todos sabemos, son difíciles de regular y supervisar.**

**A principios de este año, Alan Greenspan, planteó este asunto al señalar que las grandes organizaciones están operando y manejando crecientemente sus negocios sobre una base integrada, prestando poca atención a las fronteras corporativas que tradicionalmente han definido las jurisdicciones de los supervisores. Por esta razón, los supervisores se encuentran imposibilitados de monitorear adecuadamente los riesgos que cruzan las líneas divisorias entre las entidades reguladas y las no reguladas y supervisadas.**

**Existen diversas medidas para disminuir la posible transferencia de riesgos de una firma comercial hacia un banco:**

- i. Primero, limitando las transacciones entre las partes relacionadas -banco y empresa propietaria- así como asegurando que éstas se documenten por escrito y se lleven a cabo a precios de mercado.**
- ii. Segundo, alineando los incentivos de los consejeros y de los directores de los bancos. Por ejemplo, exigiendo que la mayoría de los consejeros sean independientes de la entidad controladora o de otras empresas afiliadas al conglomerado.**
- iii. Tercero, a través del análisis y de la evaluación de riesgos de la situación financiera del grupo completo. Con el fin de obtener una idea de los riesgos que afectan a un conglomerado grande, algunas autoridades financieras han sugerido que la supervisión debe cubrir las posiciones de riesgo más relevantes de todo el grupo. Es claro que esto plantea un reto formidable. Muchas reformas legales tendrán que aprobarse para que sea posible compilar la información administrativa básica relativa a situación financiera y exposición a riesgos sobre una base que abarque a todo el grupo.**

**Es también importante enviar mensajes claros de que un banco puede sostenerse por si mismo, y de que si el conglomerado de que forma parte entra en problemas, los depositantes y los acreedores de la institución no tienen porque retirar sus depósitos de manera generalizada.**

**Otros conflictos de interés susceptibles de aflorar cuando empresas comerciales se convierten en accionistas principales de bancos, son las prácticas anticompetitivas en que pueden incurrir. Por ejemplo, un accionista comercial puede obligar a sus proveedores a operar con el banco del que es propietario. Los bancos que son propiedad de una firma comercial pueden incurrir en ventas atadas, concediendo crédito únicamente a quien compre los productos de la casa matriz.**

**Finalmente, tenemos que ser muy cuidadosos con la protección de la información personal de clientes y depositantes para evitar su transferencia no autorizada.**

## **COMENTARIOS FINALES**

**Participar en la globalización implica tanto beneficios como desafíos. La evolución de la industria financiera de México constituye un buen ejemplo. La apertura a la inversión extranjera directa en ese sector fue importante para que se pudiera recapitalizar a la banca del país. Esa apertura ha traído también otros beneficios como la aparición de nuevas tecnologías y productos y la introducción de técnicas modernas de administración de riesgos.**

**Sin embargo, es fundamental que las autoridades continúen estimulando la competencia en el sector financiero a través de la transparencia y la apertura informativa, así como permitiendo el ingreso de nuevos entrantes sin que se eleven los riesgos en el sistema.**