



# La reforma del sector financiero

UN ESTUDIO LLEVADO A CABO POR EL DEPARTAMENTO de Evaluación de Operaciones (DEO)\* sobre la asistencia que el Banco Mundial ha prestado al sector financiero respalda una noción cada vez más evidente, a saber, que la reforma sectorial es un proceso complejo y prolongado que requiere un compromiso sostenido por parte del Banco. Actualmente, a medida que la crisis asiática evoluciona, exige también que el Banco comprenda más profundamente la dinámica de la reforma sectorial.

El historial muestra, en efecto, que la reforma financiera atraviesa una época difícil, tanto en los distintos países como en el Banco. El estudio ha determinado, por ejemplo, que sólo en 12 de los 23 países incluidos en la muestra podían considerarse satisfactorios los resultados de la política del sector financiero o la reforma institucional.

Las actuales normas generales internas sobre las operaciones en el sector financiero —la Directriz operacional 8.30 (actualmente Directriz sobre política operacional 8.30)— conforman un marco válido para dichas operaciones del Banco. No obstante, éste debería comenzar a consolidarlas, orientándolas hacia unas pocas esferas específicas. En primer lugar, el Banco debe reconocer que una reforma financiera satisfactoria se compone de ciertos ingredientes fundamentales, entre los que el primordial es la estabilidad macroeconómica pero otro es una secuencia adecuada de las medidas, es decir, procurar que ciertas salvaguardias —ya sean estructurales, reglamentarias o relativas a

información— hayan sido adoptadas antes de emprender reformas de carácter más amplio. En segundo término, el Banco debe mejorar su “puntería” al seleccionar los factores que resultan decisivos para la reforma, como la buena gestión sectorial, el conjunto de normas de disciplina y control de las instituciones financieras y la independencia y solvencia del banco central. Tercero, el Banco debe comenzar a poner mucho mayor empeño en reunir información, a fin de elaborar indicadores financieros y de otra índole que respalden la labor de seguimiento, o que incluso permitan predecir las crisis. En cuarto lugar, los estudios económicos y sectoriales son esenciales para conseguir una





formulación apropiada de las operaciones. Por último, el Banco debe mantener su sólida asociación con la Corporación Financiera Internacional y el Fondo Monetario Internacional y establecer relaciones todavía más estrechas con los prestatarios.

### Antecedentes: un nuevo rumbo para la reforma del sector financiero

En el mundo entero, los sistemas financieros han venido experimentando cambios muy rápidos —de orden tecnológico, institucional y competitivo— en los últimos 15 años. La transición hacia la desreglamentación y la liberalización financieras en el conjunto de la comunidad mundial ha producido una integración financiera cada vez mayor, que a su vez ha provocado crisis en algunos países que no estaban preparados para ella y en otros ha puesto de relieve la fragilidad de los sectores financieros.

Hasta 1983, los instrumentos del Banco para la reforma del sector financiero eran los préstamos a intermediarios financieros, encauzados principalmente por conducto de los bancos con objeto de proporcionar financiamiento a largo plazo y divisas para contrarrestar los bajos niveles de ahorro y de inversión, factores que limitaban el crecimiento. Esos préstamos tuvieron un éxito extraordinario, que se debió sobre todo a que se concedieron en una época de estabilidad de los precios y las tasas de interés. Al aumentar la inestabilidad en los mercados financieros mundiales y las presiones inflacionarias en los países en desarrollo, esa clase de préstamos resultó demasiado restringida para dar cabida a necesidades más amplias de reforma macroeconómica y

estructural. El Banco comenzó a cambiar su enfoque, inclinándose a incorporar la eficacia y la sostenibilidad de la reforma del sector financiero al marco más amplio del ajuste estructural, incluido un crecimiento sectorial real. Los criterios específicamente relacionados con el sector se fueron orientando más hacia los obstáculos estructurales que impiden la reforma financiera —como las distorsiones, las ineficiencias, la insuficiencia de las normas de disciplina y control y unas estructuras de supervisión inadecuadas— que hacia la salud de cada cartera individualmente considerada.

Sin embargo, el Banco actuó con lentitud en cuanto al

reconocimiento de ese cambio y la adopción de medidas al respecto. Pese a que el porcentaje de resultados satisfactorios de las operaciones del sector financiero en la cartera del Banco alcanzó su punto más bajo, un 40%, en 1984 (frente a una tasa de 65% al 70% de la cartera global), la proporción de préstamos a intermediarios financieros seguía en el elevado nivel de 70% en 1989, al continuar el Banco encauzando líneas de crédito hacia sistemas financieros distorsionados o frágiles.

En 1989, el famoso “Informe Levy” del Banco, preparado por un Grupo de estudio sobre las operaciones en el sector financiero, presentó argumentos sólidos a favor de un enfoque más amplio para el otorgamiento de préstamos al sector financiero. Sus recomendaciones se convirtieron en política oficial tres años después en la Directriz operacional 8.30, que pasó a ser la referencia para evaluar la asistencia del Banco a la reforma del sector financiero hasta la actual reconversión de la estrategia en 1997, cuya oportunidad ha puesto de relieve la actual crisis asiática, aunque ésta no ha sido su origen. La nueva estrategia insiste en que una reforma satisfactoria del sector financiero representa, ante todo, un esfuerzo sostenido y a largo plazo, no sólo porque abarca tanto aspectos macroeconómicos como microeconómicos, sino porque además afecta a las instituciones básicas de un país —jurídicas, reglamentarias, de contabilidad y de información— y a sus sistemas de incentivos. Ahora bien, para obtener buenos resultados, la reforma exige concentrar con más energía los esfuerzos en factores determinantes del éxito bien conocidos, como el grado en que el Gobierno la asume como propia, la capacidad

institucional y ciertas *condiciones propicias “iniciales”*, entre ellas, la posible existencia de distorsiones, el nivel de competencia, la fortaleza de la infraestructura financiera y la solidez de las propias instituciones financieras. El tercer aspecto de importancia crítica en el que insiste la nueva estrategia es el de la información: una sólida labor preparatoria del Banco, a base de estudios económicos y sectoriales, es esencial para una intervención eficaz en el sector financiero, del mismo modo que se hace necesario contar con mecanismos de seguimiento, en lo cuantitativo y lo cualitativo, para vigilar la evolución del proceso de reforma y los acontecimientos sectoriales que podrían afectarla.

### El historial: resultados conseguidos por los países y desempeño del Banco

El marco analítico del estudio se deriva del enfoque conceptual de la Directriz operacional 8.30. La reforma del sector financiero y el financiamiento del Banco se evalúan con arreglo a 16 indicadores de desempeño que configuran tres medidas: *los indicadores macroeconómicos*, incluidos los incentivos y las distorsiones macroambientales y de los sectores productivos; *la estructura financiera*, incluidas las políticas que rigen las tasas de interés, el crédito dirigido y el crédito subvencionado, y *el sistema bancario*, comprendidos el marco jurídico y reglamentario del sector, las normas de disciplina y control, y los requisitos relativos a la cartera y la suficiencia del capital de las instituciones financieras.

La muestra del estudio consta de 23 países (de un total de 58) que recibieron del Banco 43 préstamos (de un total de 88) para fines de ajuste del sector financiero entre los ejercicios económicos de 1985 y 1996. Pertenecen a todas las regiones, representan todos los niveles de ingreso per cápita y presentan una amplia gama de condiciones “iniciales”.

El estudio hace un aporte notable a la documentación sobre el tema en tres aspectos fundamentales: i) los datos representan una forma sistemática de evaluar los resultados de la reforma y el desempeño del Banco; ii) el estudio pone de relieve la gama de factores —incluidos los que atañen singularmente al cliente— que el Banco debe tener en cuenta cuando concibe sus operaciones, y iii) el estudio hace hincapié en la necesidad de mayor información.

### Resultados de los países: la reforma del sector financiero debe ir más a fondo

En general, los países no han podido sobrepasar la barrera macroeconómica. Si bien el 74% de los incluidos en la muestra obtuvo resultados satisfactorios en lo que respecta a los indicadores macroeconómicos, fue mucho menor la proporción de los que obtuvieron resultados satisfactorios en lo que atañe a la estructura financiera (sólo el 52%) o al sistema bancario (el 35%). Además, aunque los países que obtuvieron buenos resultados en los indicadores macroeconómicos tuvieron también más éxito en el fortalecimiento de su estructura financiera y su sistema bancario que aquellos cuyos resultados macroeconómicos fueron insatisfactorios, las recientes crisis financieras en Corea e Indonesia indican claramente que una buena salud macroeconómica puede superar, e incluso a veces ocultar, debilidades de la estructura financiera y sistema bancario.

### Resultados de los países: el Banco no debe abandonar la reforma

Los 12 países que efectuaron reformas satisfactorias recibieron como promedio alrededor de 2,3 préstamos o créditos para fines de ajuste, mientras que aquellos cuyos resultados fueron insatisfactorios recibieron como promedio alrededor de 1,5. Esta conclusión significa que la intervención a fondo y continua del Banco en la reforma del sector financiero aumenta las posibilidades de sostenimiento de la reforma y acrecienta el desarrollo institucional.

### Desempeño del Banco: pertinencia definitiva

Un análisis de “aciertos y fallos” —o sea, si el Banco prestó o no asistencia para las reformas de las políticas en relación con cuatro *condiciones iniciales* que se consideraban insatisfactorias— indica que las operaciones de financiamiento del Banco se han orientado muy selectivamente hacia las reformas sectoriales, en especial las políticas encaminadas a eliminar distorsiones y a fortalecer las instituciones financieras.

En general, casi dos tercios de las reformas que recibieron apoyo del Banco en los sectores financieros de los 23 países fueron “aciertos” mientras que en un 25% fueron “fallos” (véase el Cuadro 1). Hay que hacer notar que el Banco tuvo numerosas “intervenciones innecesarias”, es decir, que apoyó reformas de políticas que ya se consideraban satisfactorias.

**Cuadro 1: Reformas de políticas apoyadas por el Banco y condiciones iniciales (porcentaje de reformas)**

	Promedio general	Eliminación de distorsiones	Fomento de la competencia	Desarrollo de la infraestructura del sector financiero	Fortalecimiento de las instituciones
Aciertos	64	78	48	52	78
Fallos	25	17	48	22	13

**Cuadro 2: Comparación de los resultados de los FSAL y de los FIL en lo que atañe al institucional**

<i>FSAL</i>	<i>Condiciones iniciales</i>	<i>Historial de ejecución</i>	<i>Resultados</i>	<i>Sostenibilidad</i>
Fortalecimiento de la infraestructura financiera	0,21	0,93	0,80	0,71
Fortalecimiento de las instituciones del cual corresponde a la reestructuración bancaria	0,17 0,12	0,71 0,67	0,62 0,50	0,75 0,67
<i>FIL</i>	<i>Condiciones iniciales</i>	<i>Historial de ejecución</i>	<i>Resultados</i>	<i>Sostenibilidad</i>
Clasificación general	0,38	0,44	0,42	0,42
de la cual corresponde: A la calidad de la cartera	0,52	0,42	0,40	0,30
Al desempeño financiero	0,63	0,42	0,41	0,47

### *Desempeño del Banco: eficacia desigual*

El Banco ha logrado sus mejores resultados en la puesta en práctica de reformas para desarrollar la “infraestructura” financiera (legislación bancaria más severa y normas de disciplina y control más estrictas) y en la eliminación de distorsiones financieras (derogación de controles sobre las tasas de interés y reducción o eliminación del crédito subvencionado). En cambio, no ha tenido demasiado éxito en la introducción de reformas encaminadas a fortalecer instituciones determinadas o aumentar la competitividad; sólo el 42% y el 33%, respectivamente, de los países de la muestra, llevaron a cabo satisfactoriamente esas reformas.

### *La dificultad de fortalecer las instituciones limita el desarrollo institucional*

Los instrumentos del Banco para apoyar el desarrollo institucional son los préstamos de ajuste para el sector financiero (FSAL) y los préstamos a intermediarios financieros (FIL). Los primeros se orientan específicamente a los mecanismos estructurales que funcionan ya sea para todo el sector (marco jurídico, reglamentario, de supervisión y de contabilidad) o bien sólo para instituciones determinadas, incluidas la reestructuración y la privatización. Los préstamos a intermediarios financieros se orientan hacia los mecanismos operacionales de instituciones determinadas es decir sus políticas internas, su estructura, su capacidad y su desempeño y salud financieros y han tenido escasas repercusiones en el desarrollo institucional, en gran parte porque aspectos como la calidad de la cartera, la movilización de recursos y los resultados financieros dependen en gran medida de la estabilidad macroeconómica y de la solvencia de la clientela de un banco, dos factores que la gerencia de éste no puede controlar.

Sin embargo, incluso los resultados de los propios préstamos de ajuste para el sector financiero ponen de manifiesto cuán difícil es fortalecer instituciones específicas (véase el Cuadro 2).

### **Elementos decisivos de un plan de operaciones**

La asistencia del Banco a la reforma del sector financiero no ha sido firme. Otros análisis realizados con motivo del estudio del DEO, así como las investigaciones que le sirvieron de base, indican que apoyarse en la Directriz operacional 8.30 y aprovechar la rica experiencia que puede extraerse de la crisis asiática en curso revestirán importancia decisiva para el éxito del Banco en el sector en un futuro inmediato. Además de adoptar un enfoque sostenido y a largo plazo para la reforma del sector financiero, el Banco debería utilizar toda la gama de instrumentos crediticios y no crediticios de que dispone, incluidos los préstamos adaptables para programas, de reciente introducción, que parecerían ser sumamente apropiados para respaldar la reforma del sector financiero. En apoyo de sus operaciones crediticias, el Banco debe también seguir avanzando en lo relativo a los otros cinco requisitos previos para la reforma.

### *Estudios económicos y sectoriales preliminares*

Las operaciones de ajuste deberían ir precedidas de un diagnóstico y unas recomendaciones sólidos. El Banco tuvo más “aciertos” que “fallos” en materia de reforma de políticas y condiciones iniciales en aquellos países en los que se realizaron estudios económicos y sectoriales preliminares. Dos tercios de los países en los que se efectuaron dichos estudios lograron también resultados satisfactorios con la reforma.

### *Sistemas de seguimiento y evaluación más estrictos*

Es de importancia decisiva que se invierta un mayor volumen de recursos en reunir información detallada sobre riesgos y sobre la gestión de los sectores financieros. Por ejemplo, para el estudio del DEO, se elaboraron dos medidas de la fragilidad financiera que fueron aplicadas a México y Venezuela; se llegó a la conclusión de que, de haber dispuesto de esos índices con anterioridad, se hubiera tenido una idea más clara de la urgencia de la reforma en ambos países con mucha mayor anticipación (véase el Recuadro 1).

### *Secuencia racional de las medidas de reforma*

Los esfuerzos en pro de la reforma pueden tener resultados adversos o insostenibles si no se cumplen ciertas condiciones. Una de ellas, como sugiere la Directriz operacional 8.30, es la estabilidad macroeconómica pero también hay que destacar otros dos casos en que las reformas deben seguir determinada secuencia; en primer lugar, la liberación total de las tasas de interés deberá llevarse a cabo sólo cuando el marco regulatorio sea sólido, la supervisión bancaria sea eficaz, los sistemas de contabilidad y verificación de cuentas sean adecuados, los mercados financieros sean competitivos y los bancos tengan un patrimonio neto positivo y un personal administrativo y de dirección capacitado.

En segundo lugar, la recapitalización de los bancos debe ir precedida de una modificación de los sistemas de incentivos que permitieron o alentaron a los bancos a perder su capital; esto quiere decir que se acabó el otorgamiento de préstamos a los morosos, que es necesario establecer regímenes estrictos de supervisión y vigilancia bancaria y sistemas adecuados de información, y que debe cambiarse el personal directivo de los bancos insolventes; en caso de ser propiedad del Estado, se deberá incorporar los bancos a un plan de privatización viable.

### *Relaciones productivas del Banco con la CFI y el FMI*

La complementariedad de las operaciones del Banco y las de la CFI y el FMI es un componente de importancia fundamental para el éxito de los esfuerzos de reforma financiera. El conflicto entre el Banco y la CFI en torno a la “competencia” por los fondos y la superposición ocasional de sus responsabilidades con las del FMI (en materia de legislación, supervisión y reglamentación bancarias) son situaciones que pueden reducirse al mínimo. La cooperación en curso entre la Junta Sectorial de Asuntos Financieros del Banco y el Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios del FMI da una clara idea del tipo de compromiso que puede facilitar las relaciones de asociación del Banco.

### *Relaciones provechosas del Banco con los prestatarios: instituciones, sostenibilidad e identificación con la reforma*

Toda teoría carece de importancia si las “condiciones del prestatario” se dan por sentadas. La labor del Banco debe concentrarse en tres elementos para conseguir una relación de asociación satisfactoria con los países de cara a la reforma: i) el ritmo de la reforma del sector financiero debe ajustarse al ritmo de fortalecimiento de las instituciones jurídicas, reglamentarias, de supervisión y de contabilidad; ii) la reforma del sector financiero es sostenible sólo si penetra en las instituciones seleccionadas como objetivo, es decir, si aborda las cuestiones relativas a su gobernación, y

#### **Recuadro 1. Indicadores de la fragilidad financiera: ¿Son útiles para detectar crisis?**

PARA EL ESTUDIO DEL DEO SE ELABORARON indicadores de fragilidad financiera, macroeconómica y microeconómica, que se aplicaron a dos países que atravesaban crisis financieras: México y Venezuela. El caso de México es un buen ejemplo.

En 1989 el Banco otorgó a México un préstamo de ajuste para el sector financiero a fin de paliar la crisis que atravesaba éste. Tanto el personal de operaciones de la oficina regional como el DEO opinaron que los resultados del préstamo del Banco eran muy satisfactorios y que probablemente se mantendrían los logros. Sin embargo, al cabo de dos años México sufrió otra crisis que hizo al Banco reaccionar rápidamente con un nuevo préstamo para fines de ajuste. Los indicadores de fragilidad financiera macroeconómica y microeconómica elaborados para el estudio del DEO que nos ocupa muestran que entre 1989 y 1995 la fragilidad financiera de México iba en aumento; si hubieran estado disponibles entonces, los analistas habrían podido percibir con mayor claridad la urgencia de ciertas reformas en las que no se insistió al otorgarse el primer préstamo del Banco. Además, hubiera resultado evidente que el efecto de ese primer préstamo en la reforma del sector financiero no era ni tan satisfactorio ni tan sostenible como se había supuesto entonces.

Aunque no se pretende que los indicadores de fragilidad financiera elaborados con ocasión del estudio sirvan siempre para predecir crisis, sí pueden resultar útiles para detectar la susceptibilidad de un sistema a la crisis. Además, ponen de manifiesto que la realización de otras pruebas estadísticas es a la vez necesaria y prometedora.



iii) el Banco debe superar la delicada cuestión de la identificación con la reforma. Aunque la reforma del sector financiero plantea un caso en el que es especialmente difícil conseguir un compromiso auténtico, el imperativo moral

del Banco es utilizar su amplia experiencia interdisciplinaria y con distintos países para identificar las distorsiones que estimulan comportamientos de “captación de rentas”.

## Précis

Informe sectorial del DEO: «Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance», de Nicolas Mathieu, Informe No. 17454, marzo de 1998. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales. El público en general puede solicitarlo al Infoshop del Banco Mundial:

Tel.: 1-202/458-5454

Fax: 1-202/522-1500

Correo electrónico: [pic@worldbank.org](mailto:pic@worldbank.org)

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: [ecampbellpage@worldbank.org](mailto:ecampbellpage@worldbank.org)

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: [OED Help Desk@worldbank.org](mailto:OED_Help_Desk@worldbank.org)

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

**DESCARGO DE RESPONSABILIDAD:** OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.