

LAS REDES DE SEGURIDAD FINANCIERA Y LA SUPERVISIÓN BANCARIA: UNA VISIÓN INSTITUCIONAL

THE FINANCIAL SAFETY-NETS AND THE BANK SUPERVISION: AN INSTITUTIONAL VISION

Francisco Borrás Atiénzar

Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana, La Habana, Cuba

fborras@ceec.uh.cu

Resumen

El presente trabajo muestra el papel de las redes de seguridad financiera en la estabilidad económica de un país, haciendo énfasis en la supervisión bancaria como mecanismo de regulación y fiscalización de los riesgos, el cumplimiento de las normas prudenciales y en la solidez de las instituciones financieras. Se muestran los avances en proceso de modernización de la supervisión bancaria cubana, así como las principales limitaciones que impone el entorno institucional a la elevación de su eficacia, entre ellas, aquellas vinculadas con la dualidad monetaria y cambiaria, las distorsiones en los precios, la segmentación institucional de la actividad bancaria, el ablandamiento de restricciones presupuestarias, las debilidades en el gobierno corporativo, las insuficiencias en el marco legal, la inexistencia de un fondo de seguro de depósitos y las fallas en la gestión de riesgos en las entidades bancarias.

Palabras claves: sistema bancario, instituciones financieras, seguridad financiera, regulaciones bancarias, economía institucional.

Abstract

This paper discusses the role the financial safety-nets in the economic stability of a country, doing emphasis in the Bank Supervision in the regulation of risks, fulfillment of prudential institutional financial standards and the institutional stability financial. They expose achievements in need in the bank supervision Cuban, as well as the principal limitations that he imposes the institutional surroundings to the elevation of his efficacy, among them, those linked with the monetary duality, the distortions in the pricing, the institutional segmentation of banking activity, the softening of budgeting constraints, the weaknesses in the corporate government, the insufficiencies in the legal frame, the non-existence of a bottom of insurance of deposits and the faults in the risk management in the banking institutions.

Keywords: Bank system, financial institutions, financial security, bank regulations, institutional economy

Clasificación JEL: D23, D82, G21.

Introducción

La estabilidad del sistema financiero –y con ella el desarrollo armónico y sostenible de la economía nacional– está íntimamente ligada a las particularidades del entorno institucional. Este hecho ha sido argumentado ampliamente por la ciencia y la práctica internacional. Existe una alta correlación entre los niveles de desarrollo institucional, la solidez financiera y la estabilidad de las entidades bancarias (Rojas-Suárez, 2006). Por ello, para el adecuado desenvolvimiento del Sistema Bancario Nacional es imprescindible analizar la influencia que el entorno institucional ejerce sobre el mismo.

“Las instituciones juegan un papel importante en el desarrollo de las actividades económicas y financieras, y son un elemento indispensable para el desarrollo profundo y sostenido de América Latina” (Prior, Santomá, 2008, p.4). Tienen una influencia directa en la conformación de los incentivos, en las penalizaciones, así como en el sistema de valores, normas de actuación y creencias que sustentan la interacción social (Alonso, Vidal, 2013), (Romero, 2014), lo que cobra especial significación en el caso del sector bancario, por la repercusión que este tiene en el desarrollo sostenible del país.

En Cuba se han dado pasos significativos en el perfeccionamiento de las políticas y las instituciones financieras, en correspondencia con las tendencias internacionales y los Acuerdos de Basilea. Sin embargo, la supervisión bancaria, aunque ha tenido logros muy importantes, aún presenta limitaciones para su desarrollo eficaz, determinadas por las debilidades del entorno institucional. El objetivo de este trabajo es precisamente mostrar los avances y las restricciones institucionales que presenta la supervisión bancaria cubana en la actualidad. Con este fin, el trabajo aborda en un primer momento el papel de las redes de seguridad financiera en la estabilidad del sistema bancario del país, siendo la supervisión bancaria uno de sus componentes. En un segundo momento se caracteriza la supervisión bancaria cubana actual, sus logros y tendencias de desarrollo. Finalmente, se muestran las principales restricciones institucionales para el mejoramiento de la supervisión bancaria en Cuba.

Los riesgos inherentes a la gestión bancaria

El enfoque tradicional de la empresa bancaria define dos funciones esenciales de los bancos: provisión de medios de pago y transformación de activos (Dewatripont, Tirole, 1994), (Freixas, Rochet, 1997). Las instituciones bancarias actúan como intermediarios que participan en el sistema de pagos y financian a los sujetos económicos con déficit de recursos, a través de los excedentes temporalmente libres de otros sujetos. La teoría bancaria contemporánea agrega dos funciones: especialización en la gestión de riesgos específicos y procesamiento de información.

La existencia de los bancos se justifica porque estas entidades, a través de las funciones que realizan, permiten una mejor colocación de los recursos financieros, beneficiando a demandantes y oferentes de fondos, favoreciendo inversiones y emitiendo pasivos específicos de forma más eficiente al que lo harían ahorradores e inversores directamente (Barrios, 2004). La característica principal de los bancos como intermediarios es que gran parte de sus pasivos son depósitos, lo que otorga un valor especial al endeudamiento de estas entidades por los riesgos que ello implica.

El riesgo es parte inherente de los procesos de toma de decisiones en general y de las decisiones de inversión, en particular. En el caso de la oferta de servicios financieros, el riesgo está inevitablemente vinculado con todas las operaciones bancarias que se

realizan con las personas físicas, las empresas y otros actores económicos que reciben estos servicios. Es imposible concebir la prestación de servicios financieros sin la existencia de riesgos asociados a estas operaciones, por lo que la gestión adecuada de riesgos representa uno de los pilares de éxito de las entidades bancarias.

Los principales riesgos de las instituciones bancarias son los siguientes: riesgo de crédito, riesgo país, de transferencia, de mercado (que incluye el tipo de cambio y tipo de interés), de liquidez, operacional, de cumplimiento, reputacional, estratégico (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 2012).

Las debilidades en la gestión de los riesgos inherentes a la gestión de las instituciones bancarias representan uno de los principales motivos para la intervención estatal sobre el funcionamiento del sistema bancario, en aras de respaldar su estabilidad.

En el caso de Cuba, a pesar de las evidentes tendencias hacia el fortalecimiento del papel de la gestión de riesgos en las entidades financieras cubanas, estudios realizados muestran que la atención y el monitoreo de los riesgos aún son insuficientes (Tellez, 2002), (Yera, et al., 2004), (Douglas, 2008), (Ledesma, 2008), (Méndez, 2008), (Delgado, 2011), (Franco, Rodríguez, 2011), (Quesada, 2011), (López, Bermúdez, 2011a, 2011b), (Rodríguez, 2011), (Rice, 2011), (Valcarce, 2011), (Villalonga, 2011), (Ramos, Camps, Borrás, 2014), (Betancourt, 2015), (Borrás, Robaina, 2015):

- a) Los riesgos cuantificados ocupan la mayor parte de la atención entre las entidades financieras, pero muchas de ellas no consiguen pensar proactivamente sobre los riesgos no identificados y los emergentes.
- b) Las entidades financieras continúan centrándose en cumplir los requerimientos regulatorios y se protegen de los riesgos de forma secundaria.
- c) Los grupos responsables de la gestión de riesgo no participan en la medida requerida en la toma de decisiones estratégicas.
- d) Sobredimensionamiento del papel de las garantías y del análisis de la información contable para la concesión de los financiamientos crediticios, en detrimento del análisis cualitativo y de la evaluación de los flujos futuros de efectivo.
- e) La medición de los riesgos operacionales y de mercado en la práctica es muy incipiente.
- f) Son poco utilizadas las herramientas de gestión de riesgo operacional reconocidas en la práctica internacional. Casi no se usan los indicadores de riesgos, las autoevaluaciones de riesgos y los mapas de riesgos.
- g) La gestión del riesgo operacional se limita al control de eventos vinculados a errores humanos en la ejecución de transacciones, al incumplimiento de procedimientos, a los errores en el registro contable de operaciones y a los fraudes y delitos.
- h) Los riesgos de liquidez y de solvencia presentan insuficiencias en su gestión, teniendo en consideración que, por la especialización institucional de los bancos, sus niveles de rentabilidad, solvencia y liquidez dependen en alguna medida de los ingresos y costos asociados a los clientes y las operaciones que asumen por designación estatal, más allá de su propia gestión como organización empresarial.
- i) Las estadísticas existentes resultan todavía insuficientes para el establecimiento, por normativa, de niveles o límites de exposición de carácter general y para la aplicación de otros indicadores o criterios para la evaluación del riesgo.

- j) Muchos de los eventos de riesgo operacional están ocultos dentro de la contabilidad por insuficiencias de los registros contables y la ausencia de sistemas de contabilidad gerencial.
- k) El coeficiente de solvencia está definido por un método estándar que solo tiene en cuenta el riesgo de crédito. Además, la ponderación de los activos solamente tiene en cuenta el tipo de entidad con la cual se presentan los derechos del banco, con énfasis en el tipo de propiedad. Sin embargo, no tiene en consideración el nivel de riesgo asociado a ese activo por su calidad. Por ejemplo, todos los créditos a entidades estatales se ponderan al 50%, sin considerar que dentro de esas organizaciones pueden existir clientes y operaciones con mayor o menor riesgo crediticio. Además, en esa ponderación no se incluye el riesgo operacional.

Está ampliamente probada por la práctica internacional la estrecha relación entre las debilidades en la gestión de los riesgos y la inestabilidad financiera de las entidades bancarias. La fragilidad del sector bancario, resultado de su propia vocación de intermediación financiera y asunción de riesgos, así como la influencia que ejerce sobre la estabilidad del resto de la economía nacional, exige la regulación y control estatal sobre su funcionamiento a través del desarrollo de redes de seguridad financiera, como una forma de enfrentar la volatilidad financiera y las crisis bancarias. Las propias funciones de los bancos y su papel en la economía nacional determinan la necesidad de la intervención del Estado en el sistema financiero, con el fin de garantizar su solvencia y estabilidad.

Las redes de seguridad financiera

Se denomina red de seguridad financiera al conjunto de instituciones e instrumentos e destinados a preservar la estabilidad financiera y mitigar los efectos de la caída de instituciones financieras en forma individual (Bolzico, Gozzi, Abraham, 2014). El objetivo de la red es proteger la intermediación financiera, los depósitos y el sistema de pagos del país.

Al definir los componentes de las redes de seguridad financiera, los diferentes autores los agrupan de diferentes formas. Por ejemplo, Bergara (2003) incluye el seguro de depósitos dentro de los mecanismos de resolución de los bancos; Bolzico, Gozzi, y Abraham (2014) consideran las regulaciones prudenciales dentro de la supervisión bancaria. Sin embargo, independientemente de la agrupación que realicen los diferentes autores, siempre se reconoce la existencia de los siguientes cinco componentes:

1. Regulaciones prudenciales.
2. Supervisión bancaria.
3. Prestamista de última instancia.
4. Mecanismos de resolución bancaria.
5. Seguro de depósitos.

Las regulaciones prudenciales representan el conjunto de normas asociadas a la estabilidad y disciplina de las instituciones financieras y a la prevención de efectos adversos que incidan negativamente en el desarrollo sostenible de estas entidades y su repercusión en la economía nacional. Este marco jurídico persigue el objetivo de favorecer una mejor gestión de los riesgos, obtener estimaciones más exactas de los eventos que pueden perjudicar la marcha exitosa del negocio bancario y promover que los compromisos asumidos por las instituciones financieras estén debidamente respaldados. La conveniencia de regular la actividad bancaria se fundamenta en dos argumentos principales: en primer lugar, la necesidad de proteger a los depositantes, intentando que haya correspondencia entre la asunción de riesgos por parte de los bancos con los intereses de los ahorristas; en segundo lugar, minimizar los fallos en el sistema de pagos. Si los ahorristas, por pérdida de confianza en la solidez de las instituciones bancarias, realizan una retirada masiva de depósitos, pueden provocar una reacción en cadena que fácilmente se contagia a todo el sistema financiero. De esta forma, la intervención mediante la regulación prudencial se justifica como una vía para minimizar los riesgos del sector bancario y las repercusiones dañinas de las crisis en el resto de la economía. Las recientes crisis bancarias han conducido como tendencia internacional a un proceso de “re-regulación” coordinado a nivel internacional, con el fin de robustecer el marco prudencial (Roldán, 2011).

La supervisión bancaria está asociada a las autorizaciones, a la vigilancia interna y externa de las instituciones financieras, los incumplimientos y sus sanciones (Herrera, 2004). El principal objetivo de la supervisión es promover la seguridad y la solvencia del sistema bancario, de cada una de sus instituciones y del sistema como un todo. La supervisión bancaria tradicional se centraba en la verificación del cumplimiento de las normas prudenciales y otras disposiciones legales o reglamentarias. Hoy en día, esta fiscalización de cumplimiento sigue siendo importante, pero por sí misma no prevé la ocurrencia de eventos adversos, más bien los verifica con posterioridad, por lo que este tipo de supervisión no es eficaz. El enfoque actual de la supervisión es enfatizar la atención en la gestión integral de las instituciones, considerando que la estabilidad de los bancos depende en gran medida de su capacidad para administrar los riesgos.

El prestamista de última instancia se refiere a la existencia de facilidades de liquidez explícitas para instituciones bancarias con problemas financieros transitorios. En la mayoría de los países es el banco central quien asume esta función. Es habitual que se establezca un monto máximo legal de asistencia. En general, el monto máximo de asistencia se fija entre 1 y 1,5 veces del patrimonio de la institución solicitante y los plazos de financiamiento varían entre 30 y 360 días. Alternativamente, algunos países toman como medida el patrimonio neto, los activos realizables, los depósitos, entre otros criterios de medición (Bolzico, Gozzi, Abraham, 2014).

Las “reglas del juego”, cuando los bancos entran en situación de insolvencia, es lo que se denomina mecanismos de resolución bancaria. Se trata de los procedimientos y acciones que se establecen como normativas, cuando el desarrollo normal de una institución financiera se torna inviable. Entre las alternativas de resolución bancaria, pueden estar las siguientes:

- a) Cierre del banco, revocación de la autorización de la institución y pago del seguro de depósitos si corresponde.
- b) Asistencia a la entidad bancaria en problemas, mediante inyecciones de liquidez por la vía de aportes de capital o préstamos.

- c) Intervención del banco por las autoridades estatales, las cuales asumen el control de la institución por un período determinado o tiempo indefinido.
- d) Fusión con otras instituciones bancarias o adquisición del banco en problemas por otro con capacidad de absorción.
- e) Creación o designación de una institución que actúe temporalmente como “puente”, asumiendo las operaciones del banco en problemas y la asistencia a cliente, hasta su liquidación.
- f) Transferencia de activos y pasivos, de forma total o parcial, a otras instituciones.

El seguro de depósitos tiene como función estabilizar el sistema financiero en el caso de quiebra bancaria, garantizando que los depositantes sigan teniendo acceso a sus fondos asegurados. La garantía de depósitos es una protección complementaria a las normas prudenciales y la supervisión bancaria, y se utiliza como último recurso en caso de siniestro de un banco. La garantía de depósitos, en aquellos países que está implementada, es un beneficio establecido en la legislación y al que tiene derecho cualquier depositante de una institución asegurada y opera en el caso que se revocara a la entidad la autorización para funcionar. La prima es pagada por la institución bancaria asegurada y se le informa al depositante sobre las condiciones de la garantía.

“Así como las normas prudenciales y la supervisión constituyen la medicina preventiva del sistema bancario, la función de prestamista de última instancia y los mecanismos de resolución de bancos pueden interpretarse como la medicina correctiva a aplicarse, una vez que se detectan anomalías”. (Bergara, 2003, p. 84)

La supervisión bancaria cubana: logros alcanzados

El Decreto Ley No 172 “Sobre la creación del Banco Central de Cuba (BCC)” y el Decreto Ley No 173 “Sobre los bancos e instituciones financieras”, ambos de 28 de mayo de 1997, constituyen la base del marco jurídico del sistema financiero y de la supervisión bancaria cubana. Entre los objetivos del BCC fijados por estas normativas, se establecen las funciones relativas a la disciplina y supervisión de las instituciones financieras en el país. Para cumplir este objetivo se designa a la Supervisión Bancaria, encargada de la más alta fiscalización de las instituciones financieras y de la elaboración de las regulaciones prudenciales.

Con el propósito de auxiliar al superintendente en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, se crea la Oficina de Supervisión Bancaria en el Banco Central de Cuba, mediante la Resolución No 17 de 2004. La misión de esta Oficina es garantizar la estabilidad, solvencia, solidez de las instituciones financieras, la transparencia de las operaciones y el eficiente funcionamiento del Sistema Bancario Nacional, mediante el ejercicio de las actividades de supervisión y fiscalización en todas las instituciones que conforman el sistema, con estricto apego a las disposiciones legales, reglamentos y normativas, con el fin de salvaguardar los intereses de los depositantes y de los usuarios de los servicios financieros y del Estado.

Desde su creación, la Oficina de Supervisión Bancaria ha ido actualizando paulatinamente las regulaciones y los procedimientos metodológicos para el desempeño eficaz de sus funciones. Entre las normativas fundamentales de la supervisión bancaria cubana, se encuentran las regulaciones vinculadas al establecimiento del capital mínimo de las

instituciones financieras; a las relaciones de la supervisión bancaria con los auditores externos e internos de los bancos e instituciones financieras no bancarias; a la adecuación del capital a los niveles de riesgo; a la detección y prevención del movimiento de capitales ilícitos y el financiamiento a acciones terroristas; a la gestión del riesgo de liquidez; a la concentración de riesgos, a la política de provisiones y la ponderación de los riesgos crediticios; al Sistema de Control Interno del Sistema Bancario y Financiero Nacional.

Como un instrumento para el control y seguimiento de la disciplina financiera, se ha fortalecido la Central de Información de Riesgos, que forma parte de la Superintendencia y está encargada de publicar y diseminar la información hacia los bancos y a los Organismos de la Administración Central del Estado y otros órganos competentes, sobre las entidades que incurren en préstamos vencidos, indisciplinas en la emisión de cheques y letras de cambio no pagadas, presuntas actividades sospechosas de lavado de dinero, entre otros hechos no deseados.

Uno de los avances más significativos de la supervisión bancaria cubana en los últimos años ha sido el reconocimiento de la necesidad de transitar hacia un enfoque de riesgos. La supervisión basada en riesgos en Cuba se ha asentado, entre otros, sobre los siguientes criterios metodológicos (López, 2013): la evaluación sistemática de los riesgos, financieros y no financieros, inherentes a la actividad bancaria; la detección temprana de problemas potenciales en las instituciones financieras mediante las supervisiones a distancia; y la fijación de requerimientos mínimos de capital y liquidez ajustados al perfil de riesgos.

Dentro de los mecanismos que se han incorporado a la supervisión basada en riesgo en el ámbito cubano, están los siguientes: la utilización de la Matriz de Riesgos como una herramienta fundamental que interrelaciona los factores y elementos vinculados a los riesgos bancarios; el perfeccionamiento de los sistemas de indicadores de medición y evaluación de la estabilidad bancaria; la autoevaluación en las instituciones financieras del nivel de los perfiles de riesgos inherentes y los resultados en la gestión de los mismos; la evaluación de los resultados de las supervisiones enfocadas al riesgo respecto a la gestión de los bancos y las vulnerabilidades que existan en su funcionamiento.

Las actividades y operaciones que realizan las instituciones financieras tienen características diferentes, las cuales se vinculan a distintos tipos de riesgos. La prestación de servicios financieros implica la existencia de riesgos asociados a dichas operaciones. Por ello, la supervisión bancaria cubana vela por que las administraciones de las instituciones financieras del país cumplan las exigencias relacionadas con el proceso de gestión de los riesgos, entendido como el proceso de identificar, medir, monitorear, controlar, mitigar y divulgar todos los riesgos a los cuales la organización se encuentra expuesta, en el marco del conjunto de objetivos, políticas, procedimientos y acciones establecidas para este propósito.

El objetivo fundamental de la gestión de riesgos en las instituciones bancarias es crear una cultura organizacional que posibilite que directivos y personal incorporen en sus decisiones cotidianas el manejo de los riesgos. Cuando una institución bancaria incorpora la gestión de riesgos a su accionar diario, se puede anticipar y reaccionar a los cambios del entorno, enfrenta riesgos con mayor conocimiento de sus posibles efectos, y se protege de los impactos adversos, con lo cual crea una ventaja competitiva frente a las demás instituciones financieras, así como también minimiza los efectos riesgos más conscientemente, se anticipa a los cambios adversos y se protege o cubre sus posiciones de eventos.

Es muy importante subrayar que el proceso de examen supervisor establecido en Cuba no tiene como único objetivo garantizar que los bancos cumplan las regulaciones establecidas y posean la liquidez y la solvencia necesarias para cubrir los riesgos de sus actividades, sino que, sobre todo, insta a las instituciones financieras cubanas a que desarrollen y utilicen mejores técnicas de gestión de riesgos en el seguimiento y control de los mismos.

Limitaciones institucionales para el desarrollo eficaz de la supervisión bancaria en Cuba

Las principales limitaciones institucionales para el desarrollo eficaz de la supervisión bancaria cubana son las siguientes:

1. Dualidad monetaria y cambiaria y distorsiones en los precios.
2. Segmentación institucional de la actividad bancaria.
3. Ablandamiento de restricciones presupuestarias.
4. Debilidades en el gobierno corporativo.
5. Insuficiencias en el marco legal.
6. Inexistencia de un fondo de seguro de depósitos.

Una de las principales barreras que impone el marco institucional al desarrollo eficaz de la supervisión bancaria en Cuba es la existencia de la dualidad monetaria y cambiaria y las distorsiones en los precios. La información contable que ofrecen los clientes a los bancos está sesgada por la existencia de la dualidad monetaria (pesos cubanos convertibles y no convertibles), así como por un tipo de cambio oficial para las personas jurídicas dólar-peso de 1:1, que no se ajusta a la realidad. Esta situación hace que los análisis de riesgo cuantitativo que realizan las instituciones bancarias para evaluar el riesgo crediticio de los clientes y la factibilidad de las operaciones, basados en razones financieras, se fundamenten en balances contables que presentan distorsiones financieras.

En la medida en que existan distorsiones relevantes en los mecanismos de formación de precios que impidan una medición objetiva de la situación financiera de los agentes económicos, el establecimiento de índices para medir la manera en la que las instituciones gestionan sus riesgos puede ser ineficiente y conducir a evaluaciones y decisiones erróneas.

La segmentación institucional de la actividad bancaria limita el desempeño de la supervisión. La actividad bancaria está muy segmentada administrativamente por sectores y clientes, por lo que, en cierta medida, los resultados de las instituciones del sistema no dependen de su propia gestión, sino de la composición del balance que resulta de la operatoria con los clientes que han atendido históricamente o que les han sido asignados. Aunque esta situación se va modificando en los marcos de la Nueva Política Bancaria y de la implementación de los Lineamientos de Política Económica y Social del país, las carteras de los bancos no se modifican fácilmente en el corto plazo. En estas condiciones, los resultados de la gestión de riesgos no siempre responden a medidas tomadas por los bancos para mitigarlos sino a los efectos de políticas institucionales. Esta situación no solo limita el desarrollo de las entidades financieras sino también el efecto de las acciones del ente supervisor sobre la estabilidad del sistema financiero y su impacto sobre la economía nacional. Se debe reiterarse que la supervisión bancaria debe promover la salud financiera de cada una de las instituciones bancarias para que redunde en la estabilidad del sistema en su conjunto.

El contexto institucional cubano actual condiciona que, en determinadas ocasiones, las políticas de los bancos cubanos sean resultados de criterios administrativos y no económico-financieros. Por ejemplo, aunque la mayoría de las instituciones bancarias cubanas tienen licencia universal, lo que les permite por regulación legal desarrollar operaciones con diferentes segmentos de mercado y en diferentes territorios del país, en la práctica su actividad está muy segmentada bajo criterios institucionales, por territorios, formas jurídicas, sectores y monedas, lo que determina restricciones de mercado que representan barreras para el desarrollo de estas entidades.

Mientras el Banco de Crédito y Comercio (BANDEC) asume la mayor parte de las operaciones en moneda nacional (CUP) con el sector empresarial y agropecuario en todo el país, excepto en La Habana; el Banco Popular de Ahorro (BPA) concentra el mayor volumen de las relaciones con la población fuera de la capital, y el Banco Metropolitano (BANMETRO) se ocupa de las operaciones con las empresas y la población en La Habana. Esta distribución del mercado, subrayando su origen institucional, genera diversas actitudes monopólicas y burocráticas en las decisiones, lo que atenta contra el buen desenvolvimiento de la gestión efectiva de las instituciones bancarias cubanas y el desarrollo eficaz de la supervisión bancaria.

En ocasiones, los clientes y las operaciones con ellos son asumidos por las entidades bancarias por “designación” y políticas institucionales externas, y no como efecto de un análisis costo-beneficio, basado en la autonomía de la gestión empresarial de los bancos. En este entorno, la gestión de los riesgos no alcanza la prioridad y desarrollo que debería tener en la actualidad. Muchas estrategias de direccionamiento de un banco hacia determinado sector, territorio o producto financiero no son dictadas por estrategias y políticas internas basadas en criterios económico-financieros, sino por las restricciones institucionales del entorno.

El ablandamiento de restricciones presupuestarias es un factor institucional clave que frena la eficacia de la supervisión. El ablandamiento de la restricción presupuestaria aparece cuando las acciones e incentivos de los actores económicos no están alineados con el principio de la estricta relación entre ingresos y gastos. Esto ocurre cuando los excesos de gastos sobre los ingresos son cubiertos por el Estado. En esta situación, las organizaciones no están preocupadas con incumplir sus compromisos contractuales, pues están seguras de que, en caso de situaciones financieras adversas, el Estado asumirá el financiamiento a través de subsidios, facilidades impositivas, créditos blandos, precios con condiciones favorables u otras vías. Lo importante en este ablandamiento de las restricciones presupuestarias está en el comportamiento proclive a la indisciplina financiera y a la gestión ineficiente que se puede adueñar de los bancos y de las empresas estatales. En Cuba, el papel paternalista del Estado, amparado muchas veces, e indebidamente, en el carácter socialista de la Revolución, ha sido uno de los frenos al desarrollo efectivo de la economía. “El relajamiento de la disciplina financiera constituye un debilitamiento de la sensación de que el gasto depende de la capacidad de obtener ganancias y no de la ayuda externa” (Bergara, 2003, p. 102).

Las limitaciones en la eficacia de la supervisión bancaria están influenciadas por la existencia de ese seguro “implícito” ante situaciones financieras desfavorables en las instituciones bancarias. En algunas circunstancias, los bancos pueden asumir los riesgos, convencidos de que en caso de iliquidez o insolvencia, o de pérdidas patrimoniales provocadas por riesgos crediticios, operacionales o de mercado, tendrán el respaldo y salvamento del Estado. Esta situación genera desmotivación hacia la identificación y gestión de los riesgos. Cuales sean esos riesgos y su impacto, las instituciones financieras pueden confiar en que la autoridad monetaria y el Estado actuarán como aseguradores implícitos de los resultados de sus acciones. Esta situación

no debe verse solamente como una causa de las insuficiencias en la gestión de riesgos, sino también como un hecho que establece límites a los propósitos del ente supervisor.

Unas de las razones fundamentales asociadas a las limitaciones de la supervisión son las debilidades que existen en el desarrollo del gobierno corporativo de las instituciones financieras cubanas. La literatura resalta la importancia del gobierno corporativo para resolver los problemas de agencia: conflictos entre la gestión diaria del banco y sus intereses de largo plazo como organización (Romero, 2003), (Arnone, Darbar, Gambini, 2007). En otras palabras, el gobierno corporativo ayuda a mitigar los incentivos que hacen a los directores priorizar intereses de corto plazo en detrimento de los objetivos de largo plazo por los que abogarían los dueños. Esta situación es más acentuada en empresas con muchos dueños, muy similar a lo que ocurre en las empresas estatales cubanas, cuyo dueño (el Estado) representa a toda la sociedad. La definición de estrategias corporativas de las instituciones bancarias cubanas, que conjuguen la visión a mediano y largo plazo con las decisiones operativas, aún es un problema que no está totalmente resuelto. La gestión de riesgos está asociada a los intereses de largo plazo de las instituciones bancarias; es por ello que en las tendencias modernas de supervisión se exige como requisito mínimo el funcionamiento eficiente del gobierno corporativo.

Las insuficiencias en el marco legal constituyen frenos al desarrollo de la supervisión eficaz. Por ejemplo, las principales garantías que se utilizan por las instituciones financieras son en su mayoría personales (efectos comerciales, avales, garantías bancarias y sesiones de contrato), pues la normativa existente no respalda un desarrollo amplio de las garantías reales (pignoraciones e hipotecas), lo que no ofrece un marco institucional propicio para las garantías que respaldan los riesgos crediticios. Incluso, la formalidad de las relaciones financieras en el sector de personas jurídicas del sector estatal trae como resultado un fenómeno indeseado: la cadena de impagos entre los sujetos económicos, el cual no se ha podido eliminar totalmente, a pesar de los constantes esfuerzos y medidas administrativas y económicas que se han tomado en todas las instancias de la administración pública y empresarial. Esta situación hace que las garantías que se apoyan en efectos comerciales, sesiones de contrato y notas de débito, no sean en la práctica suficientemente efectivas, pues en muchas ocasiones el deudor no tiene posibilidades de pagar las obligaciones con el banco.

Una de las formas en que se expresan los vacíos en la legislación es en la falta de normas que incentiven el cumplimiento de las obligaciones que contraen las empresas estatales, sector donde las finanzas son en la práctica formales. En el caso del sector estatal, el incumplimiento de las obligaciones con las instituciones bancarias es resuelto, en una primera instancia, por la vía del derecho económico y puede llegar al derecho penal. No es así cuando los deudores son organizaciones estatales, donde generalmente la legislación no permite el embargo de bienes ni acciones contudentes que obliguen a honrar las deudas.

La inexistencia de un fondo de seguro de depósitos en Cuba hace que, en caso de insolvencia de los bancos, sea el Estado quien deba asumir el salvamento de la entidad en problemas, trasladando al resto de la economía la responsabilidad y la carga financiera por las situaciones que provocan las instituciones financieras. Los riesgos que asumen los bancos en su gestión deben tener coberturas financieras asumidas por las propias instituciones bancarias.

En Cuba existe la Oficina de Supervisión Bancaria, y está regulado por el Banco Central el prestamista de última instancia, pero no existen mecanismos de resolución de quiebras bancarias, ni un fondo de seguros de depósitos, lo que le puede restar

seguridad al sistema financiero. Las situaciones de iliquidez están respaldadas por el Banco Central como prestamista de última instancia, no así las de insolvencia.

El Banco Central de Cuba puede conceder redescuentos y anticipos de iliquidez transitoria a solicitud de los bancos del Sistema Bancario Nacional. Se considera iliquidez transitoria cuando un banco, siendo solvente en el largo plazo, puede tener problemas coyunturales de liquidez para cubrir sus obligaciones, las cuales no puede resolver mediante otras fuentes de financiamiento. Los apoyos transitorios se conceden por un plazo no mayor de 60 días, son respaldados por garantías colaterales y no pueden superar el monto del capital pagado, la reserva legal y otras reservas del banco prestatario.

El hecho de que supervisor, prestamistas y la mayoría de los prestatarios sean estatales, implica la necesidad de una cuidadosa diferenciación de roles y responsabilidades, no solo desde el punto de vista de las actividades bancarias, sino también desde el establecimiento de la red de seguridad financiera. Todos los gobiernos intervienen cuando hay una crisis bancaria; la importancia de la existencia de esta red es que tiene un carácter proactivo, mitiga el riesgo moral, y la intervención en momentos de crisis se hace de forma transparente, evitando subsidios implícitos (generalmente cuasifiscales) entre agentes que no tuvieron responsabilidad en su ocurrencia.

En la práctica, la Oficina de Supervisión Bancaria, sin dejar de lado su acción sobre las instituciones financieras nacionales, ha trabajado con marcado énfasis en la inserción de Cuba en GAFI y GAFISUD y en atemperarse a las tendencias y exigencias internacionales. Sin embargo, la propia evolución del sistema financiero cubano exige seguir perfeccionando la supervisión bancaria en correspondencia con las particularidades de la economía cubana y los cambios en el entorno internacional. En este sentido, es necesario trabajar, desde la supervisión bancaria, en el mejoramiento de los mecanismos que aseguran la estabilidad del Sistema Financiero Nacional y, dentro de ellos, el seguro de depósitos.

Conclusiones

Tanto el marco regulatorio prudencial como la supervisión bancaria cubana han dado pasos significativos en su modernización y desarrollo. A la vez que han seguido las principales pautas establecidas por los Acuerdos de Basilea, se han armonizado las tendencias internacionales a las particularidades de la economía cubana y de su sistema financiero. Sin embargo, aún existen restricciones institucionales que afectan el eficaz desempeño de la supervisión bancaria. Es necesario reconocer la influencia que el entorno institucional ejerce sobre el cumplimiento cabal de las funciones de la supervisión bancaria, a pesar de la calidad del marco normativo prudencial. La incorporación de los factores institucionales al análisis de las insuficiencias de la supervisión bancaria cubana ayudará a la búsqueda de soluciones viables y certeras a las barreras que hoy existen.

Bibliografía

- Alonso, J., Vidal, P. (2013). “Reglas, incentivos e instituciones” En Alonso, J., Vidal, P. (Coord.) ¿Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas, Ed. Catarata, Madrid.
- Arnone, M.; Darbar, S.; Gambini, A. (2007). “Banking Supervision: quality and governance”, International Monetary Fund, Working Paper, No 07/82.
- Barrios, V. (2004). “¿Por qué existen los bancos?”, Boletín Económico ICE, Información Comercial Española, No 2799, pp. 33-42.
- Bergara, M. (2003). Las reglas del juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos. Ediciones Trilce, Montevideo.
- Betancourt, R. (2015). “Propuesta de diseño estratégico en Rafin S.A.”, Tesis de Especialidad en Gestión y Dirección Empresarial, Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno, La Habana, abril, 2015.
- Bolzico, J.; Gozzi, E.; Abraham, F. (2014). “Redes de seguridad financiera. Comparación de países de América y África”. Ed. Fit and Proper. Disponible en: www.fitproper.com

Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2015.

- Borrás, F.; Robaina, A. (2015). “El riesgo operacional y su administración en los bancos cubanos”. Ricardez, J., Borrás, F. (coordinadores). Investigaciones doctorales en las ciencias administrativas y contables, Editorial Códice, Xalapa, México, pp. 23-36.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2012). “Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz”. Basilea.
- Delgado, N. (2011). “La gestión del riesgo operacional en el área de negocios de banca comercial del Banco Exterior de Cuba”. Trabajo de Especialidad en Finanzas, Universidad de La Habana. La Habana, junio, 2011.
- Dewatripont, M.; Tirole, J. (1994): The prudential regulation of Banks, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Douglas, B. (2008). “Propuesta para el perfeccionamiento del proceso de concesión de financiamiento en el Banco Metropolitano S.A.”. Tesis de Maestría en Finanzas. Facultad de Contabilidad y Finanzas, Universidad de La Habana, La Habana, junio, 2008.
- Franco, M.; S. Rodríguez (2011). “Procedimiento alternativo para el análisis de riesgo de crédito en el Banco de Crédito y Comercio”, Revista Cubana de Contabilidad y Finanzas COFIN Habana, Vol. 5, No3, pp. 1-11.
- Freixas, X.; Rochet, J. (1997). Microeconomics of banking. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Herrera, B. (2004). “La supervisión de los bancos y el rol del Comité de Basilea para la supervisión bancaria”. Revista Contaduría y Administración, No 212, pp. 41-47.
- Ledesma, Z. (2008). “Procedimiento para el perfeccionamiento del análisis de las políticas crediticias en empresas y sucursales bancarias cubanas”. Tesis de Doctorado en Ciencias Contables y Financieras. Universidad Central “Marta Abreu” de las Villas, Santa Clara, marzo 2008.
- López, M. (2013). “Modelo de la Supervisión Basada en Riesgos en instituciones financieras cubanas”. Tesis de Maestría en Finanzas, Universidad de La Habana, La Habana, marzo, 2013.

- López, M.; Bermúdez, A. (2011a). “Enfoque hacia la estabilidad: Supervisión Basada en Riesgos”. Revista del Banco Central de Cuba. Año 14. No 3, pp. 29-32.
- López, M.; Bermúdez, A. (2011b). “Evolución de los modelos reguladores hacia la Supervisión Basada en Riesgos”. Revista del Banco Central de Cuba. Año 14. No 2, pp. 33-36.
- Méndez, X. (2008). “Identificación y valoración del riesgo operacional en el Banco de Crédito y Comercio”. Tesis de Maestría en Finanzas, Universidad de La Habana. La Habana, junio 2008.
- Prior, F.; Santomá, J. (2008). Mejores prácticas en políticas públicas de bancarización en Latinoamérica. Ed. IESE Business School, Navarra.
- Quesada, J. (2011). “El riesgo que implica para una sucursal bancaria los financiamientos a personas naturales”. Tesis de Diploma de la Licenciatura en Contabilidad y Finanzas. Facultad de Contabilidad y Finanzas, Universidad de La Habana, La Habana, junio, 2011.
- Ramos, E.; Camps, D.; Borrás, F. (2014). “La gestión del riesgo crediticio: experiencia cubana”. Revista Cubana de Contabilidad y Finanzas COFIN Habana, Vol. 8, No 4, pp. 1-16.
- Rice, R. (2011): “Propuestas para el perfeccionamiento de la gestión del riesgo operacional en el Banco Nacional de Cuba”. Trabajo de Especialidad en Finanzas, Universidad de La Habana. La Habana, junio, 2011.
- Rodríguez, R. (2011). “La gestión del riesgo operacional en el área de liquidación y pagos del Banco Exterior de Cuba”. Tesis de licenciatura en Contabilidad y Finanzas, Universidad de La Habana. La Habana, junio, 2011.
- Rojas-Suárez, L. (2006). “La extensión del crédito y de los servicios financieros”, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- Roldán, J. (2011). “La respuesta regulatoria a la crisis financiera global”. Euro y crisis económica. Noviembre-diciembre, No 863, pp. 67-72.
- Romero, A. (2003). “La necesidad de la gobernabilidad corporativa para la prevención de crisis bancarias”. Ponencia presentada al Seminario bancario de KPMG. Santo Domingo. 2 de octubre de 2003.
- Romero, A. (2014). “Transformaciones económicas y cambios institucionales en Cuba”. Brookings, Washington, D. C.
- Téllez, R. (2002). “El cálculo del riesgo como un elemento de la tasa de interés activa y su influencia en la toma de decisiones”. Ponencia, I Evento Nacional de Gestión de Riesgo Bancario. Banco Central de Cuba, La Habana, diciembre de 2002.
- Valcarce, A. M. (2011). “Perfeccionamiento del análisis de los riesgos crediticios de los bancos cubanos en Société Générale”. Tesis de Maestría en Finanzas, Facultad de Contabilidad y Finanzas, Universidad de La Habana. La Habana, junio, 2011.
- Villalonga, I. (2011). “El riesgo operacional en la Dirección Provincial del Banco Popular de Ahorro en Matanzas: propuestas para el área de negocios Financiamiento”. Trabajo de Especialidad en Finanzas, Universidad de La Habana. La Habana, junio, 2011
- Yera, M. (et al.) (2004): “Factores que influyen en la determinación del riesgo de crédito bancario”. Revista del Banco Central de Cuba, Año 7, No 2, abril-junio, pp. 20-26.