

De Monterrey a Basilea: ¿quién gobierna los bancos?

Jan Kregel¹

El Consenso de Monterrey, resultado de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo que se realizó en Monterrey, México, en marzo de 2002, forjó una alianza entre países en desarrollo y países industrializados basada en el mutuo reconocimiento de los beneficios que podían resultar de la implementación de políticas exitosas en términos de desarrollo. Los países en desarrollo se comprometieron a introducir políticas económicas y sociales seguras para mejorar la gobernanza, eliminar la corrupción y crear un entorno regulatorio doméstico favorable al desarrollo del sector comercial privado. Si bien el Consenso se basa en la aceptación, por parte de los países en desarrollo, de su responsabilidad por su propio desarrollo, los países industrializados prometieron tomar medidas para brindar los recursos financieros necesarios que, sumados a la movilización de recursos internos del mundo en desarrollo, permitan alcanzar los dichos objetivos. Entre las medidas figura la promesa de luchar para conseguir asistencia oficial para el desarrollo a fin de igualar al menos 0,7% del producto interno bruto de cada país, mejorar el acceso al mercado de las exportaciones del mundo en desarrollo y completar la dimensión del desarrollo de la ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), aliviar la deuda para que su pago no sea un obstáculo para el desarrollo, facilitar el impacto que tiene la inversión extranjera directa sobre el desarrollo incrementando la transferencia de tecnología, y mejorar la arquitectura financiera mundial para que se puedan prevenir e impedir las crisis financieras.

El Consenso señaló también que a fin de que los países en desarrollo tengan verdadera responsabilidad en el desarrollo de sus recursos nacionales, deberían tener también la responsabilidad de diseñar las regulaciones e instituciones internacionales que definen el entorno internacional en el que participan y que tienen un gran impacto en el éxito de sus estrategias nacionales de desarrollo. Esta responsabilidad adicional tendría aún más sentido si tales países consiguieran una representación equitativa en dichas instituciones y procesos, creados para definir las normas, regulaciones e instituciones que constituyen el sistema internacional de comercio y finanzas.

Estructura de gobernanza desigual

El ejemplo más evidente de la actual falta de representación de los países en desarrollo es la estructura de gobernanza de las instituciones de Bretton Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que fueron creados para administrar el sistema financiero y comercial internacional de la posguerra. Si bien ambos organismos son “agencias especiales” de la Organización de Naciones Unidas (ONU), su estructura de gobernanza no se basa en el principio tradicional de la ONU — un país, un voto. Las decisiones las toma en cambio una junta directiva y el poder de voto se basa en una complicada fórmula en base a una cantidad igual de votos básicos, más votos adicionales determinados por la contribución financiera de cada país a la institución, el tamaño de su economía y su participación en el comercio mundial. Por lo tanto, los países industrializados, que son los más poderosos, tienen automáticamente un mayor poder de voto que los del mundo en desarrollo. Dado que los puntos variables han sido ajustados numerosas veces para reflejar los cambios de tamaño de diferentes economías, mientras que los votos básicos se mantienen fijos, la influencia de los países que han tenido un crecimiento más rápido ha aumentado en relación a los países en desarrollo de crecimiento más lento, sobre todo los Estados nuevos que se unieron al FMI luego de su creación.

Las operaciones diarias del FMI y el Banco Mundial están a cargo de una junta de 24 directores ejecutivos. Siete de los países que forman parte de esa junta se representan sólo a sí mismos: Alemania, Arabia Saudita, China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Japón. Así, los otros 17 directores ejecutivos deben representar los intereses de los 160 países restantes. A cada uno de esos directores se le asigna un grupo de países. Actualmente, más de 40 países del África subsahariana están representados por apenas dos directores ejecutivos, de modo que sus intereses no tienen el mismo peso en las decisiones que los de cada uno de los países que cuentan con un representante propio.

Los cinco países industrializados que tienen un representante cada uno representan casi un tercio del total de los votos. Otros países industrializados tienen escaños que representan otro tercio de los votos. Esto implica que para tomar una decisión, para la que se necesita una mayoría de dos tercios, alcanza con la aprobación de los países industrializados. Además, sólo Estados Unidos tiene un poder de voto que supera el 17 % del total. Se trata de un número importante, ya que las principales decisiones sobre la estructura del FMI, como un cambio en el poder de voto, requie-

ren una mayoría de 85%. El Banco Mundial tiene una estructura de votación y representación similar.

Así, mientras se le exige a los países en desarrollo que asuman la responsabilidad de su propio desarrollo, que mejoren sus estructuras de gobernanza y garanticen que sus políticas son “potestad nacional”, las principales instituciones que definen la arquitectura del sistema financiero internacional y son responsables de la mayor parte de la financiación institucional para el desarrollo siguen funcionando en base a una forma de gobernanza anómala y que está lejos de ser democrática, en la que los países industrializados cuentan con una mayoría estructural.

Falta de representación en otros organismos normativos

Es por esa razón que el Consenso de Monterrey insistió en la necesidad de ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo y aquellos con economías en transición en la toma internacional de decisiones económicas y la creación de normas. Se buscó mejorar la participación de los países en desarrollo y los que tienen una economía de transición en la toma de decisiones de las instituciones financieras internacionales, fortaleciendo así el diálogo internacional y el trabajo de dichas instituciones, que están a cargo de cubrir las necesidades de desarrollo y las inquietudes de los países del Sur. Aunque la atención se ha centrado en el FMI y el Banco Mundial, hay otros organismos internacionales normativos a nivel mundial en los que la representación de los países en desarrollo es aún menos equitativa y, en algunos casos, ni siquiera existe. Es por eso que el Consenso de Monterrey fue aún más lejos y exigió a los Comités de Basilea del Banco Internacional de Pagos (Bank of International Settlements), como el de Supervisión Bancaria y el Foro de Estabilidad Financiera, que hagan un mayor esfuerzo en cuanto al alcance y las consultorías para los países en desarrollo y las economías en transición a nivel regional, y que revisen su lista de miembros, si es necesario, para permitir una participación adecuada. Se le pidió también a todas las agrupaciones *ad hoc* que realizan recomendaciones políticas de alcance global que incrementen su alcance para incluir a los países que no son miembros y que mejoren la colaboración con organismos normativos financieros, como la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, la Organización Internacional de Comisiones de Valores, la Organización Internacional para la Normalización, y la Federación Internacional de Bolsas de Valores.

¹ Distinguido profesor e investigador del Centre for Full Employment and Price Stability de la Universidad de Missouri, Kansas City.

Es especialmente importante prestar atención a la representación de los países en desarrollo en esos otros organismos porque la mayoría no tienen una estructura formal de gobernanza, o son organismos voluntarios que no ofrecen representación a los países en desarrollo. También es fundamental porque, dada la falta de instituciones formales de gobernanza en el plano mundial, esos organismos han asumido la responsabilidad de formular normas, regulaciones y códigos para la economía mundial y el sistema financiero internacional sin tener siquiera una representación formal mínima de los países en desarrollo. La consecuencia es que se está creando un sistema de gobernanza mundial de hecho, sobre la base de las decisiones de los países industrializados y sin la participación de los demás. La naturaleza no representativa de esta estructura de gobernanza mundial en marcha se conoce como “déficit democrático” debido a la falta de representación equitativa de los intereses de todos los países.

El alcance y la proliferación de estos reglamentos, normas y códigos mundiales suelen subestimarse. Entre ellos se destacan: los Principios Fundamentales para la Supervisión Bancaria emitidos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea; los Objetivos y Principios de la Regulación de Valores emitidos por la Organización Internacional de Comisiones de Valores; los Principios Centrales de Seguros emitidos por la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros; los Principios y Líneas Rectoras para la Insolvencia Efectiva y los Sistemas de Derechos de los Acreedores emitidos por el Banco Mundial; los Principios de Gobierno Corporativo emitidos por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos; las Normas Internacionales de Contabilidad emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad; las Normas Internacionales de Auditoría emitidas por la Federación Internacional de Contadores; los Principios Centrales para los Sistemas de Pagos Sistemáticamente Importantes emitidos por el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación; las Recomendaciones para los Sistemas de Liquidación de Valores emitidas por el Comité sobre Sistemas de Pagos y Liquidaciones y la Organización Internacional de Comisiones de Valores; las 40 Recomendaciones y las 9 Recomendaciones Especiales sobre Financiamiento del Terrorismo emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre Lavado de Dinero; los Códigos de Buenas Prácticas sobre Transparencia de Políticas Monetarias y Fiscales, los Códigos de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal y las Normas Especiales para la Divul-

gación de Datos, y el Sistema General de Divulgación de Datos emitidos por el FMI.

Un poder regulador de facto

La globalización de las finanzas y la creciente internacionalización de las crisis financieras de los últimos años llevaron a incrementar los esfuerzos para obligar a los países a adoptar acuerdos regulatorios similares. Sin embargo, a diferencia de las regulaciones financieras nacionales, no existe un poder formal, a nivel internacional, que fije y obligue al cumplimiento de las regulaciones en todo el mundo. Los representantes de las agencias reguladoras y de supervisión del mercado financiero de los países industrializados han diseñado un conjunto de normas y códigos de las mejores prácticas y presionan a los demás países para que las adopten. Pero en la práctica, quienes se ocupan del cumplimiento de estas regulaciones mundiales son las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, ya sea introduciéndolas en las condiciones que deben cumplir los países en desarrollo para obtener financiación por parte de esas instituciones, o como parte de las normas usadas en la vigilancia del Artículo IV del FMI, o en forma de normas según las cuales se juzga su compromiso a las instituciones y a la gobernanza segura, tal como lo especifica el Consenso de Monterrey.

También se han puesto mecanismos en marcha para alentar su introducción, gobernar su uso y monitorear el cumplimiento. El instrumento clave es el Informe sobre la Observancia de Normas y Códigos, preparado por el FMI como parte de las consultas para el Artículo IV, o a través de los Programas de Evaluación del Sector Financiero, a cargo del FMI y el Banco Mundial. Dichas evaluaciones se han realizado en más de 100 países. Así, ha quedado claro que hoy existe un poder internacional de facto que monitorea la implementación de normas sobre las mejores prácticas para las instituciones financieras que operan en los mercados internacionales.

Como la posibilidad de crédito para el riesgo país, asignado por las agencias de calificación crediticia, también se establece cada vez más en base a la calidad del sistema regulatorio y supervisor de cada Estado – que se mide, a su vez, según su adhesión a dichas normas internacionales – es clave que los países en desarrollo adhieran a dichas normas como condición mínima para atraer y retener el flujo de capitales internacionales. Así, la capacidad de los países en desarrollo para atraer finanzas oficiales o privadas depende cada vez más de una estructura de gobernanza en la que no participan.

“Déficit democrático”

Los representantes que se reúnen para proponer e implementar esas normas están lejos de ser elegidos en forma democrática. La enorme mayoría representa al Grupo de los Siete (G-7) países más industrializados y la representación de los países en desarrollo es escasa. Hay, por tanto, un grave “déficit democrático” en la operación de este sistema mundial de gobernanza de facto de los mercados financieros. Es necesario realizar un estudio formal del funcionamiento de este sistema de facto para determinar si su mecanismo de operaciones, deficiente en términos democráticos, se puede justificar por el hecho de arrojar el prometido resultado de una mayor estabilidad financiera mundial.

Se le ha prestado mucha atención a la pregunta acerca de las voces y representaciones en el Banco Mundial y el FMI, y como los países en desarrollo tienen alguna representación – aunque sea menor – en dichas instituciones, se han involucrado activamente en la discusión sobre el modo de lograr una mejor representación en las estructuras de gobernanza desde Monterrey. Pero pasados casi cinco años desde la Conferencia, aún no ha habido propuestas formales de cómo hacerlo. Aunque este asunto figuró en la Agenda de las Reuniones anuales de Singapur (septiembre de 2006), no hay perspectivas de que se asuma una rápida acción al respecto.

Los demás organismos internacionales de establecimiento de normas mundiales han recibido mucha menos atención. La primera de estas instituciones internacionales de facto fue el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, con sede en el Banco de Pagos Internacionales, que se encarga de los riesgos de los pagos internacionales entre los grandes bancos mundiales de los países industrializados. Ese organismo creó regulaciones que se conocen como Concordatos de Basilea de 1975 y 1978, que intentaron asignarle la responsabilidad de la regulación de los bancos mundiales que operan internacionalmente a la agencia reguladora nacional de cada banco y exigirle a los bancos que ofrezcan informes financieros sobre una base consolidada que cubra todas sus operaciones mundiales. En esencia, el Concordato era un acuerdo mundial de vigilancia que debía servir como sustituto de un prestador internacional como último recurso, o para la asignación de una entidad crediticia de responsabilidad última, para que los bancos pudieran operar en el plano internacional. El fracaso del Concordato, que no pudo ofrecer apoyo cuando quebró un banco italiano a cargo de un holding de Suiza y Luxemburgo, llevó a la búsqueda de otra alternativa. Se crearon nuevas normas

de adecuación del capital mundial, que son las que figuran en el primer Acuerdo de Adecuación de Capital de Basilea.

La crisis en Asia Oriental de 1997 sirvió para destacar la importancia dada a las regulaciones financieras coordinadas mundialmente y la intención de asegurar que esa multiplicidad de regulaciones fuera considerada por algún organismo central. La respuesta fue la creación del Foro de Estabilidad Financiera por parte de los ministros de finanzas y los gobernadores de los Bancos Centrales del G-7 en febrero de 1999. Se le asignó la responsabilidad de definir un conjunto de normas y códigos que debían ser observados por todos los bancos internacionales. Ese fue el primer intento de desarrollar un conjunto de normas y principios internacionales para las políticas nacionales en las esferas financiera y monetaria al que debían adherir todos los países. Además, el Foro de Estabilidad Financiera identificó 70 normas financieras a partir de las cuales los países del G-7 y las instituciones financieras multilaterales crearon un subconjunto de normas que apuntan a garantizar la estabilidad financiera.

Si bien la representación en las instituciones financieras multilaterales es claramente no equitativa, la estructura de gobernanza es clara. Por otro lado, organismos voluntarios ad-hoc como los Comités de Basilea no tienen mandatos democráticos, o estructuras transparentes de gobernanza, y carecen de formas de representación de los países en desarrollo. Es aquí donde se encuentran los déficits democráticos más importantes. Y es en este punto donde hay menos información sobre las funciones de dichas instituciones².

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea formuló un Nuevo acuerdo de Basilea sobre el capital internacional, conocido como "Basilea II". Se utilizaron mecanismos informales para que los países en desarrollo pudieran participar, pero sus reglas de funcionamiento no son transparentes. Por ejemplo, los métodos utilizados para elegir a los países que participan en los comités de Basilea no se dan a conocer públicamente. Tampoco hay información sobre cómo participan esos países en las deliberaciones de dichos organismos. Se supone que la implementación de las normas y códigos es voluntaria, y que la implementación se debe ajustar

a las diversas circunstancias de los países y las empresas, pero no está claro si esas diferencias se tienen en consideración en la etapa de formulación de las normas, o si la aplicación diferenciada se considera solamente como una excepción ineludible para su completa aplicación más adelante.

Además, no queda claro cómo se eligen los representantes del mundo en desarrollo y ante quién son responsables. Tampoco hay información sobre cómo se preparan tales representantes para participar en los organismos y si consultan con otros países que no están invitados, o si tratan de representar alguna otra posición, además de la de su propio país.

Finalmente, está el tema de cómo se implementan esas normas internacionales en los países que no participan en su formulación. ¿Son responsables los gobiernos nacionales en razón de sus políticas y, por tanto, están sujetos a la aprobación y vigilancia parlamentaria? ¿Son democráticas esas decisiones y están a cargo de los organismos de gobierno o los organismos técnicos nacionales? ¿Qué tan importante es la situación de las instituciones financieras internacionales? ¿Influyen los participantes del mercado privado?

La Revisión del Acuerdo Marco de Basilea II debería ofrecer una mayor estabilidad financiera global. Este objetivo de estabilidad financiera puede no ser compatible con la función esencial de los mercados de capital de brindar una financiación para el proceso de inversión que les permita a los países utilizar por completo sus recursos nacionales y tomar decisiones de modo de apropiarse de dichas políticas en lo nacional.

Por ejemplo, se ha dicho que la introducción de la Revisión del Acuerdo Marco podría hacer que el flujo de capitales internacionales hacia los países en desarrollo fuera más pro cíclico. Esto generaría un sistema financiero internacional menos estable y más asimétrico. Otros señalaron que, si bien se supone que su aplicación responda a las condiciones nacionales, los únicos que han introducido cambios para cumplir con las condiciones y objetivos nacionales han sido los países industrializados, y no los del mundo en desarrollo. La mayoría de los países en desarrollo anunciaron su intención de cumplir con el calendario de implementaciones.

La Revisión del Acuerdo Marco se aplica a las instituciones financieras privadas que operan a nivel internacional, pero en la versión inicial (Basilea I) se aplicaba en general a todos los bancos, incluso los de propiedad del gobierno y los bancos nacionales de desarrollo de varios países. No está claro si el capital de dichos bancos, y en particular los

bancos nacionales de desarrollo, se pueden ubicar en el mismo nivel que los bancos privados internacionales y si dicho marco es coherente con sus objetivos nacionales. Este es un tema de particular importancia ya que varios países están tratando nuevamente de darle un papel más importante a su sistema bancario para el desarrollo, o de crear un sistema de ese tipo en los casos en que se había abandonado. ■

2 IBASE, con el apoyo de la Fundación Ford, inició un gran proyecto de investigación bajo la dirección de Jan Kregel y Fernando J. Cardim de Carvalho, para estudiar el papel de esas instituciones en la gobernanza del sistema financiero global. Por más información, escribir a: lcerqueira@ibase.br