

Evaluación Global de las Redes de Seguridad Bancaria en los Países Andinos: ¿es factible adoptar Basilea II?

Proyecto Mediano - Concurso de Investigación ACIDI-IDRC 2002

**Martín Naranjo Landerer
Oscar Basso Winffel
Emilio Osambela Zavala**

Octubre, 2003

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Felipe Portocarrero Maish y la eficiente colaboración de Belissa Rojas Rojas, así como el generoso apoyo financiero recibido del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

ÍNDICE GENERAL

Índice Temático

1. Introducción.....	2
2. Aspectos institucionales de los países andinos.....	7
2.1.Falta de información y análisis econométrico.....	7
a) Régimen de provisiones.....	7
b) Suficiencia Patrimonial.....	8
c) Migración de Riesgo.....	9
2.2.Falta de protección a los derechos del acreedor.....	12
2.3.Informalidad del sector corporativo.....	14
3. Administración del riesgo crisis financieras.....	16
3.1.Etapas de la administración del riesgo de crisis financieras.....	17
3.2.Rol de las redes de seguridad financiera por etapas.....	18
3.3.Características óptimas de las redes de seguridad financiera.....	19
4. Convergencia regulatoria.....	23
4.1. Avances realizados.....	23
4.2. Supervisión consolidada.....	24
4.3. Convergencia regulatoria.....	25
a) Convergencia regulatoria interna.....	26
b) Convergencia institucional interna.....	27
c) Convergencia regulatoria internacional.....	27
d) Convergencia institucional internacional.....	32
5. Conclusiones y recomendaciones.....	39
Bibliografía.....	42
Anexo.....	44

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Porcentaje de Empresas con Patrimonio Negativo.....	13
Gráfico 2: Razón Pasivo/Patrimonio de las Empresas.....	14
Gráfico 3: Redes de seguridad financiera por etapas.....	19
Gráfico 4: Índice de red de seguridad financiera.....	34
Gráfico 5: Promedio de los componentes del índice de red de seguridad financiera.....	35
Gráfico 6: Desviación estándar de los componentes del índice de red de seguridad financiera.....	35
Gráfico 7: Promedio de los componentes del índice de efectividad en supervisión bancaria.....	36
Gráfico 8: Desviación estándar de los componentes del índice de efectividad en supervisión bancaria.....	36

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Estimación de la Función de Probabilidad de que un Crédito entre en la Categoría de Pérdida.....	4
Cuadro 2: Regulación Comparada de los Países Andinos.....	11
Cuadro 3: Enfoque matricial del proceso de convergencia.....	37

1. INTRODUCCIÓN

Diversos son los factores que han venido motivando la integración de países que presentan una identidad socio-cultural común o una realidad económica particular. De ellos, quizás al que mayor énfasis se le ha dado en los últimos tiempos es la necesidad de armonizar políticas macroeconómicas que permitan a las economías regionales ser más sólidas al momento de enfrentar los retos de la globalización. Y es que, en un mercado cada vez más amplio, la necesidad de competitividad pasa por tener un mayor volumen de operaciones y, por ende, un mayor poder de negociación¹.

Pese a esta necesidad latente, fundamentalmente de los países emergentes, la posibilidad de lograr la integración económica no es simple. Ello se debe a que si bien las economías latinoamericanas presentan rasgos comunes, es decir, en términos agregados sus fortalezas y debilidades vienen siendo similares; el grado de impacto que pueden tener determinados *shocks* en ellas es diferente. El proceso de consolidación de la Unión Europea (UE) es un claro ejemplo de la ardua tarea que implica un proceso de integración. Así, si bien las primeras ideas de unificación europea se remontan a la época de Carlomagno, recién en 1947 se estableció la Comisión Económica Europea, en 1995 se puso en práctica el Acuerdo Schengen, y tan solo a partir del año pasado el euro entró en circulación en 12 países europeos. Asimismo, es relevante resaltar que si bien el Tratado de Maastrich (que se puso en práctica a partir de 1993) incluye la creación de una autoridad central común, el Sistema Europeo de Bancos Centrales – actualmente conocido como el Banco Central Europeo –, no se le otorga un rol directo de supervisión financiera. Así, el énfasis se da en las funciones macroeconómicas de dicha institución –conducción de la política monetaria orientada a la estabilidad del nivel de precios con independencia de instrucciones políticas– y no en las funciones microeconómicas de supervisión y regulación financiera, prestamista de última instancia o velar por la estabilidad del sistema de pagos.

En el ámbito financiero latinoamericano y concretamente de los países de la comunidad andina (CAN) la historia se viene replicando. Es decir, si bien la conformación de los mercados financieros, su grado de penetración, sus productos y los riesgos inherentes a ellos son comunes, el resultado respecto a *shocks* comunes ha tenido impactos significativamente distintos entre los países andinos. Por ejemplo, ante la Crisis asiática

¹ Esto último no se cumple en el caso de economías emergentes, dada su amplia distancia respecto a los países desarrollados, aun comparándolas con estos últimos de manera individual.

y el Fenómeno del Niño (*shocks* comunes a toda la región de América Latina), el costo fiscal en Ecuador representó el 24% del producto bruto interno, mientras que en Colombia este fue de 6%, y en Perú tan sólo de 0.9%. En este contexto, el presente documento analiza la viabilidad de la convergencia regulatoria, hacia un estándar como el propuesto por Basilea II, en los sistemas financieros de los países de la región andina. Siguiendo las ideas discutidas en la Cuarta Asamblea de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA), se distingue entre dos diferentes clasificaciones de convergencia: entre la regulatoria e institucional; y entre la interna e internacional.

Un punto clave que se toma por dado a lo largo del documento es que el objetivo planteado es el de maximizar la calidad de la supervisión y regulación financiera en los países andinos, de manera que la conveniencia de la convergencia regulatoria se derive endógenamente a partir dicha maximización. En ese sentido, consideramos que partir *a priori* de la convergencia regulatoria como un hecho favorable para la supervisión y regulación financiera de cada país –o describir el proceso en que esta debería implementarse asumiendo que fuera favorable sin analizar su conveniencia previamente– brindaría resultados sesgados.

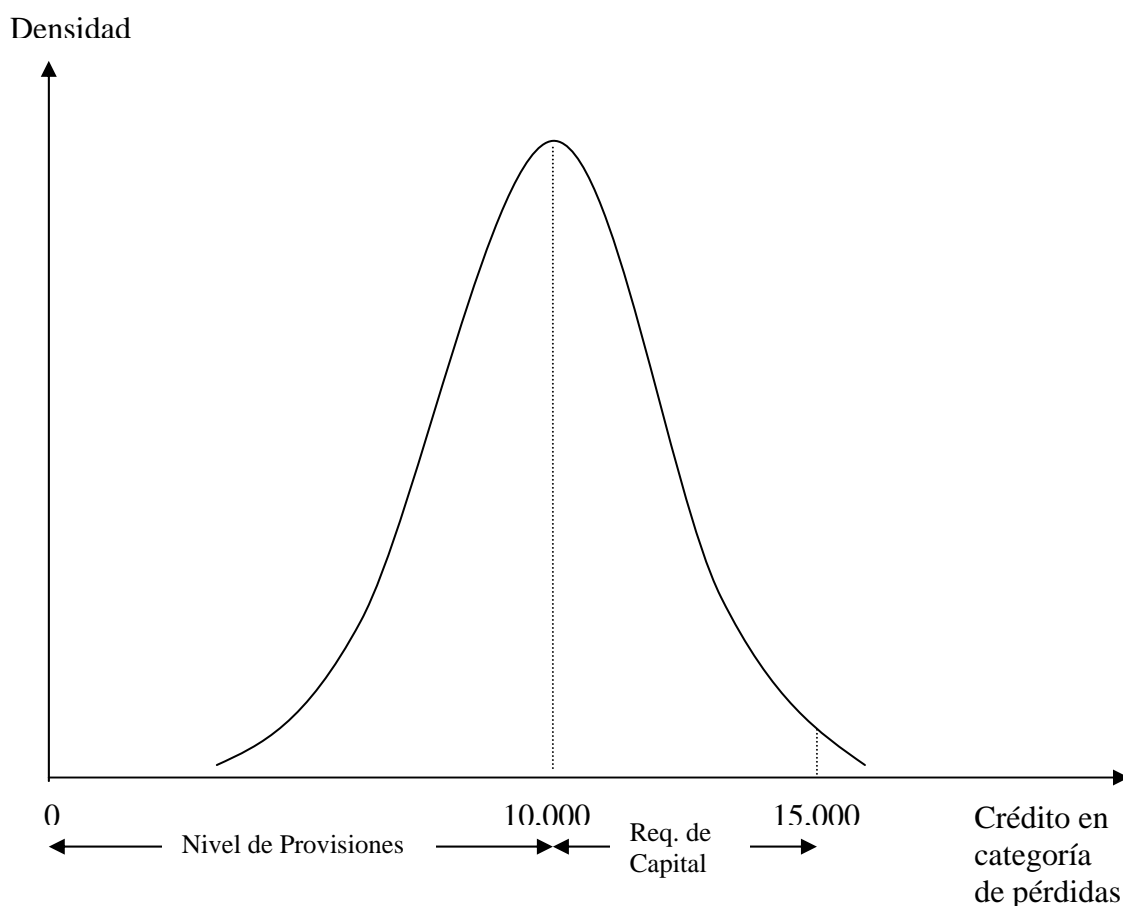
En la actualidad no existe un estudio formal sobre la distribución de probabilidad de que un crédito entre en la categoría de pérdida para cada país, que permita definir por lo menos probalísticamente la conveniencia de la convergencia regulatoria de la región, es decir, dada la limitación de información no es factible alcanzar el *first best* (ver cuadro 1). Sin embargo, siguiendo un análisis alternativo, se llegó a la conclusión de que sólo en algunos componentes de las redes de seguridad financiera de los países andinos podría explorarse esta posibilidad, aunque sería en el largo plazo. En general, se considera que en primera instancia debería evaluarse la posibilidad de implementar convergencia interna, y asegurar que la supervisión financiera cuente con el marco regulatorio requerido para administrar adecuadamente los riesgos que enfrenta el sistema financiero, en particular, los nuevos riesgos que implica el incremento de la participación de los conglomerados financieros.

CUADRO 1

Estimación de la Función de Probabilidad de que un Crédito entre en la Categoría de Pérdida

Las provisiones y el requerimiento de capital son los instrumentos tradicionales de prevención de riesgo empleados por las entidades encargadas de la supervisión financiera. Las provisiones se emplean para enfrentar el riesgo esperado, mientras que el requerimiento de capital pretende cubrir el riesgo inesperado, sujeto a cierto nivel de tolerancia estadística. Lo anterior implica que tanto el nivel de provisiones como el requerimiento de capital se derivan de una misma función de distribución, pero equivalen a diferentes momentos de la misma.

Para mostrar esto, a continuación se presenta un ejemplo gráfico. Se asume que la distribución de probabilidad de que un crédito ingrese a la categoría de pérdidas es normal y conocida. En este contexto, el nivel de provisión óptimo sería el valor esperado de dicha distribución (en nuestro ejemplo, US\$ 10,000). En cuanto al requerimiento de capital, este se obtendría como la diferencia entre el percentil 95 – asumiendo 5% de tolerancia estadística– y el valor esperado (en nuestro ejemplo, US\$ 15,000 – US\$ 10,000 = US\$ 5,000).



De acuerdo con el Comité de Basilea en Supervisión Bancaria (1999a, 1999b) y otros estudios², aspectos clave como la distribución de pérdidas no han sido resueltos, y la falta de información pertinente ha impedido su correcta estimación. Así, la incertidumbre sobre la distribución de pérdidas podría conllevar a la implementación de políticas inadecuadas. Por ejemplo, en el caso peruano existe una discusión sobre la posibilidad de reducir el nivel de provisiones con el fin de disminuir el costo de crédito, fomentando la recuperación de la economía a través del fomento de la inversión. Esta política sería apropiada si el nivel de provisiones fuera excesivo con respecto al riesgo de crédito esperado del sistema financiero, pero implicaría un incremento en la vulnerabilidad financiera del sistema si dicho nivel fuera el apropiado, o si este fuera subóptimo.

Dentro de la literatura, Falkenheim y Powell (1999) realizaron un estudio detallado de la optimalidad del nivel de provisiones y requerimiento de capital empleando una estimación de la distribución de la función de pérdidas para el caso argentino. Sin embargo, la investigación tenía serios problemas de data, debido a que los recurrentes cambios en el registro de la información en la “Central de Deudores del Sistema Financiero”³ llevaron a que el estudio contara solo con 14 meses de información, lo cual generó cierto sesgo y comprometió la estabilidad y robustez de los resultados. Así, el estudio concluía que el sistema financiero argentino se encontraba adecuadamente provisionado, pero la posterior crisis del sistema financiero mostró que ese no era el caso, (o que la masa de probabilidad acumulada en los extremos era mayor que lo estimado). Lamentablemente, además de este documento, no existen investigaciones orientadas a la estimación de la distribución mencionada para el caso de los países andinos.

En consecuencia, la aproximación estadística sugerida no ha sido contemplada en los estudios previos de convergencia regulatoria de los países andinos, y consideramos que probablemente ello explique en cierta medida la falta de consenso en lo referente a este tema. La falta de evidencia empírica de contraste entre las funciones de distribución de pérdidas de las entidades financieras en los países andinos, así como de los factores que las explican, no permiten determinar de manera concluyente la convergencia regulatoria de los sistemas financieros de estos países. Consideramos que la recopilación estadística de información de las centrales de riesgo de los países andinos y el fomento de trabajos de estimación como el planteado serían de gran ayuda para analizar el tema de integración regional en lo referente a la regulación del sistema bancario.

Sin embargo, a pesar de que formalmente no existe una estimación de los parámetros de esta función de distribución de pérdidas, los supervisores bancarios de la región tienen una intuición muy precisa respecto de la calidad de los portafolios de crédito de los bancos que supervisan y respecto de su sensibilidad a los diferentes ‘shocks’ a los que se encuentran expuestos. Esto no hace si no mas compleja la discusión de los elementos de convergencia.

El resto del documento se ha estructurado de la siguiente forma. En la siguiente sección se describen algunos factores institucionales comunes que enfrentan los supervisores financieros de los países andinos. En la sección 3 se describe el proceso de la

² Véase por ejemplo, Jackson, Nickell y Perraudin (1999)

³ Se produjeron cambios en Enero de 1991, Septiembre de 1994, Enero de 1996, Octubre de 1996 y Junio de 1997

administración de riesgo y los componentes de la red de seguridad financiera presentes en cada etapa del mismo. En la sección 4 se evalúa la convergencia regulatoria de los países andinos en sus diferentes niveles. Finalmente, en la sección 5 se dan algunas conclusiones y recomendaciones, recogiendo los puntos discutidos a lo largo del documento.

2. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LOS PAÍSES ANDINOS

En esta sección se analiza de manera general algunos aspectos institucionales de los países andinos que afectan el desempeño del sistema financiero.

2.1. Falta de Información y Análisis Econométrico

El primer hecho estilizado está asociado con las herramientas tradicionalmente empleadas por la regulación financiera para prevenir el riesgo de las entidades bancarias: las provisiones –asociadas con la esperanza de pérdida– y el requerimiento de capital –utilizado para amortiguar pérdidas inesperadas. Este problema fue presentado en el cuadro 1, sin embargo aquí se plantea de manera más precisa. Adicionalmente, la migración de riesgo constituye un problema latente en los países andinos.

a) Régimen de Provisiones

Típicamente, las provisiones para préstamos en problemas generan un cargo a las utilidades de los bancos. También producen una caída en el valor neto de los activos del banco, debido a la reducción en el valor asignado a los préstamos. En principio, las provisiones deberían dar un retrato más exacto tanto de las utilidades de los bancos como del valor de los activos del mismo, que en el caso en que estos se contabilizaran en valor bruto.

Un principio contable básico que se utiliza en el caso de los países andinos es el que enuncia que las operaciones financieras deben reflejar el resultado de los eventos que ocurrieron antes de la fecha del balance general, y no deberían de intentar mostrar eventos que aún no se han producido. Lo anterior muestra la dificultad de las entidades financieras para efectuar provisiones si es que no se cuenta con la suficiente evidencia de que la pérdida es probable. En consecuencia, las provisiones tienden a ser estáticas o “mirando hacia atrás”. Es decir, al no considerar el riesgo esperado al momento de otorgar el crédito, sino sólo en el momento en que este ya se ha producido, las provisiones resultan subóptimas.

En condiciones normales, se esperaría que si se “mirara hacia adelante” –es decir, si se considerara la posibilidad de que la capacidad de repago de las empresas se viera alterada por factores sistemáticos de la economía o del

sector–, las provisiones se comporten de manera similar al ciclo crediticio⁴. Así, durante un período de expansión del crédito, aprovecharían la oportunidad para incrementar su capital y realizar provisiones –en anticipación de una recesión, donde muchos prestatarios no podrán cumplir con el servicio de sus deudas. En cambio, durante las recesiones las provisiones bajarían y el otorgamiento de créditos aumentaría –debido a que se esperaría que en el futuro la situación mejore, dado que el crédito es cíclico, al igual que la actividad económica. Este comportamiento por parte de los bancos actuaría como un estabilizador de sus utilidades, ya que en la medida en que aumentan las utilidades durante la fase expansiva del ciclo, una mayor proporción de ellas se destinaría para cubrir pérdidas esperadas. Asimismo, durante la recesión se destinaría una menor proporción de las utilidades a provisiones, y el crecimiento del crédito sería mayor. De esta manera, no sólo se daría a los accionistas un retorno más estable, sino que el banco se aseguraría de encontrarse razonablemente capitalizado en diferentes etapas del ciclo de crédito⁵.

Dado que las provisiones, en general, “miran hacia atrás”, se observa que en el caso de los países andinos las provisiones muestran un comportamiento contrario al descrito.

b) Suficiencia Patrimonial

En el caso de la suficiencia patrimonial, la ausencia de mercados líquidos de capital desarrollados en la región no permite que se revele el valor de mercado del patrimonio bancario. En ese sentido, es factible que existan entidades bancarias con patrimonio negativo en términos reales, pero que sigan operando si esta situación no se observa en los registros contables.

Tal como se muestra en la sección 2.2, esta situación se agrava cuando no existe una legislación adecuada de derechos del acreedor –es decir, la legislación no sanciona adecuadamente el no-pago del crédito, perjudicando a

⁴ Para un análisis empírico del caso peruano se puede consultar Naranjo, Martín; Emilio Osambela y Melissa Zumaeta (2001): “Provisiones bancarias dinámicas: evaluación de su viabilidad para el caso peruano”. Documento de Trabajo, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

⁵ En el razonamiento planteado se asume que las entidades bancarias son capaces de predecir en cierta medida los ciclos de crédito.

las entidades bancarias–, incrementando seriamente el riesgo moral y otorgando incentivos inadecuados a los empresarios.

c) Migración de Riesgo

Asimismo, en los países andinos se produce una migración de riesgo. Así, cuando se emiten regulaciones que controlan los riesgos de mercado, normalmente se transfiere este riesgo del sector financiero al sector real. Este constituye un serio problema en el mercado, dado que el sector real no cuenta con los instrumentos adecuados ni accede a los mercados relevantes para diversificar estos riesgos o realizar cobertura sobre ellos⁶. En este contexto, eventualmente el riesgo de mercado se transforma en riesgo de crédito, desde el punto de vista de las entidades financieras. Si no se considera este criterio en la regulación financiera, tanto la esperanza como la varianza de la función de pérdidas de las instituciones bancarias se encontrarían subestimadas. En términos de regulación financiera, lo anterior implica que se estarían subestimando tanto el nivel de provisiones como la adecuación de capital. En términos estadísticos, lo anterior significa que la distribución estaría sesgada hacia y que sus colas serían más abultadas. Empíricamente, se observa que en los *shocks* ocurridos a lo largo del tiempo, la masa de probabilidad acumulada en los valores extremos ha sido mayor de lo que se esperaba, y las provisiones han sido normalmente menores de lo requerido.

Un claro ejemplo de migración de riesgo no considerado lo constituye la regulación del riesgo cambiario. En general, se observa que en los países andinos existe un fuerte grado de dolarización –en parte por la histéresis de las hiperinflaciones que se han producido en varios de estos países– que lleva a que la mayoría de los depósitos sean en dólares. Dado que la regulación financiera normalmente exige el calce de monedas entre los activos y pasivos de las entidades bancarias –previniendo así el riesgo cambiario–, estas se ven en la necesidad de otorgar préstamos en dólares (para mantener el calce). Sin embargo, esto genera un descalce en el balance de los agentes a quienes se otorga el préstamo, dado que mayormente estos mantienen sus activos en

⁶ En la medida en que esto implica que el riesgo no es administrado por el agente con mayor capacidad para ello, esto genera una pérdida de eficiencia social en la economía

moneda doméstica⁷. De esta manera, se deduce que el riesgo cambiario no se ha mitigado, si no que ha migrado hacia la denominación de riesgo crediticio.

Tal como se observa en el cuadro 2, tanto en la regulación asociada con las provisiones bancarias como en lo referente a la adecuación de capital, existen marcadas diferencias en los países andinos. Lo anterior implica que aun considerado los problemas institucionales comunes considerados a lo largo de esta sección, existe una percepción individual heterogénea sobre la manera de prevenir, mitigar y afrontar estos problemas. Asimismo, esto da una idea de los costos de integrar regulaciones financieras que aunque sujetas a problemas similares, aparentemente emplean estrategias diferentes para administrar los riesgos.

⁷ En el caso peruano, más de 81% del crédito bancario al sector privado se encuentra denominado en dólares, y la dolarización de pasivos del sistema no financiero es de 62%, mientras que el sector transable (que mantiene activos en dólares) asciende tan sólo a 20%.

CUADRO 2

	BOLIVIA		COLOMBIA			ECUADOR		PERU			VENEZUELA		
REGIMEN DE PROVISIONES	Provisión Genérica		Provisión General			Provisión Mínima		Provisión Genérica			Provisión Genérica		
	Para créditos hipotecarios, de vivienda, consumo y microcrédito hasta 3% del total de la cartera. Para crédito comercial hasta el % de déficit de provisiones sobre la muestra		Cuantía	Base	Término	0.5% del total de activos de riesgo		Hasta 1% de la cartera normal			Cuantía	Base	Incremento
			1% (0.2% con aprobación de AGA)	Total de la cartera de créditos brutos	En tres años a partir del 31 de Julio de 1999						2% (puede ser superior)	Saldo capital cartera de créditos	1% adicional según SB por: política de otorgamiento de créditos, política de reestructuración de crédito y control interno
	Provisión Específica		Provisión Individual			Provisión por Calificación		Provisión Específica			Provisión Individual		
Categoría	%	Clase	Calificación	%	Categoría	%	Clase	Calificación	%	Clase	Calificación	%	
Normal	1	Comercial,			Normal	1	Comerciales,	Normal	1	Comercial	B	3	
Problemas Potenciales	5	consumo y	B	1	Riesgo Potencial	5	MES,	Problemas pot.	5	Comercial	C	15	
Deficientes	20	vivienda			Deficiente	20	Hipotecario y	Dudoso	60	Comercial y	D	60	
Dudosos	50	Consumo	C	20	Dudoso Recaudo	50	Consumo	Pérdida	100	consumo			
Perdidos	100	Comercial,	C	20	Pérdida	100	Comercial,	Deficiente	25	Comercial y	E	95	
		vivienda					MES e			consumo			
		Comercial,	D	50			Hipotecario	Deficiente	30	Consumo	B	10	
		consumo y					Consumo	Normal	1	Hipotecario (C)	C	30	
		vivienda					Con	Problemas pot.	2,5	Hipotecario (C)	C	15	
		Comercial,	E	100			garantías	Deficiente	12,5	Hipotecario (C)	D	50	
		consumo y					preferidas	Dudoso	30	Hipotecario (C)	E	95	
		vivienda	C-D-E	100				Pérdida	60	Hipotecario (S)	C	15	
		Comercial,								Hipotecario (S)	D	60	
		vivienda											
		Consumo	D-E	100									
SUFICIENCIA PATRIMONIAL	Patrimonio neto equivalente a por lo menos el 10% del total de sus activos y contingentes ponderados por riesgos		Patrimonio Técnico debe ser igual al 9% del total de activos y contingentes ponderados por riesgo			Patrimonio Técnico equivalente al 9% de la suma total de los activos y contingentes ponderados por riesgo		Los activos y créditos contingentes ponderados por riesgo crediticio, en moneda nacional y moneda extranjera, incluidas sus sucursales en el extranjero, no pueden exceder de 11 veces su patrimonio efectivo. Las posiciones afectas a los riesgos de mercado, ponderadas por riesgo, en moneda nacional o moneda extranjera, no pueden exceder de 11 veces su patrimonio efectivo			El patrimonio debe ser igual al 12% del total de sus activos más contingentes ponderados por riesgo. El patrimonio contable será igual al 10% de los activos y contingentes ponderados por riesgo		

Fuente: Normas regulatorias de los diferentes países

Elaboración: Propia

2.2. Falta de protección a los derechos de acreedor

Otro importante factor a considerar consiste en la carencia de una legislación que proteja adecuadamente los derechos de las entidades bancarias –acreedores– cuando los agentes –en particular, las empresas–, incumplen en el repago de crédito. Esto, además de incrementar el riesgo de crédito asumido por las instituciones financieras, incrementa el riesgo moral que se genera en los deudores⁸. Así, estos tienen el incentivo a no repagar el crédito recibido previamente, dado que perciben la inexistencia de un sistema legal adecuado que penalice oportunamente este incumplimiento.

Asimismo, la carencia de protección a los derechos del acreedor, además de los diversos programas de reestructuración de empresas, reduce notablemente el costo de quiebra empresarial. En este contexto, las empresas tienden a sobre endeudarse, manteniendo un nivel de capital relativamente pequeño en función de su capital⁹. Así, ante *shocks* en la economía las empresas tienden a quebrar económicamente muy fácilmente¹⁰, lo cual además de hacer la economía más vulnerable, hace que las crisis económicas sean a su vez más profundas, más duradas y más frecuentes.

Las crisis son mas profundas porque mientras mas grande sea la deuda en relación con el capital, ante un ‘shock’ de determinada magnitud, mas empresas quebrarán o entrarán en el tramo de patrimonio económicamente negativo.

La crisis serán mas duraderas porque mientras mas empresas entren en el tramo de patrimonio económicamente negativo mayor será la necesidad de que la recuperación se sustente en la capacidad de generación de recursos de un conjunto importante de empresas descapitalizadas.

Y, las crisis serán mas frecuentes porque cuando el capital es muy pequeño en relación con las deudas de las empresas los ‘shocks’ no tienen que ser especialmente mayúsculos para afectarnos significativamente.

⁸ Pagano, Marco (2001): “Defusing Default”. Inter-American Development Bank, pp. 2-3

⁹ En términos de regulación bancaria, las empresas normalmente se encuentran sobreapalancadas.

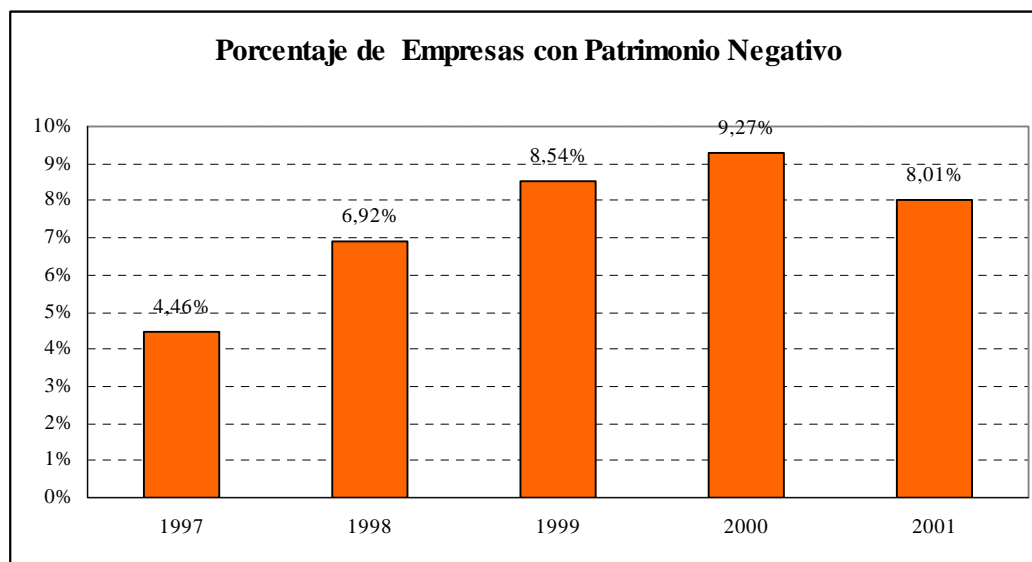
¹⁰ El término quiebra económica implica alcanzar un nivel de capital menor o igual a cero. Se emplea debido a que la falta de derechos de acreedor normalmente permite que empresas económicamente quebradas subsistan a través de programas de reestructuración patrimonial.

Por otro lado, una vez que la empresa cuenta con capital negativo, no tiene incentivos a realizar nuevos aportes de capital para rescatar la empresa, por lo que estos programas de reestructuración generan a la larga desequilibrios fiscales innecesarios, además del riesgo moral asociado con riesgo crediticio en los sistemas financieros.

Finalmente, es relevante considerar que el escenario planteado implica que los sistemas financieros requieran de un mayor nivel de capital para poder afrontar el riesgo inesperado de las empresas, ya que estas no cuentan con respaldo para afrontar periodos recesivos en la economía.

Tal como se puede apreciar en el gráfico 1, para el caso peruano existe un significativo porcentaje de empresas con patrimonio negativo, es decir, económicamente quebradas, pero que subsisten debido a programas de reestructuración promocionados por el gobierno.

GRÁFICO 1

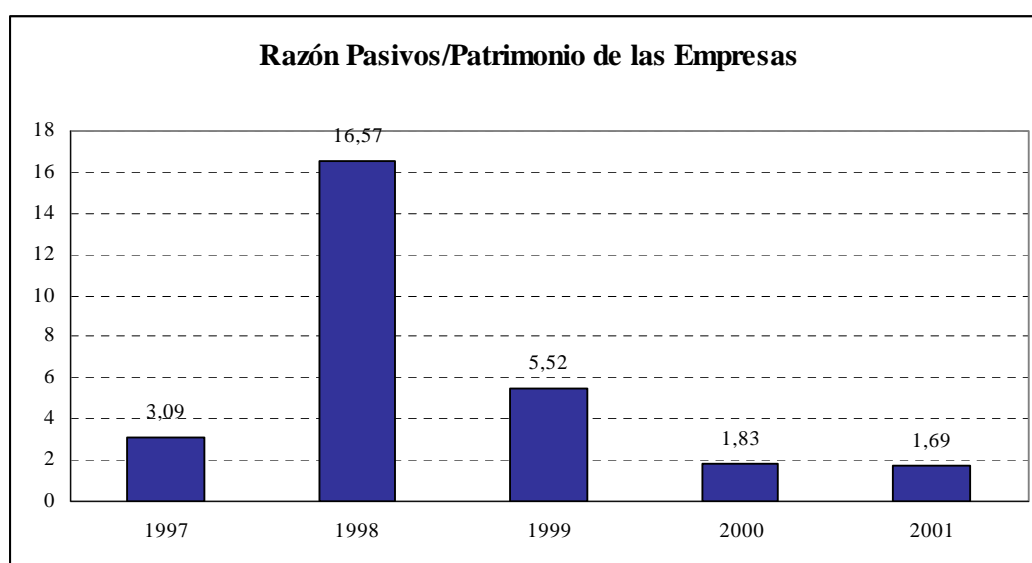


*Fuente: Departamento Banca-Empresa del Banco de Crédito del Perú (primer banco de Perú)
Elaboración: Propia*

Tal como se muestra en el gráfico 2, la distorsión de incentivos que genera esta situación lleva a que las empresas tiendan a sobreendeudarse, erosionando el capital e incrementando la vulnerabilidad del riesgo crediticio ante eventuales *shocks*. Así, dada la falta de sanciones legales y la abundancia de programas de

reestructuración patrimonial, las empresas tienen incentivo a mantener el capital mínimo posible, y la deuda máxima posible, dado que esta última constituye una opción de compra sobre los activos. Es decir, si las cosas van bien, se repaga la deuda y se retiene el capital; y si las cosas van mal se repaga la deuda hasta donde alcance, afrontando el *default* con capital. Mientras mas pequeño sea este y mayor la deuda, menos compromiso de la empresa y mayor riesgo para la sociedad en su conjunto, dado que las empresas adquieren un incentivo perverso a invertir en los proyectos más riesgosos en el mercado local, acumulando capital en el exterior.

GRÁFICO 2



*Fuente: Departamento Banca-Empresa del Banco de Crédito del Perú (primer banco de Perú)
Elaboración: Propia*

2.3. Informalidad del Sector Corporativo

En general, se aprecia que la mayor parte de las empresas no lleva registros de contabilidad aceptables de las operaciones realizadas. Esto genera un serio problema de información, que no permite a las instituciones financieras evaluar con precisión el riesgo asociado con la empresa. Esta falta de señales adecuadas genera fuertes trabas al otorgamiento de créditos, así como el incremento en el riesgo crediticio, debido a que dificulta la administración del problema de selección adversa.

Por otro lado, es relevante indicar que adicionalmente a los esfuerzos por la formalización *per se*, es necesario el establecimiento de un esquema de incentivos consistente con la formalización de empresas

Tomando en cuenta el escenario en que se desarrolla el sistema bancario, en la siguiente sección se describen las diferentes etapas de administración del riesgo de crisis financiera, así como el rol de las redes de seguridad financiera en dicha administración.

3. ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO DE CRISIS FINANCIERAS

En esta sección se describen las etapas de administración de crisis financieras, y luego los agentes de las redes de seguridad financiera que intervienen en cada una de ellas. Se trata de dar recomendaciones generales a la luz de los hechos estilizados mencionados en la sección previa.

La red de seguridad financiera consiste en un conjunto de mecanismos orientados a reducir la ocurrencia de quiebras por mal manejo bancario y, en consecuencia, disminuir las corridas masivas de depósitos y reducir la probabilidad de crisis financieras mediante: la disminución de fallas de información, la promoción de disciplina de mercado, el diseño adecuado de mecanismos de detección y corrección temprana de dificultades y la concentración de los costos de las quiebras bancarias en los accionistas y administradores en las instituciones bancarias, cuando estas ocurren inevitablemente¹¹. Asimismo, la red de seguridad financiera se encarga de preservar la protección al consumidor, la eficiencia del sistema financiero y la estabilidad del sistema de pagos, entre otros¹².

En los países andinos, las redes de seguridad financiera se desarrollan en un entorno institucional muy particular, que no sólo afecta a las mismas redes de seguridad financiera, sino también a los sistemas de administración de riesgos internos de las entidades bancarias.

Como factores institucionales se encuentran el marco legal, que regula las relaciones crediticias en caso de *default*; la efectividad del sistema judicial; el grado de competencia del sistema bancario; la existencia de acuerdos privados para la sanción de *defaults*; la formalidad del sector corporativo; el nivel de criminalidad; y la transparencia de información, entre otros¹³. Como se mencionó en la sección previa, en el caso de los países andinos, la falta de leyes que protejan al otorgante de crédito y la ineficacia de los sistemas judiciales, así como la informalidad del sector corporativo y los problemas de información son factores clave en el análisis.

¹¹ Arteta, Gustavo; Alberto Carrasquilla, Gustavo García, Martín Naranjo, Xavier Nogales y Liliana Rojas-Suárez (2001): “Los seguros de depósitos en los países andinos: propuestas para un régimen común”. Secretaría General de la Comunidad Andina, pp. 16

¹² Demaestri, Edgardo y Federico Guerrero (2002): “The Rationale for Integrating Financial Supervisión in Latin America and the Caribbean”, pp. 4

¹³ Pagano et. al.

Es dentro de este entorno (definido tanto por factores institucionales como red de seguridad financiera) que las entidades financieras desarrollan sistemas de administración de riesgos, con el objetivo de identificarlos, medirlos y controlarlos; de manera que maximicen su rendimiento empresarial.

Sobre la base de lo anterior, resulta indispensable dedicar esfuerzos al estudio global de la vulnerabilidad de los sistemas financieros, dadas las redes de seguridad financiera y los factores institucionales que constituyen su entorno en cada caso. Es decir, se trata de discutir si las redes de seguridad financiera vigentes en los países andinos son eficaces en otorgar al sistema bancario los incentivos adecuados, dadas las características institucionales mencionadas, y en función a ello proponer mecanismos adecuados que contribuyan a lograr este objetivo –entre ellos, se pretende evaluar específicamente si la convergencia regulatoria podría ayudar a lograr este objetivo.

Estos mecanismos no tendrían que ser necesariamente los mismos para los diferentes países, es decir, la convergencia de la regulación financiera no es una condición de partida, sino que su conveniencia será evaluada, en la siguiente sección.

3.1. Etapas de la Administración del Riesgo de Crisis Financieras

La experiencia internacional de resolución de crisis financieras muestra que muchas veces los elevados costos directos e indirectos que involucran, no guardan relación con la magnitud de los factores que iniciaron los problemas. Así, un mismo *shock* puede generar una crisis bancaria cuya resolución implica a un país incurrir en cuantiosos costos fiscales y largos años de recesión, mientras que a otro un costo muy moderado con un corto estancamiento económico. Los costos de la resolución, no dependen entonces de la magnitud del *shock* que golpea a un sistema bancario, sino también de la vulnerabilidad del sector y de la estrategia para afrontarlo.

En la literatura de administración de riesgos, se consideran diferentes etapas en su administración. Por ejemplo, el Banco Mundial define la estrategia de administración del riesgo de ocurrencia de un siniestro para personas pobres dentro del marco de la prevención, mitigación y afrontamiento de los mismos¹⁴. Este documento aplica el mismo enfoque adaptado al sistema financiero. En ese

¹⁴ World Bank (2000): “World Bank Development Report 2000/2001”, pp. 140-146

sentido, un adecuado sistema de regulación financiera no debe estar dirigido únicamente a prevenir los problemas, sino también a mitigarlos y afrontarlos.

Prevenir significa, en términos estadísticos, reducir la probabilidad de ocurrencia de los eventos no deseados. Por ejemplo, para reducir la probabilidad de ocurrencia de un incendio se podría actuar preventivamente adoptando la ‘política’ de ‘No Fumar’. Mitigar, por otro lado, implica generar los instrumentos que permitan reducir el costo en los casos de ocurrencia del evento no deseado. Siguiendo el ejemplo, mitigar el costo relacionado con un incendio implicaría, por ejemplo, tener acceso inmediato a un extinguidor, se trata de la capacidad de actuar correctivamente con rapidez. La presencia del extinguidor, no reduce la probabilidad de un incendio, sólo reduce el costo en el caso en que ocurra el incendio. Afrontar consiste en cubrir los costos del siniestro en la parte que excede la capacidad de los instrumentos de mitigación, en esta etapa el objetivo es el control del daño remanente. En el ejemplo, este es el trabajo típico de los bomberos. Naturalmente, el trabajo de los bomberos será mas efectivo mientras mejor diseñados estén los esquemas de prevención y mitigación.

En el caso de los sistemas financieros se requiere de un cuerpo coordinado con funciones específicas y bien determinadas, que este orientado a reducir la probabilidad de crisis financieras, minimizar los costos de afrontarlas y neutralizar los daños que genere sobre las cuentas fiscales y el crecimiento económico. Esta estructura, conforma una red de seguridad sobre el mercado financiero, garantizando un sistema saludable y poco vulnerable.

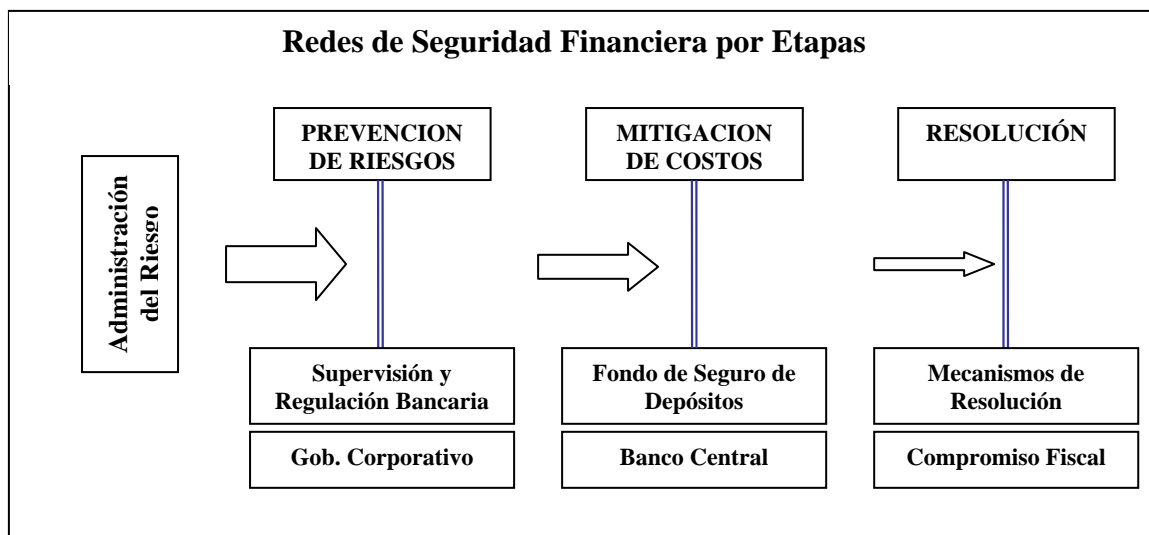
3.2. Rol de las Redes de Seguridad Financiera por Etapas

La red de seguridad financiera, debe estar conformada por instituciones del Estado que cumplen distintos roles en las etapas de una crisis. En primer lugar, en la etapa de prevención de crisis, una estricta y eficiente política de regulación y supervisión de riesgos debe estar en manos de un regulador de bancos con capacidad, autonomía y poder de supervisión. Adicionalmente, en esta etapa, las buenas políticas de gobierno corporativo en las empresas bancarias son esenciales para un mejor control y administración de riesgos.

En una segunda etapa, la mitigación de costos se logra a través de una rápida actuación del Fondo de Garantía de Depósitos en la cobertura de las obligaciones garantizadas. Un Fondo de Garantía solvente, ágil, obligatorio y de cobertura reducida, permite reducir la incertidumbre en el sistema y por tanto minimizar el contagio entre bancos. Asimismo, el Banco Central debe participar en la Red de Seguridad tanto en su rol de prestamista de última instancia, como de regulador monetario a través de instrumentos de política que permitan un manejo fino y flexible de la liquidez en el sistema.

Finalmente, en la última etapa del desarrollo de la crisis, en la medida en que el problema se transforma en un problema de naturaleza fiscal, la participación del Tesoro es importante en la elaboración de mecanismos de resolución que minimicen las pérdidas para la sociedad. Una adecuada política de resolución es lo que queda por hacer en esta etapa, haciendo explícitos los costos de resolución y considerando estrategias óptimas bajo principios de menor costo y concentración de pérdidas en los accionistas, ya sea a través de traspaso accionario, fusiones, o transferencia de activos y pasivos del banco. Esta identificación por etapas se muestra en la leyenda del gráfico 3.

GRÁFICO 3



Elaboración: Propia

3.3. Características óptimas de las Redes de Seguridad Financiera

Considerando la importancia de las redes de seguridad financiera en las diferentes etapas de administración de riesgo, a continuación se enumeran las características que estas deberían cumplir para asegurar la solidez de los sistemas financieros

Como se ha mencionado, el objetivo primordial de las redes de seguridad financiera es administrar el riesgo de una crisis financiera en las diferentes etapas en las que esto es posible. Para cumplir con este objetivo de manera eficiente, rápida y equitativa, las redes de seguridad financiera deben tener ciertas cualidades o características, que describen a continuación¹⁵.

- *Clara Definición de Objetivos, Independencia y Autonomía Administrativa*

Las diferentes instituciones que conforman las redes de seguridad financiera presentan objetivos específicos y distintos que a veces pueden resultar conflictivos, e incluso contradictorios. Frente a ello, se requiere de un alto nivel de autonomía de estas instituciones, que les permita perseguir los objetivos propios en todos los escenarios, sin ceder ante presiones políticas ni de grupos particulares. En ese sentido, el marco legal debe garantizar la autonomía de estas instituciones, en lo posible, con normas de rango constitucional.

- *Mecanismos Explícitos y bien Determinados de Nombramiento y Remoción de las Autoridades*

Este criterio está fuertemente ligado con el anterior. Por ejemplo, si esas autoridades pueden ser removidas por alguna instancia del Poder Ejecutivo sin causales específicos, la independencia estaría seriamente comprometida, aún si ésta última tuviese rango constitucional en forma genérica.

- *Adecuados Mecanismos de Coordinación y Asignación de Responsabilidades*

Si bien las instituciones que conforman las redes de seguridad financiera deben ser autónomas, para lograr el objetivo planteado deben coordinar sus responsabilidades y ayudarse mutuamente en la consecución de dicho objetivo.

- *Mecanismos de Rendición de Cuentas Claros y Efectivamente Implementados*

¹⁵ Tomado de Arteta, Gustavo et. al.

La rendición de cuentas es un elemento esencial en tanto asegura que las instituciones de las redes de seguridad financiera se comporten de manera consistente con la administración adecuada del riesgo de crisis bancarias. La rendición de cuentas será más efectiva en la medida en que las responsabilidades de cada institución de las redes de seguridad financiera estén claramente definidas y delimitadas.

- *Utilización Limitada de la Función del Prestamista de Última Instancia del Banco Central sólo para Problemas Estrictamente de Liquidez*

Esta condición está internacionalmente reconocida. Así, cualquier préstamo de última instancia que conceda el Banco Central que no obedezca a problemas estrictos de liquidez genera riesgo moral y disminuye el bienestar de los depositantes y/o el Estado (considerando los fondos de seguro de depósito).

- *Evitar la Discrecionalidad y Garantizar la Equidad en la Aplicación de las Normas*

Para cumplir con este objetivo, es necesario que el marco legal sea preciso en lo referente a: tratamiento de bancos en problemas, condiciones y requisitos para acceso a apoyo de liquidez del Banco Central, condiciones y procesos para la intervención y liquidación de entidades bancarias, prelación de acreedores en caso de intervenciones, y asegurar que se cumpla el principio de menor costo en procesos de resolución y protección legal a funcionarios de estas instituciones por decisiones que pudieran afectar a agentes privados.

- *Minimizar los Problemas de Información con el Fin de Incentivar la Disciplina de Mercado*

En la medida en que los aspectos institucionales de los países andinos en su mayoría presentan problemas de autonomía y capacidad de hacer cumplir la regulación, una alternativa es brindar al mercado la suficiente información como para permitir que la misma competencia de las entidades bancarias por captar depositantes, genere disciplina de mercado por sí misma.

- *Minimizar la Representación Privada en las Instituciones de la Red de Seguridad Financiera*

Para evitar problemas de conflicto de objetivos, se debe tratar de evitar la presencia de funcionarios que laboren al mismo tiempo en bancos privados e instituciones de las redes de seguridad financiera.

Considerando los aspectos institucionales mencionados y las características deseadas de las redes de seguridad financiera para administrar adecuadamente el riesgo de crisis financieras en todas sus etapas, a continuación se analiza la convergencia hacia el estándar de Basilea II de los sistemas financieros en los países andinos.

4. CONVERGENCIA REGULATORIA HACIA BASILEA II

La ASBA define la convergencia regulatoria como “el proceso mediante el cual las instituciones regulatorias del sistema financiero de un país establecen principios y criterios generales para emitir normas homogéneas que han de seguir las empresas supervisadas, procurando de esta manera evitar problemas de arbitraje regulatorio y duplicación de esfuerzos, así como una reducción del costo de la supervisión y de los costos que incurren las empresas supervisadas cuando presentan la información requerida”¹⁶.

Tomando esta definición, a continuación se presenta una breve reseña de lo que se ha avanzado en lo referente a la convergencia regulatoria en los países andinos, para luego analizar las tendencias de los sistemas financieros en la región y, finalmente, la posibilidad futura de la convergencia regulatoria.

4.1. Avances realizados

La convergencia regulatoria de los países andinos ha venido siendo propiciada por la Comunidad Andina (CAN) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) durante los últimos años y fundamentalmente a través del Programa Kemmerer, creado en marzo de 1998.

Los principales objetivos de este programa son los de fomentar la integración de los mercados financieros y de capital en la región así como de las entidades reguladoras y supervisoras, facilitar la eventual implantación de una supervisión consolidada; y, promover la transparencia y la armonización de información para facilitar la evaluación de los sistemas financieros de la región por parte de la comunidad financiera regional e internacional.

Las principales actividades han estado orientadas a apoyar el fortalecimiento institucional de los organismos reguladores y supervisores de la región y buscar la

¹⁶ Lindgren, Carl-Johan (2001): “Convergencia Regulatoria”. Cuarta Asamblea de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas.

homologación de normas legales, técnicas y contables de los supervisores, a través del proyecto de homologación de criterios prudenciales¹⁷.

Este proyecto ha convocado a los diversos organismos supervisores y reguladores de la región con el objeto de desarrollar normas de supervisión comunes como un paso hacia la convergencia financiera de los países de la Comunidad Andina. El objetivo del proyecto es desarrollar una investigación sobre la disposición normativa, fuente dispositiva, alcances y coberturas de los elementos de regulación prudencial para el ejercicio de la actividad financiera en los países andinos. El primer punto que se ha desarrollado en este sentido es el de la homologación de principios de supervisión bancaria, para luego pasar al mercado de valores, pensiones y finalmente seguros.

El proyecto de homologación de la regulación bancaria ha incorporado lineamientos en seis aspectos: suficiencia patrimonial, determinación de la morosidad del crédito, evaluación y calificación de la cartera de créditos, evaluación y calificación de la cartera de inversiones, régimen de provisiones, y la gestión de activos y pasivos. Si bien no se ha logrado un consenso claro, en la sección de convergencia regulatoria internacional se mencionan algunos de los problemas en que se ha incurrido en este tipo de intentos.

4.2. Supervisión Consolidada

Durante la última década, las fuerzas del mercado han conducido a la formación de conglomerados financieros, conformados por bancos, empresas de seguros, fondos de pensiones, empresas, entre otros. Los conglomerados financieros no buscan la maximización individual de cada institución que poseen (sea este banco, compañía de seguros u otro tipo de empresa) sino del conglomerado en su conjunto. Así, es justamente el riesgo asumido por todo el conglomerado el que debería ser regulado.

Tal como señala Lindgren (2001), la creación de estos grupos financieros diversificados plantea inquietudes adicionales de supervisión, siendo las

¹⁷ Tomando esto en consideración, durante el 2001 la ASBA realizó entre 33 países una encuesta sobre el tratamiento contable de créditos.

principales el contagio, los conflictos de intereses, la falta de transparencia y el arbitraje regulatorio¹⁸.

Asimismo, grupos financieros locales que expanden sus operaciones a nivel de la región Andina y que, por tanto, realizan operaciones en diferentes países, imponen retos adicionales de coordinación debido a que cuentan con supervisores independientes en cada país. En este sentido, para asegurar que no existan operaciones que no sean supervisadas por ninguno de los países donde se encuentra trabajando estos grupos se han establecido una serie de criterios para realizar una efectiva supervisión a la banca transnacional.

Por ello, se han establecido una serie de pautas para suplir de cierta forma los estándares mínimos planteados por el Comité de Basilea. Estas se pueden agrupar en 3 puntos principales:

1. Mejorar el acceso del *supervisor de origen*¹⁹ a la información necesaria para lograr una supervisión efectiva:
 - Los supervisores de origen deben poder acceder a todos los aspectos importantes de los bancos sin importar donde sean realizados.
 - Deben ser capaces de verificar que la información recibida con relación a las operaciones de las subsidiarias en otras jurisdicciones sea veraz y a la vez de asegurarse que no se omitan operaciones sin supervisar.
 - El secreto bancario no debe ser impedimento para consolidar una supervisión eficaz. En caso de no existir una legislación adecuada, se deberá desarrollar una que contemple este punto con el objetivo de asegurar la solidez del sistema financiero.
 - El supervisor de acogida²⁰ cuya legislación permita el acceso de supervisores foráneos a información de las operaciones de las subsidiarias deberá condicionar dicho acceso a que dicho propósito sea específico y de carácter supervisor, la información recogida sea restringida solamente a los

¹⁸ Lindgren et. al.

¹⁹ Supervisor de origen: Entidad supervisora donde se encuentra la matriz de un banco transnacional.

²⁰ Supervisor de acogida: Entidad supervisora donde se desarrollan las operaciones transnacionales de un banco.

funcionarios encargados de dicha supervisión así como de informar al supervisor de acogida las acciones a tomar con relación a dicho banco.

- Si el supervisor de acogida tuviera buenos motivos para dudar de la confidencialidad en el uso de dicha información del supervisor de origen, tiene el derecho de no proveer dicha información.
- Los supervisores de origen deben ser capaces de realizar visitas de inspección en otras jurisdicciones con el objetivo de realizar una supervisión efectiva y consolidada, con el consentimiento del supervisor de acogida. En aquellos países donde no exista legislación que permita estas visitas se deberá adecuar el marco regulatorio para que lo permita.

2. Mejorar el acceso del supervisor de acogida par lograr una supervisión efectiva:

- En los casos relacionados a problemas que son específicos a la matriz y que puedan generar problemas futuros a sus subsidiarias internacionales, el supervisor de origen deberá compartir dicha información con el supervisor de acogida con el objetivo de tomar las medidas correctivas para que dicho problema sea previsto oportunamente.
- En general las decisiones relacionadas a compartir la información entre ambas supervisoras deberán ser analizada de manera independiente, es decir caso por caso.

3. Asegurar que todas las operaciones de los bancos transnacionales estén sujetas a supervisión efectiva

- En este aspecto se pueden emplear procedimientos regionales con el objetivo de alcanzar a cumplir los estándares mínimos impuestos por el Comité de Basilea.
- El supervisor que autoriza el desarrollo de una subsidiaria tiene la obligación de asegurarse que exista supervisión efectiva para dicha subsidiaria. Ninguna operación bancaria ni ninguna subsidiaria debe ser autorizada sin tener la certeza de una supervisión efectiva.

Para el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se han realizado convenios entre los países miembros, como el firmado entre las autoridades de supervisión bancaria de Ecuador y Perú, a través del cual se intercambia información disponible, y que sea significativa, para el cumplimiento de sus respectivas funciones. De la misma manera, el supervisor de origen tiene interés en saber todo lo relacionado con la operatividad del banco transnacional, ya sea dentro o fuera de su jurisdicción. El supervisor de acogida debe informar al supervisor de origen todo lo relacionado con la gestión del grupo y la prudencia de sus acciones. Así mismo se pueden realizar visitas de inspección conjuntas y guiadas por el país anfitrión.

Este tipo de acuerdos para realizar una supervisión efectiva de la banca transnacional no ha podido darse entre todos los miembros de la CAN. En el caso boliviano el supervisor bancario no tiene las atribuciones para realizar este tipo de intercambio. En cambio, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Panamá han firmado un convenio muy similar de cooperación entre supervisores con el objetivo de consolidar una supervisión efectiva.

Desde el punto de vista operativo estos convenios no son muy relevantes debido a las diferencias regulatorias entre los países miembros; y fundamentalmente, debido a la poca participación de grupos financieros de un país de la CAN en otro. En el siguiente cuadro se puede ver la participación extranjera y de accionistas andinos en los depósitos del sistema bancario privado de los países de la CAN:

CAN - Bancos Vinculados
Participación Porcentual en Depósitos del Sistema Bancario Privado
(AI 30 de Diciembre de 2002)

		Bolivia			Colombia			Ecuador			Perú			Venezuela		
Total depósitos		2,693			17,485			4,595			12,669			11,967		
Accionista Externo	Pais	Bolivia			Colombia			Ecuador			Perú			Venezuela		
		Banco	% de Partic.		Banco	% de Partic.		Banco	% de Partic.		Banco	% de Partic.		Banco	% de Partic.	
			Cart./1	Dep.		Cart./1	Dep.		Cart./1	Dep.		Cart./2	Dep.		Cart./1	Dep.
ABN AMRO	Holanda				ABN AMRO Bank Colombia	0.5	0.6							ABN AMRO Bank	0.3	0.02
BankBoston	Estados Unidos				BankBoston	0.6	0.3				BankBoston	2.7	2.3			
Banque Sudameris	Francia				Banco Sudameris Colombia	1.2	0.9				Banco Wiese Sudameris	16.3	15.5			
BBVA	España				Banco Ganadero	6.8	7.1				Banco Continental	16.8	22.3	Banco Provincial	16.5	14.7
Citibank	Estados Unidos	Citibank	3.6	5.0	Citibank	4.2	3.4	Citibank	1.6	3.7	Citibank	4.8	2.7	Citibank	3.6	2.9
Grupo Fierro	España							Banco Internacional	7.1	7.8	Banco Interamericano de Finanzas	3.1	2.0	Banco Exterior	5.0	3.1
Grupo Altas Cumbres	Chile							Banco Centro Mundo	1.7	1.3	Banco del Trabajo	1.6	1.0			
Lloyds TSB Group	Reino Unido				Lloyds TSB bank	1.6	1.1	Lloyds TSB bank	1.8	1.7						
Santander Central Hispano	España	Banco Santa Cruz	9.9	13.7	Banco Santander Colombia	2.6	2.7				Banco Santander Central Hispano*	6.4	4.8	Banco de Venezuela	15.8	15.9
Scotia Bank	Canada										Banco Sudamericano	4.6	3.1	Banco del Caribe	4.5	3.6
Standart Chartered	Estados Unidos				Standart Chartered	0.1	0.1				Standart Chartered	0.3	0.8	Standart Chartered	0.1	0.04
Total participación del Accionista Externo			13.5	18.7		17.6	16.2		12.2	14.6		56.7	54.4		86.0	40.31

CAN - Bancos Vinculados
Participación Porcentual en Depósitos del Sistema Bancario Privado
 (Al 30 de Diciembre de 2002)

Accionista Andino	Pais	Bolivia			Colombia			Ecuador			Perú			Venezuela		
		Banco	% de Partic.		Banco	% de Partic.		Banco	% de Partic.		Banco	% de Partic.		Banco	% de Partic.	
			Cart./1	Dep.		Cart./1	Dep.		Cart./1	Dep.		Cart./2	Dep.		Cart./1	Dep.
Credicorp	Perú	Banco de Crédito de Bolivia	11.4	12.4	Banco Tequendama Colombia	1.4	0.8				Banco de Crédito del Perú	28.9	31.7	Banco Tequendama Venezuela	0.2	0.1
Grupo Financiero Pichincha	Ecuador							Banco del Pichincha	26.0	28.1	Banco Financiero del Perú	2.7	2.2			
Grupo Helm Financial Services	Colombia				Banco de Crédito de Colombia	2.2	1.7							Banco de Crédito de Colombia	0.1	0.03
Total participación del Accionista Andino			11.4	12.4		3.6	0.8		26.0	0.0		31.6	2.2		0.3	0.1
Total Accionista Andino y Externo			24.9	31.1		21.2	17.0		38.2	14.6		88.3	56.6		86.3	40.4

/1 Cartera neta de Provisiones

/2 cartera Neta de Provisiones e ingresos no devengados

* El Banco de Crédito del Perú ha adquirido el 100% de las acciones del Banco Santander Central Hispano, para el proceso de fusión por absorción.

Participación extranjera y andina en los depósitos de la CAN

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Total
Total depósitos	2,693	17,485	4,595	12,669	11,967	49,409
% Bancos Externos	18.7	16.2	14.6	54.4	40.31	31.8
% Bancos Andinos	12.4	0.8	0.0	2.2	0.1	1.5

Tal como se puede observar existe una interrelación entre países debido a la participación extranjera en los países de la CAN siendo la participación de accionistas externos mayor que la de accionistas Andinos. Las ventajas de la integración de la regulación financiera regional son las de reducir la volatilidad del bloque económico ante problemas que puedan enfrentar grupos financieros. Esta se puede producir por grupos financieros extranjeros o de un país de la propia comunidad; los esfuerzos por reducir estos problemas siempre han estado orientados a tomar medidas frente a los segundos, quedando por explorar lo relativo a volatilidades que puedan generar grupos financieros extranjeros con presencia en mas de un país comunitario, asumiendo que estos últimos provienen de países desarrollados.

Respecto de los grupos financieros de países miembros lo que se pretende evitar es que estos transfieran riesgos de un país a otro, aprovechando las diferencias en la regulación de uno frente a otro.²¹ Sin embargo, como se ha mencionado la relación intragrupo de conglomerados financieros no es significativa por lo que la mitigación de estos problemas puede realizarse mediante los convenios antes mencionados.

En el escenario planteado, surge la interrogante sobre si los organismos encargados de regular la actividad financiera se encuentran preparados para regular este nuevo tipo de estructura financiera, y si el hecho de integrar su regulación sería apropiado.

4.3. Convergencia Regulatoria

²¹ Esto no solo en el ámbito financiero, sino también económico y tributario.

Tomando en cuenta los avances realizados hasta el momento y las nuevas tendencias de los sistemas financieros, a continuación se analizan las posibilidades de convergencia regulatoria. Siguiendo a Lindgren (2001), consideramos que un enfoque adecuado de convergencia debe distinguir entre dos tipos de clasificaciones: entre regulatoria e institucional, y entre interna e internacional.

Institucionalmente, ante las nuevas tendencias de los sistemas financieros, las entidades supervisoras deben ejercer una opción básica para adaptar su marco de supervisión. Así, es factible mantener un enfoque funcional conservando los organismos regulatorios de cada sector (bancario, seguros, pensiones, valores), aunque fomentando la coordinación de los mismos y el intercambio de información entre los mismos. Por otro lado, es factible modificar el marco institucional para la regulación del sector financiero y concentrar la supervisión en un solo organismo. La primera opción corresponde a la convergencia regulatoria, mientras que la segunda está asociada con la convergencia institucional.

Por otro lado, se puede pensar en la adaptación de la regulación y supervisión bancaria a las nuevas tendencias de los sistemas financieros a nivel de país o a nivel de región. La primera corresponde a la convergencia interna, mientras que la segunda se relaciona con la convergencia internacional.

A continuación se analiza cada posibilidad dentro de estas dos clasificaciones.

a) Convergencia regulatoria interna

En lo referente a este tipo de convergencia, en primera instancia se debe identificar los riesgos asumidos por cada conglomerado, así como el riesgo sistémico y las externalidades que generan a la sociedad.

Asimismo, se requiere de una estrecha coordinación entre los organismos reguladores de los diferentes subsectores financieros (banca, seguros, pensiones y valores), de manera que, respetando su autonomía, los diversos organismos trabajen en equipo para lograr el objetivo común de administrar adecuadamente el riesgo de crisis financieras, en especial considerando la mayor vulnerabilidad a ellas debido a la presencia de conglomerados financieros.

Por otro lado, dada la nueva estructura de riesgos, es necesario que la disciplina de mercado entre en acción, de modo que las entidades bancarias tengan el incentivo de administrar adecuadamente el riesgo de sus acciones con el fin de no perder clientes, sean estos vigentes o potenciales – participación privada de la supervisión financiera. Para ello se requiere de la divulgación de información por parte de las entidades financieras. En ese sentido, deberían reportarse además de los estados financieros de cada institución, los estados financieros consolidados por conglomerado financiero. Con ello se lograría que los acreedores ajusten oportunamente sus decisiones de portafolio y sancionen a las instituciones financieras cuando estas incurren en actividades muy riesgosas. Así, el mismo mercado apoyaría eficientemente los esfuerzos de la regulación y supervisión financiera, reduciendo esta carga a los organismos reguladores. La información que se presente al público debe estar organizada por tipo de riesgo, debe llegar de manera oportuna y debe ser de fácil acceso.

Finalmente, se deben elaborar planes de contingencia entre los diferentes organismos reguladores, de modo que se encuentren preparados para afrontar el riesgo de una eventual crisis en algún conglomerado financiero, en especial considerando el riesgo sistémico que le impondría a la sociedad.

b) Convergencia institucional interna

En este punto vale la pena retomar el supuesto planteado en la introducción de este documento, es decir, no debe perderse de vista que el objetivo esencial es mejorar la calidad de la regulación y supervisión financiera, y la decisión de llevar a cabo cambios institucionales debe tomarse en función de ello. En diversas ocasiones se ha observado que más bien los cambios institucionales se realizan por otras razones.

Asimismo, es importante considerar el momento oportuno para llevar a cabo estos cambios, en general, en momentos en que el sistema financiero se encuentre sólido, y no sea necesaria una regulación exhaustiva. Tal como señala Lindgren (2001), “la utilización de los escasos recursos disponibles

para reorganizar los mecanismos de supervisión en vez de enfrentar los problemas reales es un poco como comenzar a reorganizar el departamento de bomberos cuando está sonando la alarma y el incendio ha estallado”.

Los principales argumentos a favor de este tipo de convergencia son la supervisión consolidada de los conglomerados financieros y la reducción de costos que ello implicaría. Sin embargo, es importante tomar en cuenta los riesgos implicados. Principalmente se debe considerar el momento apropiado para no desviar recursos que limiten la capacidad de regulación en un momento en que esta sea requerida, y debe asegurarse que no exista interferencia política al momento de implementar los cambios institucionales.

c) **Convergencia regulatoria internacional**

Este tipo de convergencia corresponde a la adopción de normas prudenciales y de supervisión dentro de cada subsector financiero. Este es el tipo de convergencia que más se ha discutido para el caso de los países de la región andina.

Es relevante considerar que los diferentes países de la región deben converger hacia un estándar superior y congruente con la política económica, que se deriva de la estimación de la función de pérdidas de cada país. En ese sentido, desde 1991, en que los países de la región andina adoptaron los principios regulatorios de Basilea, hasta la actualidad, ha sido el periodo de mayores crisis financieras de la región en toda su historia. Si bien no se afirma que exista una causalidad directa entre ambos hechos, lo anterior muestra que los principios regulatorios internacionales no implican inmunidad, y debe estudiarse cuidadosamente los posibles efectos de su aplicación antes de implementarse. En ese sentido, aunque podría ser factible cierto grado de convergencia regulatoria internacional, esta debe obedecer a las características de cada país o región, y a las propiedades de sus funciones de pérdidas, y no necesariamente a estándares internacionales pensados para países desarrollados.

Otro punto relevante a considerar en lo referente a convergencia regulatoria internacional es el hecho de que el desarrollo de reglas internacionales de

banca es aún un fenómeno primitivo en que los principios son refinados y redefinidos luego de cada crisis. Tal como señala Lastra (1996), la regulación bancaria internacional ha tendido a tener un carácter reactivo más que proactivo. Los principios de Basilea se han emitido generalmente considerando alguna crisis particular y, en consecuencia, han sido formulados en respuesta a sendas crisis específicas. Así, el *Concordat* de 1975 fue inspirado en las fallas de Herstatt y Franklin, el *Concordat* revisado de 1983 trata de responder el colapso de Ambrosiano, y los estándares de 1992 a asuntos asociados con el BCCI y el BNL –en particular, el tema del BCCI resaltó la existencia de “vacunas” regulatorias en el campo de supervisión consolidada y la necesidad de relajar las reglas de secreto bancario en el caso de sospecha de crimen. En general, este tipo de regulación ex-post implica que los reguladores normalmente están luchando la última batalla, y rara vez son capaces de predecir cual será la próxima batalla. En ese sentido, cualquier tipo de principios de regulación común debe considerar la información relevante proyectándose a predecir posibles problemas futuros, de acuerdo con las tendencias de los sistemas financieros y los problemas económicos de la región. Es decir, la regulación debe ‘mirar hacia adelante’ y emplear criterios de expectativas acordes.

Asimismo, se observan algunos problemas recurrentes en cuanto a normas comunes para la región, en el contexto del proyecto de homologación de criterios prudenciales. Un ejemplo claro de esto lo constituye la proposición respecto a la suficiencia de capital, entendida esta como la razón patrimonio técnico sobre activos ponderados por riesgo: al margen de la composición detallada de las cuentas que componen tanto el patrimonio como los activos ponderados, el límite mínimo propuesto ha sido de 12%. Este requerimiento patrimonial es 50% superior al sugerido por Basilea y también superior al de los demás países comunitarios salvo Venezuela, con quien se propone alinearse al ser el país con el requerimiento más restrictivo. Sin embargo, desde el punto de vista de la inversión (y de la necesidad de inversión en los países andinos) este requerimiento supone un desincentivo claro a la inversión en el sistema financiero dado que una menor capacidad de apalancamiento disminuye la rentabilidad de las empresas, lo que podría restar posibilidades de

desarrollo económico. Respecto a la inversión extranjera, es probable que un desincentivo de esta naturaleza podría además generar la imposibilidad de aprovechar el *know how* de la banca extranjera, así como la diversificación de fuentes de liquidez de capital que estas ofrecen, y la importación de mejores prácticas que representan. En cuanto al tema de credibilidad, es relevante mencionar que la exigencia de criterios no atraería a la banca internacional, sino la rigidez y continuidad en las reglas de juego, es decir, no habría que incrementar la exigencia de las reglas, sino asegurar que estas sean respetadas y perduren a lo largo del tiempo.

Un caso que también ha generado controversias razonables es el de la determinación de la morosidad del crédito. En este caso, la propuesta ha incluido el criterio temporal de un día de atraso en el pago de una cuota de un crédito para considerar la totalidad del mismo como vencido, lo que implica que el crédito sea trasladado contablemente y que se suspendan el reconocimiento de obligaciones del mismo. La propuesta no incorpora ninguna pauta que permita que un crédito en esta condición pueda recuperar su condición de vigente.

Este criterio resulta sumamente exigente y puede generar un perjuicio para los países de la CAN, en la medida que problemas coyunturales, podrían magnificarse y tener un impacto significativo, dado que la revelación de información podría tener una lectura distorsionada en el ámbito internacional. La mayoría de países andinos consideran como plazo para trasladar un crédito vigente a vencido un periodo medio de 30 a 90 días, por lo que este criterio sólo se aplica en el caso de Bolivia²². En los casos de Argentina, Chile, México y Estados Unidos el plazo es de 90 días, mientras que Basilea establece como ejemplo para considerar un crédito vencido en 60 días²³.

Si bien es cierto que la regulación y los mecanismos de supervisión de los países andinos han venido orientándose en los últimos años a los principios y recomendaciones del Comité de Basilea²⁴, se presentan dos problemas

²² En el caso peruano se consideran 15 días pero sólo para los créditos comerciales.

²³ Numeral 47 del Documento de Trabajo "Sound Practices for Loan Accounting and Disclosure" (Basel, Julio 1999)

²⁴ El Comité fue establecido a fines de 1974 por el Grupo de los Diez, tras la quiebra del Bankhans Herstatt de Alemania.

respecto a ella: las diferentes etapas en que cada país se encuentra en su camino hacia dichas recomendaciones; y que aunque la orientación y línea general de política respecto a una supervisión efectiva sea adecuada, no es necesariamente cierto que los parámetros de medición establecidos por Basilea sean los más convenientes para los países en general y los de la comunidad andina en particular. Adicionalmente, el supuesto de que los países se encuentran en el mismo nivel en cuanto a calidad de supervisión financiera, o que convergen hacia una línea de base a la misma velocidad no es realista. Nótese que el Comité de Basilea surge como una necesidad de los países desarrollados de armonizar sus mecanismos de regulación y supervisión bancaria, por lo que sus recomendaciones y posteriores modificaciones han estado en función de la realidad de los países desarrollados y de la evolución que sus mercados financieros han experimentado²⁵.

Respecto a la idoneidad de las propuestas, es decir la convicción de que ellas sean realmente las más adecuadas para cada país, es importante destacar, como se menciona en un principio, que la posibilidad de llegar a un acuerdo de integración debe partir por determinar cuál es el estado ideal de la regulación y supervisión, de acuerdo con las características comunes de los sistemas financieros y aparatos productivos de los países de la CAN, de manera que las medidas cobren relevancia en términos de su valoración intrínseca. Un ejemplo claro de ello lo constituye el régimen de provisiones. La propuesta parte nuevamente de establecer el parámetro más conservador como el adecuado para todos los países andinos, lo que evidentemente genera distorsiones en cuanto a la regulación e impactos significativos, que en el caso peruano involucran en promedio un incremento del 30% del nivel de provisiones agregadas que el sistema financiero peruano mantiene²⁶.

Sin embargo, el punto más importante respecto a esta propuesta radica en que precisamente no se está seguro de si las tasas de provisión por cada categoría de crédito son las más adecuadas²⁷ para el contexto latinoamericano. Y es que

²⁵ El reciente nuevo acuerdo de capital conocido como Basilea II es una muestra clara de ello.

²⁶ Esta se produce fundamentalmente por considerar que las provisiones genéricas se establecen para toda la cartera y no solo para la cartera normal y porque las garantías no se consideran para determinar las tasas de provisión.

²⁷ No hay discrepancias en cuanto a las categorías de riesgo: normal, con problemas potenciales, deficiente, dudoso y pérdida; ni siquiera en el nivel de tasas de provisión agregadas

en general, tanto Basilea recomendando, como los países adoptando han sido arbitrarios a la hora de determinar el nivel que cada tasa de provisión debe tener, es decir no se ha realizado un estudio riguroso que permita inferir cuál es el nivel más adecuado para cada país del mundo y particularmente el punto ideal para los países de la región. En el Perú se han realizado algunos intentos de manera individual por establecer un modelo que permita determinar el nivel adecuado pero estos esfuerzos individuales requieren de un colectivo de información confidencial que permitan agregar resultados y llegar a tasas consensuadas para cada país y para un grupo de países²⁸.

Lo anterior se considera importante, no sólo en el ámbito del establecimiento de provisiones, sino en general en todos aquellos aspectos de la normativa y supervisión que se quieran armonizar. Este debe ser, sin lugar a dudas el primer paso hacia una armonización adecuada, ya que el incentivo de cada país por lograr una norma que con convicción se sabe aplicable a su propia realidad y por ende mejor que la vigente generará un impulso inicial significativo.

d) Convergencia institucional internacional

Esta es la modalidad más compleja e implica un alto costo de coordinación entre los países. Asimismo, requeriría de ciertas condiciones en lo referente a las características de las redes de seguridad financiera en los diferentes países de la región andina.

Las características de las redes de seguridad financiera en los países andinos ha sido ampliamente discutida en Arteta, Gustavo et. al. Sin embargo, se trató en general de un análisis meramente descriptivo, dado que en aquella ocasión se pretendía brindar un diagnóstico general de las redes de seguridad financiera en un subíndice que permitiera la construcción de un índice de fortaleza del fondo de seguro de depósitos.

En esta oportunidad el objetivo es diferente. Cómo se ha mencionado, se desea emplear estas características para evaluar la viabilidad de una red de seguridad financiera común para los países de la región andina. Si bien lo óptimo sería

²⁸ En realidad es necesario contar con información detallada de la cartera de cada uno de los bancos que conforman un sistema financiero y esa información solo la poseen los supervisores de cada país.

comparar las distribuciones de pérdidas de los diferentes países, dada la restricción de la información requerida para elaborar dicho análisis, en el presente documento se realiza un análisis menos preciso empleando los datos contruidos en el estudio mencionado.

Así, para que un componente de la red de seguridad financiera sea susceptible de acceder a la convergencia internacional institucional, debe cumplir con dos requisitos. En primer lugar, debe ser uno en que los países en promedio no muestren un desarrollo suficientemente alto. Esto se debe a que si el componente no presentara problemas tal como se regula actualmente, no sería coherente modificar la regulación que se viene ejerciendo. En segundo lugar, debe ser un componente en que los países sean relativamente homogéneos, esta es una suerte de condición de segundo orden. Así, aún si en promedio el componente de la red de seguridad financiera no se ha desarrollado demasiado en promedio, podría ser que algunos países se hayan desarrollado mucho y otros muy poco. En ese caso, aún si en promedio el desarrollo no es muy alto, los costos de convergencia serían demasiado altos. Tal como se mostró en la sección c, cuando se parte de niveles diferentes la convergencia presenta inconsistencias y puede acarrear altos costos.

Siguiendo este simple criterio, a continuación se evalúa la posibilidad de convergencia de internacional institucional de los países andinos, tanto en sus componentes de la red de seguridad financiera como en los componentes de supervisión bancaria.

En el estudio de Arteta et. al. (2001) se dividió a la red de seguridad financiera en los siguientes componentes²⁹:

- Reglas de entrada y salida

- Acción correctiva temprana

- Efectividad de apoyo de liquidez de corto plazo del prestamista de última instancia

²⁹ Todos estos componentes se describen detalladamente en Arteta, Gustavo et. al.

- Existencia de restricciones de préstamos de solvencia del prestamista de última instancia
- Efectividad de la supervisión bancaria.

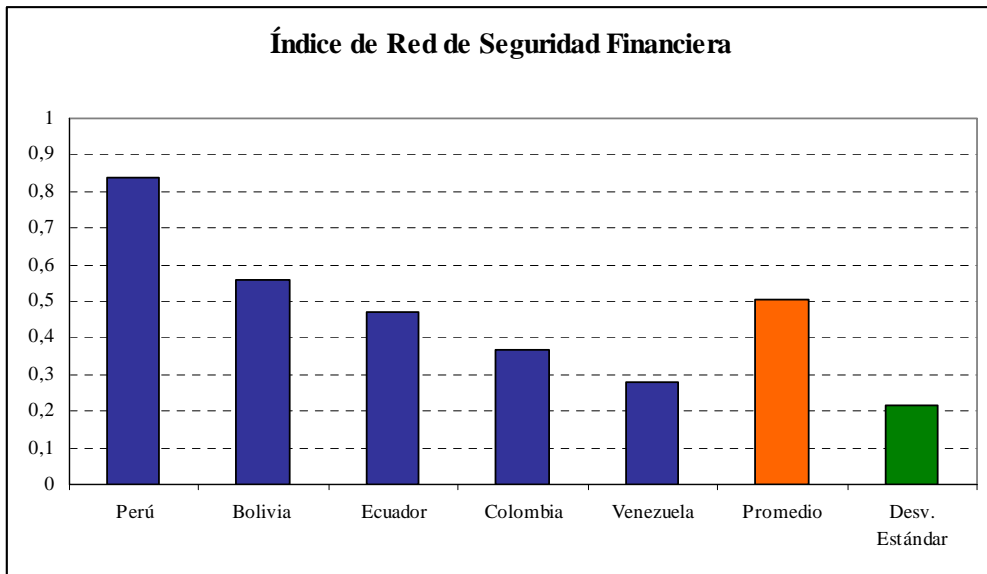
A su vez, este último componente de supervisión bancaria se dividió en los siguientes índices:

- Facultad legal para aplicar los mecanismos de resolución
- Información oportuna y de buena calidad
- Independencia de acción
- Exigencia de menor costo
- No actuar discrecionalmente
- Invitar en vez de licitar
- Minimizar riesgos de adquirientes
- Establecer banco puente temporal
- No estar encargado de liquidar

En general, se observa un nivel heterogéneo en el desarrollo de redes de seguridad financiera de los países andinos, siendo claro un alto desarrollo en el caso de Perú, y uno muy modesto en el caso de Venezuela, tal como indica el gráfico 4³⁰.

³⁰ Para detalles sobre la construcción del Índice y análisis de resultados, véase Arteta et. al.

GRÁFICO 4



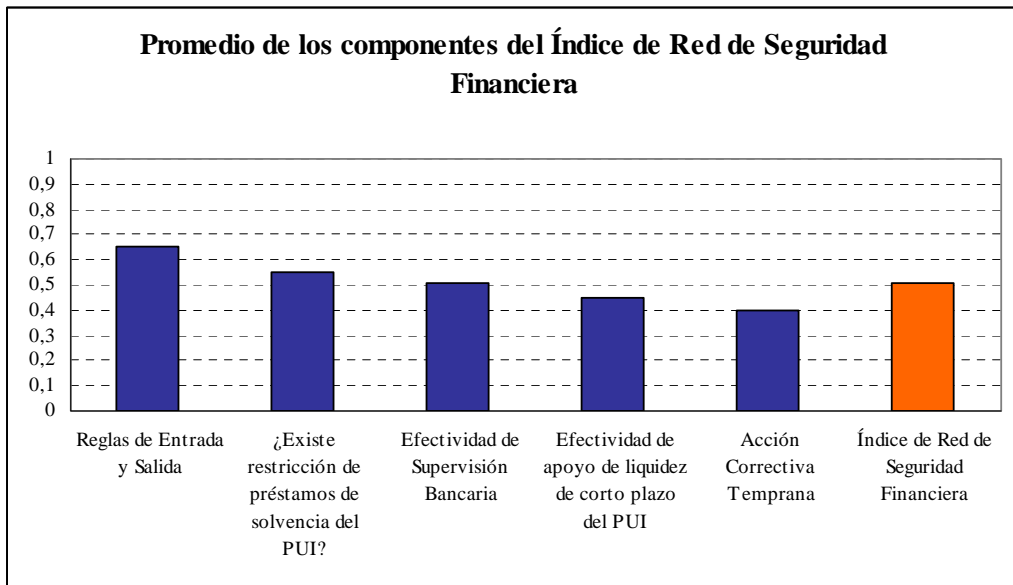
Fuente: Arteta, Gustavo et. al.

Elaboración: Propia

Tomando en cuenta los datos disponibles y la metodología planteada, a continuación se muestran algunos resultados.

En los gráficos 5 y 6 se muestran los promedios y desviaciones estándar de los indicadores de las redes de seguridad financiera, respectivamente. A partir de ambos gráficos se deriva que tanto la efectividad de la supervisión bancaria como la efectividad de apoyo de liquidez de corto plazo del prestamista de última instancia son los componentes de la red de seguridad financiera que podrían ser susceptibles de convergencia institucional internacional, dado que presentan un nivel promedio relativamente bajo y una heterogeneidad (medida por la desviación estándar) también relativamente baja.

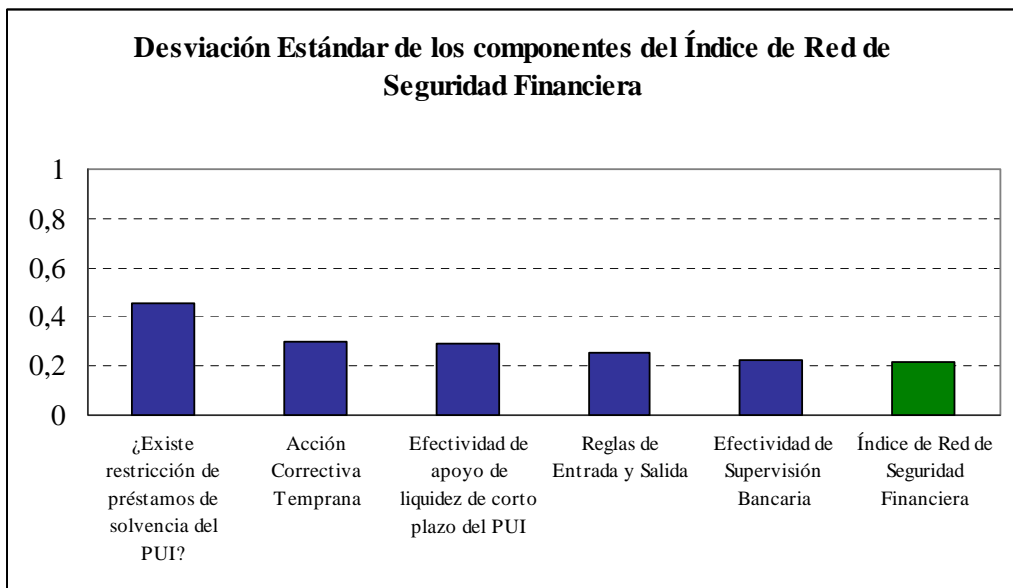
GRÁFICO 5



Fuente: Arteta, Gustavo et. al.

Elaboración: Propia

GRÁFICO 6



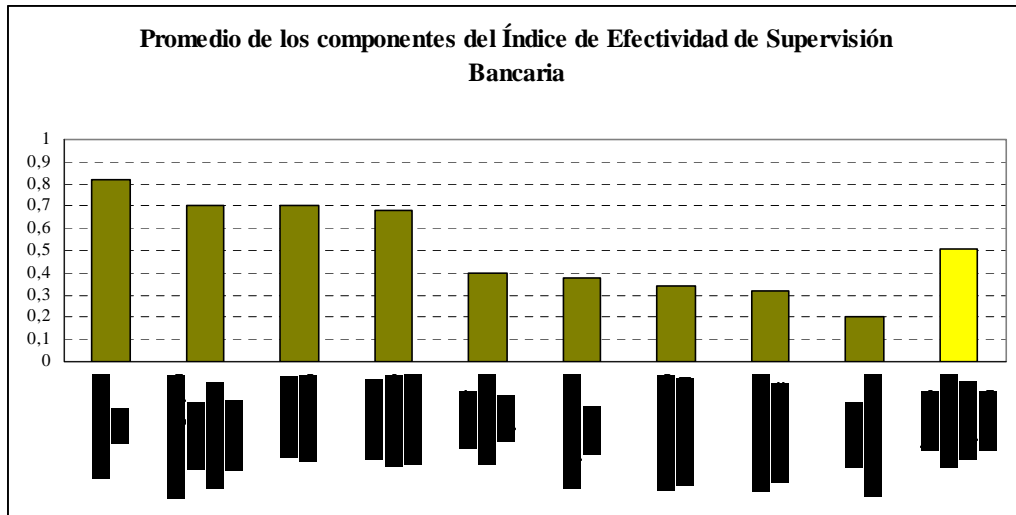
Fuente: Arteta, Gustavo et. al.

Elaboración: Propia

En los gráficos 7 y 8, se muestran los promedios y desviaciones estándar de los indicadores de la efectividad de la supervisión bancaria, respectivamente. A partir de ambos gráficos se deriva que el factor en que existe una amplia posibilidad de convergencia institucional internacional es el problema de discrecionalidad. Este factor, además de no haberse desarrollado adecuadamente (obtuvo 0,2 de 1), es perfectamente homogéneo, siendo el

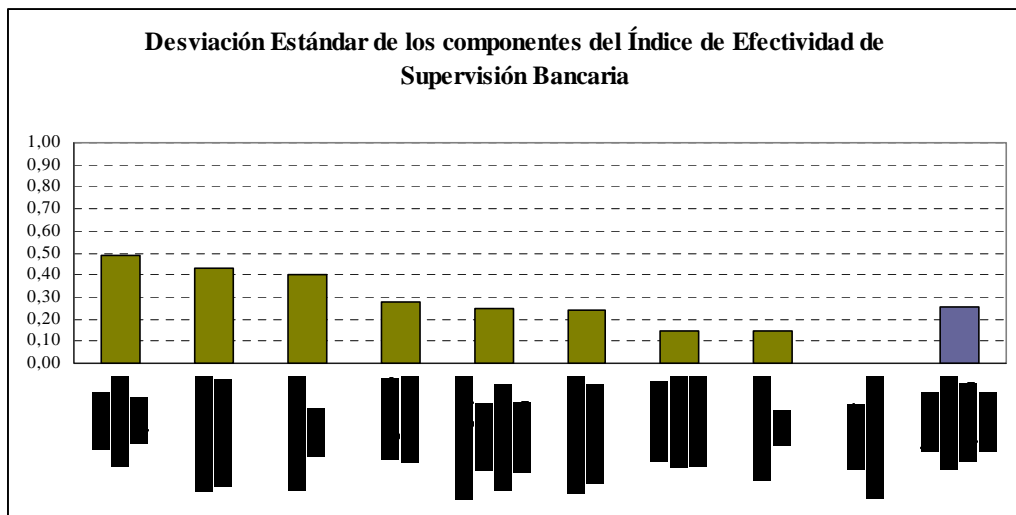
mismo para todos los países de la región andina. Otro factor susceptible de convergencia institucional internacional, siguiendo el mismo criterio sería el criterio de minimizar el riesgo de adquirente.

GRÁFICO 7



Fuente: Arteta, Gustavo et. al.
Elaboración: Propia

GRÁFICO 8



Fuente: Arteta, Gustavo et. al.
Elaboración: Propia

Para evaluar convergencia institucional internacional parcial, es decir, factores en los que sólo algunos de los países podrían converger, se pueden analizar los gráficos individuales por países presentados en el anexo. En general, se observa que dado que no existe una clara posibilidad de convergencia general,

probablemente lo más apropiado sería coordinar las normas e intercambiar conocimientos e información sobre la administración de riesgos de crisis financieras, con miras a que en general se mejoren las redes de seguridad financiera de la región.

Sobre la base del desarrollo de esta sección, consideramos que los países andinos deben contemplar en primera instancia la convergencia interna y la adecuación de los mecanismos regulatorios a las nuevas tendencias de los sistemas financieros. En ese sentido, si bien los países andinos están sujetos a los mismos *shocks*, ello no implica que los efectos de los mismos sean iguales para cada país, ni que los mecanismos de administración de riesgos deban ser idénticos.

Por otro lado, creemos que si bien en el futuro sería adecuada la coordinación internacional en estos temas, no se debería tener que institucionalizar los organismos reguladores para ello, sino más bien fomentar las reuniones, la colaboración y el intercambio de información entre los organismos reguladores de cada país.

En resumen, en primera instancia debe contarse con un nivel adecuado de convergencia regulatoria interna (en esta etapa se encuentran los países andinos). Luego, alternativamente podría evaluarse la posibilidad de adquirir convergencia institucional interna, considerando los riesgos que ello implicaría. Al margen de que se tome o no la convergencia institucional interna (no es un requisito estrictamente necesario) una vez que todos los países de la región hallan alcanzado un nivel razonable de convergencia regulatoria interna, se procede a analizar la convergencia regulatoria internacional, con el fin de producir externalidades positivas en la regulación de los países de la región. Nuevamente, aunque no es estrictamente necesario, se podría evaluar, luego de ello, la posibilidad de convergencia institucional internacional.

Así, creemos que en estos momentos sería adecuado discutir la convergencia regulatoria interna, y que la convergencia internacional, en un contexto en que los países andinos aún no cuentan con una adecuada red de seguridad financiera de modo individual, tendría que pasar a ser una prioridad secundaria.

5. FACTIBILIDAD DE LA ADOPCIÓN DE BASILEA II

Desde la aparición del Acuerdo de Capital, mucho se ha cuestionado la factibilidad de la implementación de dichos estándares en los países desarrollados, mucho más por tanto en la adopción de sus principios en los países emergentes. El Nuevo Acuerdo de Capital (NAC) ha sido diseñado intentando tomar en cuenta esta restricción, buscando definir principios y reglas de manera tal que sean flexibles y por tanto, aplicables a la mayor parte de países, sean emergentes o desarrollados. Sin embargo, está pendiente la migración al NAC y en este sentido, la realización ex ante de un análisis costo-beneficio con el fin de determinar si dicha migración es o no conveniente.

Respecto a esto último, en abril de 2003 se publicó el tercer documento consultivo y, a la fecha, se han realizado 3 estudios cuantitativos (*Quantitative Impact Study - QIS*), el último realizado en abril de 2003 a 43 países (365 bancos). A partir de estos estudios y de comentarios recibidos, se publicaría a mediados del año 2004, un tercer documento consultivo que presentaría un Nuevo Acuerdo de Capital (NAC). El Comité de Basilea espera que dicho Acuerdo entre en vigencia a fines del 2006 para los bancos internacionalmente activos (principalmente en países miembros del G-10).

El presente capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera, se resumirán los principios y reglas del Nuevo Acuerdo, en la segunda, el sistema de administración de riesgos. Tercero, se definirá cuál es el rol del Estado y finalmente se plantearán las principales conclusiones respecto de la aplicabilidad de Basilea II.

5.1. Principios vs. Reglas

Los principios de Supervisión en el Nuevo Acuerdo de Capital se han mantenido respecto del primero y son los siguientes:

Precondiciones para una efectiva Supervisión Bancaria:

Cada agencia involucrada deberá tener responsabilidades y objetivos claros, independencia, así como independencia operativa y recursos adecuados.

Licencias y Estructura

- Las actividades permitidas a las instituciones sujetas a supervisión deben estar claramente definidas, y la utilización de la palabra “banco” debe estar controlada en tanto sea posible.

- La autoridad encargada de otorgar las licencias de funcionamiento debe tener la autoridad para establecer los criterios necesarios para el otorgamiento de licencias y negar aquellas que no cumplan con los estándares establecidos. El proceso a seguir para el otorgamiento de licencias debe incluir como mínimo la evaluación de la estructura de propiedad del banco, su plan de operaciones y control interno, su situación financiera proyectada, incluyendo su base de capita, en caso de que el banco se encuentre vinculado con una organización extranjera es necesario obtener información del supervisor de su país.
- Los Supervisores Bancarios deben tener autoridad para evaluar y rechazar propuestas cuyo objetivo sea el de transferir una porción significativa de la propiedad a otras partes.
- Los Supervisores Bancarios deben tener autoridad para establecer criterios para la evaluación de las grandes adquisiciones o inversiones realizadas por un banco y asegurar que las estructuras corporativas no expongan al banco a la adopción de riesgos indebidos.
- Los Supervisores Bancarios deben establecer requerimientos mínimos de capital para todos los bancos. Tales requerimientos deben reflejar los riesgos asumidos por los bancos, y debe definir los componentes del capital, teniendo en cuenta su habilidad para absorber pérdidas. Para los bancos internacionales, estos requerimientos no deben ser inferiores a los establecidos en el Acuerdo de Capital de Basilea.
- Una parte esencial de todo sistema de supervisión es la evaluación de las políticas, prácticas y procedimientos relacionados al otorgamiento de préstamos.
- Los Supervisores Bancarios deberán lograr que los bancos establezcan políticas, prácticas y procedimientos adecuados para la evaluación de la calidad de los activos y las provisiones y reservas para prestamos perdidos.
- Con el objetivo de prevenir abusos originados por el otorgamiento de créditos relacionados se deben establecer requerimientos en este aspecto.
- Los Supervisores Bancarios deberán lograr que los bancos tengan políticas y procesos adecuados que controlen el riesgo país y de mercado.
- Los Supervisores Bancarios deberán lograr que los bancos establezcan medidas de control interno que sean adecuadas a la escala del negocio.

Métodos de Supervisión Bancaria

- Un efectivo sistema de supervisión bancaria debe considerar una supervisión tanto in-situ como extra-situ.
- Los Supervisores Bancarios deberán tener un contacto regular con la gerencia de la institución bancaria y un entendimiento de sus operaciones.
- Los Supervisores Bancarios deberán contar con los medios necesarios para recolectar revisar y analizar la información de los bancos. Tal información debe ser validada por el Supervisor.

Requerimientos de Información

- Los Bancos deberán mantener su información financiera de acuerdo con los estándares establecidos por el supervisor.

Poder Formal del Supervisor

- Los Supervisores Bancarios deberán disponer de medidas de supervisión adecuadas que les permitan aplicar a tiempo medidas de corrección.

Cross-border Banking

- Los Supervisores Bancarios deberán aplicar medidas de supervisión consolidada global sobre las organizaciones bancarias internacionales.
- Un componente fundamental será la obtención de información de los supervisores del país de origen de la institución en cuestión.

En el Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea, el Comité de Supervisión considera que es factible la generación de beneficios a través de la mejora del marco de suficiencia de capital. Primero, a través del desarrollo de regulación sobre recursos propios así como el examen del supervisor y la disciplina de mercado. Y segundo, a través del aumento sustancial de la sensibilidad al riesgo de los requerimientos mínimos de capital. El Nuevo Acuerdo propone nuevas metodologías para la gestión del riesgo crediticio e introduce explícitamente la gestión del riesgo operativo.

En este sentido, el NAC plantea métodos integrales del cálculo del requerimiento patrimonial que incorporan:

- Una medida más sensible al riesgo, al reconocer la naturaleza de cada operación, el riesgo subyacente del deudor y las características específicas del mitigante.
- Esquemas que ayudarían a homogeneizar los parámetros y los términos a utilizar a nivel internacional.
- Metodologías internas que permiten reconocer las pérdidas no esperadas (capital) y las pérdidas esperadas (provisiones) como parte de un cálculo sobre la misma distribución de pérdidas.

5.2. Propuestas respecto del Sistema de Administración de Riesgos

Se establecen ciertos principios para la gestión y supervisión del riesgo operativo:

Prácticas recomendables para la gestión y supervisión del riesgo operativo

Principio 1. Los directores deben ser conscientes de los aspectos centrales del riesgo operativo como una categoría distinta y controlable de riesgo. Deben aprobar y revisar periódicamente su estrategia de gestión de riesgo operativo.

Principio 2. La gerencia debe implementar la estrategia aprobada por los directores y aplicarlas en todos los niveles de la organización. La gerencia debe desarrollar políticas, procesos y procedimientos para administrar el riesgo operativo.

Principio 3. Los flujos de información juegan un rol importante en la implementación y mantenimiento del marco de gestión del riesgo operativo.

Gestión de riesgos: Identificación, medición, monitoreo y control.

Principio 4: Se deben identificar los riesgos presenten en las actividades, productos, procesos y sistemas. Los nuevos productos deben adaptarse a ello.

Principio 5: Se deben establecer los procesos necesarios para medir el riesgo operacional.

Principio 6: Se debe implementar un sistema para monitorear las exposiciones al riesgo operativo y las pérdidas en eventuales líneas de negocio.

Principio 7: Se debe tener políticas, procesos y procedimiento para controlar y mitigar los riesgos operativos.

El principal objetivo de la mejora del marco de capital es enfatizar la gestión de riesgos, orientando a los bancos a la utilización de modelos internos y que éstos sean transpuestos a los supervisores y a la disciplina de mercado. Como se ha mencionado, las reglas propuestas por el Nuevo Acuerdo de Basilea giran principalmente en torno a proponer nuevas alternativas para la gestión del riesgo crediticio e introducir la gestión de riesgo operativo.

En este sentido, con la expansión y creciente complejidad de las operaciones en el mercado financiero resulta cada vez más importante que los bancos sean capaces de manejar los riesgos de su negocio. Por lo tanto, la capacidad de entender, monitorear y controlar los riesgos internos es cada vez más importante.

La gestión de riesgos se presenta como una herramienta necesaria para administrar el conocimiento y magnitud de los eventos que puedan generar pérdidas y adicionalmente como una alternativa y complemento para reducir la vulnerabilidad del sistema financiero ante eventos inesperados.

Una de las funciones de la base de capital de una institución financiera es absorber diferentes tipos de riesgos. Cuanto mayor sea la dificultad de un banco en identificar los riesgos involucrados en sus operaciones financieras, mayor es el capital que va a necesitar. Asimismo, cuanto menor sea el requerimiento de capital, más efectiva deberá ser la gestión de riesgos. Incluso, sin una gestión de riesgos activa, las ganancias y capital de las instituciones están altamente expuestas a altos riesgos y fuertes pérdidas³¹.

La gestión de riesgos se ha apoyado adicionalmente en el desarrollo de metodologías cuantitativas para calcular el riesgo de mercado. También se está trabajando mucho para construir modelos para un mejor manejo del riesgo crediticio como el principal riesgo que enfrentan los bancos. Sin embargo, en este campo, la cuantificación es más complicada que en el caso del riesgo de mercado debido a la falta de información estadística. Aún cuando las probabilidades individuales de ‘default’ pueden ser estimadas con cierta precisión, aún es difícil combinarlas en un portafolio. El desarrollo de metodologías cuantitativas de evaluación de riesgos es importante pero debe ser combinada necesariamente con criterios subjetivos y sentido común.

El primer acuerdo de capital enfatizaba la gestión de los riesgos crediticios y de mercado, promoviendo el desarrollo de metodología de cuantificación y los riesgos operativos estaban considerados implícitamente en el capital relacionado dichos riesgos. Incluso muchos bancos tienen reservas mayores a las requeridas³². Sin embargo, en el Nuevo Acuerdo, el Comité de Basilea está proponiendo considerar otros riesgos de manera explícita. El tema del riesgo crediticio ha sido recogido en el Nuevo Acuerdo de Capital, tal como se verá a continuación, al igual que el riesgo operativo, cuya importancia ha aumentado, según lo mencionado en el Nuevo Acuerdo de Capital, por el desarrollo de las prácticas bancarias a nivel internacional³³.

³¹ Michael J. Giarra, Partner Smith Verdeen Associates, Inc., *The Profitable Side of Risk Management*, pp.23., Asset/Liability Management, Frank Fabozzi & Atsuo Konishi, Chicago, 1991.

³² Cuando los requerimientos mínimos de capital fueron establecidos en Basilea a fines de los años ochenta, hubo muchas protestas. La principal crítica era que la regulación, a través de sus requerimientos de capital, estaba imponiendo costos muy altos. Sin embargo, en la actualidad, muchos bancos tienen reservas mayores a las exigidas por Basilea.

³³ Esta prácticas son las siguientes:

- el uso de tecnología más automatizada tiene el potencial de transformar riesgos provenientes de errores manuales en los procesos en riesgos de fallas sistémicas.
 - el crecimiento del e-commerce
 - fusiones, consolidaciones y “de-mergers” de gran escala
 - surgimiento de bancos que proveen diversos tipos de servicios requiere un alto grado de control interno y sistemas de back-up
- los bancos pueden incurrir en riesgos por sus técnicas de mitigación por querer optimizar su exposición a los riesgos de mercado y crediticios, pero a que su vez pueden generar otros riesgos

El Nuevo Acuerdo contiene tres elementos o pilares:

Pilar 1: Requerimientos mínimos de capital

El nuevo acuerdo introduce dos métodos de estimación de crédito: el estandarizado y el IRB (Internal Ratings-Based). La estimación estandarizada incorpora cambios modestos en la sensibilidad de riesgos. Por otro lado, la intención de la IRB es unir el requerimiento de capital al riesgo crediticio vigente de cada banco.

El IRB provee un continuo mapeo para los cuatro parámetros más otras características.

Un asunto crítico respecto al IRB es que si la confiabilidad en los parámetros de riesgo crediticio dados por los bancos no es aceptable, el IRB no dará ninguna mejora en la sensibilidad al riesgo. Para esto Basilea II requiere que los bancos cumplan una serie de requerimientos.

Este pilar cambia la definición de activos ponderados por riesgo a través de modificaciones en el tratamiento del riesgo crediticio y un tratamiento explícito para el riesgo operativo³⁴ y propone tres métodos para el tratamiento de cada uno:

Riesgo de Crédito
<p>(1) Método Estándar</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establece ponderaciones por riesgo fijas para cada una de las categorías supervisoras y utiliza las evaluaciones externas de crédito para mejorar la sensibilidad al riesgo con respecto del acuerdo vigente. - Para las exposiciones ante soberanos, bancos y empresas se utilizan calificaciones externas de crédito. Si no se usan calificaciones externas, este método exige una ponderación por riesgo de 100% o sea un requerimiento de capital de 8%. - Los créditos considerados en mora tendrán una ponderación de 150% a menos que el banco ya cuente con provisiones específicas para dicho préstamo. - Es posible contar con una gama más amplia de colaterales, garantías y derivados del crédito. - Incluye un tratamiento específico para las exposiciones minoristas, como a los créditos hipotecarios y a algunos préstamos otorgados a las Pymes.

- el creciente uso de outsourcing y la participación de terceros en los clearing systems pueden reducir un riesgo pero generar otros.

Son estos factores los que justifican los cambios en el Nuevo Acuerdo de Capital en lo referente al riesgo operativo. Este acuerdo pretende lograr que las instituciones financieras mejoren su gestión de riesgos al mismo tiempo que se asegura que el nivel total de capital en el sector bancario es el adecuado.

³⁴ En el Nuevo Acuerdo de Capital, el riesgo operativo es definido como el riesgo de que se produzcan pérdidas como resultado de procesos, personal o sistemas inadecuados y defectuosos o por acontecimientos externos.

(1) y (3) Métodos IRB³⁵

Existen criterios mínimos de admisión para poder utilizar el método IRB³⁶.

El cálculo del IRB se basa en 4 inputs cuantitativos:

1. Probabilidad de incumplimiento (PD)
2. La pérdida en caso de incumplimiento (LGD)
3. La exposición al riesgo de crédito (EAD)
4. El vencimiento (M)

Por lo tanto se requiere un capital específico para cada exposición.

Datos	¿Quién lo establece?	
	(2) IRB Básico	(3) IRB avanzado
1. Probabilidad de incumplimiento: PD	El banco	El banco
2. La pérdida en caso de incumplimiento: LGD	El Comité	El banco
3. La exposición al riesgo de crédito: EAD	El Comité	El banco
4. El vencimiento: M	El Comité o discrecional, facilitados por el banco	El banco

El parámetro LGD permite un amplio margen de flexibilidad para evaluar el valor potencial de las técnicas de cobertura del riesgo de crédito. Los bancos bajo el IRB avanzado gozan de mayor flexibilidad para evaluar los colaterales.

Exposiciones minoristas³⁷

En este caso solo existe el método IRB avanzado pero se calcula para exposiciones similares.

Riesgo Operativo

(1) Método del Indicador Básico

Mediante este método, los bancos deben tomar los ingresos brutos anuales medios de los últimos tres años y multiplicarlo por 0.15 (factor determinado por el Comité) para obtener el capital requerido.

(2) Método Estándar

Los bancos deben calcular un requerimiento de capital por cada línea de negocio, para lo cual el Comité establecerá los factores.

(3) Método de Medición Avanzada

Los bancos pueden utilizar una metodología propia para evaluar su exposición el riesgo operativo,

³⁵ Una vez que un banco adopta un método IRB en parte de sus posiciones, esa adopción deberá extenderse a todo el grupo bancario. Sin embargo, el Comité reconoce que, para muchos bancos, por diversos motivos no será factible la aplicación del método IRB en todas las clases de activos relevantes y en todas las unidades de negocio significativas al mismo tiempo. En consecuencia, los supervisores podrán permitir a los bancos la adopción progresiva del método IRB para todo el grupo bancario. Este proceso por etapas incluye (a) la adopción de IRB para todas las clases de activos dentro de una misma unidad de negocio (o, en el caso de exposiciones minoristas, en las distintas subclases); (b) la adopción de IRB en todas las unidades de negocio del mismo grupo bancario; y (c) el cambio del método básico al método avanzado para ciertos componentes de riesgo. Sin embargo, cuando el banco adopte un método IRB para una clase de activos dentro de una determinada unidad de negocio (o, en el caso de exposiciones minoristas, en una subclase individual), deberá aplicar el método IRB a todas las exposiciones incluidas dentro de esa clase de activos (o subclase) en la mencionada unidad.

Los bancos deberán elaborar un plan de aplicación en el que se especifique en qué grado y en qué momento prevén adoptar los métodos IRB para las distintas clases de activos relevantes y en las diferentes unidades de negocio. El plan deberá ser ambicioso, si bien realista, y deberá estar consensuado con el supervisor. Tendrá que venir impulsado por la factibilidad y viabilidad del cambio hacia métodos más avanzados y no motivado por el deseo de adoptar un método del Pilar I que minimice los requerimientos de capital. Durante el periodo de aplicación por etapas (o despliegue), los supervisores se asegurarán de no otorgar reducciones de capital a operaciones intra-grupo destinadas a reducir los requerimientos de capital agregados del grupo bancario mediante la transferencia de riesgo de crédito entre entidades que utilizan métodos distintos (estándar, IRB básico e IRB avanzado). Esto incluye, aunque no se limita a, ventas de activos o garantías recíprocas.

³⁶ Los bancos deben definir con claridad y objetividad, los criterios correspondientes a sus categorías de calificación, para evaluar las exposiciones crediticias individuales y el perfil general de riesgo. También deben contar con un entorno sólido, tener un proceso de calificaciones independiente, un examen interno y transparencia.

³⁷ (1) exposiciones garantizadas mediante hipotecas para adquisición de vivienda, (2) exposiciones minoristas autorrenovables admisibles y (3) otras no respaldadas por hipotecas.

mediante un sistema integral y sistemático.

Por la implicancia para los países de la región andina, cabe resaltar que, dentro del método estandarizado, utilizando clasificaciones externas, se asocia el riesgo de cada tipo de exposición a una ponderación:

		AAA a AA-	A+ a A-	BBB+ a BBB-	BB+ a B-	Menor a B-	Sin clasific.
Soberanos		0	20	50	100	150	100
Multilaterales		20	50	50	100	150	50
Sistema Financiero	Opción 1	20	50	100	100	150	100
	Opción 2	20	50	50	100	150	50
	Opción 2*	20	20	20	50	150	20
Comerciales		20	50	100	150	150	100

***Deuda con maduración de 3 ó menos meses**

Esto supone, un desincentivo para los Bancos Internacionales y posteriormente para los de la región de invertir en financiamientos o bonos de los países de la región, sufriendo un impacto negativo considerable, mas aun si todos están por debajo de BB.

Pilar 2: Examen Supervisor de la Suficiencia de Capital

El pilar 2 está relacionado a la necesidad de los bancos de evaluar sus posiciones de suficiencia de capital de acuerdo con sus riesgos y la capacidad del supervisor de examinar y adoptar medidas en respuesta a dichas evaluaciones. Ello requiere que el supervisor tenga una sólida capacidad de evaluación de riesgos.

Pilar 3: Disciplina de mercado

El tercer pilar tiene como objetivo completar los requerimientos mínimos de capital y el proceso de examen del supervisor. Se promueve la disciplina de mercado a través de un conjunto de requisitos de divulgación que permiten al público evaluar la información acerca del perfil de riesgo de los bancos y su nivel de capital.

El Comité señala que los métodos utilizados para que las instituciones financieras compartan información dependen de la capacidad jurídica del supervisor. La información solicitada debe ser coherente con las normas contables locales. El Comité estima que el Nuevo Acuerdo de Capital debería ser implementado a fines del 2006 en los países en desarrollo, mientras que en el resto del mundo ello, será aplicado paulatinamente de acuerdo a la propia realidad financiera de cada país.

Si bien es cierto, los principios y lineamientos del Comité no son de carácter obligatorio para los países, fundamentalmente para los países en vías de desarrollo, es indudable que un alejamiento de sus planteamientos puede incidir en la posibilidad de recibir inversión directa en el sistema financiero, mas aun en el alejamiento o disminución de la actividad de grupos financieros de primera línea.³⁸

5.3. Participación del sector público

En ésta sección se analiza la participación del sector público en su actuación como autoridad supervisora. Este punto está relacionado con el pilar 2, presentado en la sección anterior.

El Nuevo Acuerdo ha establecido un proceso de examen supervisor cuyo objetivo es el de garantizar que los bancos posean el capital necesario para cubrir los riesgos de sus actividades, así como en alentar a los bancos a que desarrollen y utilicen mejores técnicas de gestión de riesgos en el seguimiento y control de éstos.

El papel de los supervisores consistirá en evaluar la eficiencia con que los bancos cuantifican sus necesidades de capital en función de sus riesgos y en intervenir, cuando proceda. Cabe mencionar que ante un incremento de los riesgos a que se enfrenta un banco, una elevación del capital no es la única opción disponible; será necesario considerar otras posibilidades de tratamiento del riesgo, como el fortalecimiento de la gestión de riesgos, la aplicación de límites internos, el refuerzo del nivel de las provisiones y reservas, así como la mejora de los controles internos

³⁸ Esto se puede producir por restricciones del supervisor de origen o por decisiones del propio grupo financiero.

Es importante señalar que la supervisión bancaria está lejos de ser una ciencia exacta y, por tanto, es imposible evitar la presencia de elementos discrecionales en el proceso de examen supervisor. Los supervisores deberán esforzarse por cumplir sus obligaciones de una manera transparente y que la misma pueda ser auditable. En este sentido, los criterios utilizados por los supervisores para examinar las evaluaciones internas de capital de los bancos deberán hacerse públicos.

El Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea identificó 4 principios básicos del examen supervisor que complementan a los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz. Los principios básicos del examen supervisor son los siguientes:

Principio 1: Los bancos deberán contar con un proceso para evaluar la suficiencia de capital total en función de su perfil de riesgo y con una estrategia de mantenimiento de sus niveles de capital. Además, deberán ser capaces de demostrar que sus objetivos internos de capital están bien fundamentados y son coherentes con su perfil general de riesgo y su actual entorno operativo.

El proceso de evaluación del capital deberá tener en cuenta todos los riesgos importantes a los que se enfrenta el banco, como:

Riesgo de crédito

Riesgo operativo

Riesgo de mercado

Riesgo de tipo de interés en la cartera de inversión

Riesgo de liquidez

Otros riesgos: riesgo de reputación, riesgo estratégico, entre otros.

El banco deberá establecer un adecuado sistema de seguimiento e información sobre las exposiciones de riesgo y sobre los efectos de las modificaciones de su perfil de riesgo en las necesidades de capital. Por otro lado, un factor esencial en el proceso de evaluación del capital es la estructura del control interno del banco, la misma que debe incluir un control eficaz del proceso de evaluación del capital incluye un examen independiente y, cuando proceda, la realización de auditorías internas o externas

Principio 2: Las autoridades supervisoras deberán examinar periódicamente las estrategias y evaluaciones internas de la suficiencia de capital de los bancos, así como la capacidad de éstos para vigilar y garantizar su propio cumplimiento de los coeficientes de capital regulador. Las autoridades supervisoras deberán intervenir cuando no queden satisfechas con el resultado de este proceso.

Los supervisores deberán también evaluar en qué medida los bancos cuentan con un sólido proceso interno de evaluación de la suficiencia de capital. El examen deberá centrarse básicamente en la calidad

de la gestión y control del riesgo del banco y no podrá resultar en que los supervisores realicen las funciones correspondientes a la dirección de la entidad. El examen periódico podrá incluir una combinación de:

Exámenes o inspecciones en el propio banco;

Exámenes fuera del banco;

Diálogos con la dirección del banco;

Revisión de los trabajos de los auditores externos (siempre que se centre adecuadamente en los aspectos relativos al capital de la entidad), y

Información periódica.

Principio 3: Los supervisores deberán esperar que los bancos operen por encima de los coeficientes mínimos de capital regulador y deberán tener la capacidad de exigirles que mantengan capital por encima del mínimo.

Principio 4: Los supervisores deberán tratar de intervenir con prontitud a fin de evitar que el capital descienda por debajo de los niveles mínimos requeridos para cubrir las características de riesgo de un banco particular. Asimismo, deberán exigir la inmediata adopción de medidas correctoras si el capital no se mantiene en el nivel requerido o no se restaura a ese nivel.

Entre las medidas que los supervisores podrán tomar se incluyen las siguientes: intensificar la supervisión del banco, limitar el pago de dividendos, obligar al banco a preparar y aplicar un plan satisfactorio de restablecimiento de la suficiencia de capital y exigir al banco la obtención inmediata de capital adicional.

Los supervisores deberán contar con discrecionalidad para utilizar los instrumentos que mejor se adapten a las circunstancias del banco y a su entorno operativo. El Nuevo Acuerdo dificulta la tarea del supervisor en la medida que debe estar en capacidad de evaluar los modelos de cada banco, tomando en cuenta que cada uno contaría con uno particular. En este sentido, el supervisor cuenta con mayores exigencias en cuanto a la capacidad de supervisar eficientemente: requerirá, al igual que los bancos, una mayor capacitación de su personal y una mejor infraestructura. Es decir, revisar normas puntuales sobre requerimientos de provisiones o capital, no es lo mismo que revisar la razonabilidad y validez de un modelo que determine pérdidas esperadas o no esperadas a un nivel determinado de confianza.

Por último, los supervisores deberán, luego de evaluar las características y condiciones del sistema financiero, determinar cuál es el grado de aplicabilidad de los principios

contenidos en el nuevo acuerdo de capital, qué medidas se deben implementar para orientar la aplicabilidad de los bancos y por último, el plazo para dicha adecuación.³⁹

5.4. Aplicabilidad

Dentro de los principales retos que supondría la administración del NAC para los países emergentes podemos destacar:

- El ente supervisor como las instituciones financieras tendrían como uno de los principales retos el desarrollo de la infraestructura tecnológica necesaria para la generación, procesamiento y almacenamiento de datos.
- Además, la eventual aplicación del NAC significaría cambios en las normas y modificaciones en la actual Ley para adaptar los criterios, metodologías y definiciones propuestas para el esquema de supervisión y cálculo del requerimiento patrimonial.
- Supondría una redefinición del esquema contable, ya que sería necesario propiciar una convergencia entre los planes de cuenta a nivel internacional para el adecuado y homogéneo registro de la información.
- Esto es clave sobretodo si se tiene en cuenta que la cantidad y calidad de la información estadística no es uno de los puntos fuertes en las economías emergentes. Por el lado del Supervisor, la necesidad de Base de Datos de clientes por operaciones no se ha implementado y por el lado de los supervisados, si bien los bancos grandes se han preocupado por ello, las instituciones financieras pequeñas (dedicado muchas veces a PYMES) no han comenzado aun a contar con herramientas importantes que permitan la captura y mantenimiento de la misma.
- Por último, sería necesario el desarrollo de un nuevo plan de reclutamiento y capacitación para dotar a las entidades y a la SBS del capital humano con el perfil adecuado para desarrollar y aplicar los modelos propuestos.

³⁹ Esto es importante de cara a lo mencionado en el punto 5.2 respecto a la inversión en el sector financiero de grupos bancarios internacionales.

Existe mucha discusión acerca de si es factible y adecuada la adopción de Basilea II en países emergentes. Al respecto, como muestran Gallo y Nicolini (2002)⁴⁰ y Shuermann y Jaffry (2003), dicho acuerdo contiene modificaciones que no necesariamente tienden a fortalecer el sistema, en la medida que:

- Uno de los impactos del Nuevo Acuerdo de Capital tendería a reforzar las colocaciones a clientes (países) con calificación mayor a BBB en la medida que bajo dicho acuerdo, se incrementan los niveles mínimos de capital a niveles inapropiados⁴¹. Por lo tanto, es probable que se reduzca los préstamos de bancos internacionales a países con calificación menor a BBB, dentro de los cuales se encuentran todos los países andinos. Esto aplica tanto para préstamos directos o contingentes, como para la tenencia de instrumentos de renta fija en el portafolio de inversiones.
- Los requerimientos de capital no son, en general, buenos predictores de crisis en mercados emergentes como el Perú. Ello se explicaría por el hecho que al no existir mercados profundos de capital, no se estaría reflejando adecuadamente la calidad del capital. Sin embargo, los indicadores de liquidez funcionan bastante mejor como elementos de predicción de potenciales crisis bancarias.

En el trabajo de Nicolini y Gallo (2002), se compara la eficiencia de los ratios de liquidez frente al ratio de capital planteado por el acuerdo de Basilea II sobre la base del enfoque de eventos y el enfoque de señales, para prevenir y anticipar crisis financieras en el sistema financiero peruano.

El estudio utiliza doce ratios de diferente naturaleza: liquidez, de solvencia, de calidad de activos y de cobertura. La elección de estos ratios, se realizó considerando los efectos y la influencia del contexto local. A continuación se presentan los ratios evaluados:

Ratios Financieros Para Análisis De Bancos	
Ratios Financieros	Fórmulas
Ratios de Liquidez	
ALPL	Activo Líquido / Pasivo Líquido (depósitos a la vista)
ALP	Activo Líquido / Pasivo Líquido (total)
ALT	Activo Líquido / Total Activo
CCN	Corresponsales* / Cartera Neta
Ratios de Solvencia	
CD	Cartera Deteriorada
CDPP	(Cartera Deteriorada - Provisiones) / Patrimonio
APPRP	Activo Ponderado por riesgo / Patrimonio

*Créditos otorgados por Bancos del exterior

Activo Líquido = Disponible-Canje+(Interbancarios Netos)+Inversiones Negociables líquidas

Pasivo Líquido = Depósitos (Público e Instituciones Financieras)

Cartera Deteriorada = Créditos Atrasados+Créditos Refinanciados y Reestructurados+SWAP

⁴⁰ Gallo Galantito y Nicolini Daniel, Basilea II y la fragilidad bancaria en países emergentes. Caso Peruano 1997-2000, Universidad del Pacífico, Lima, 2002.

⁴¹ Second Consultative Package: <http://www.bis.org/bcbs/cacomments.htm> Citigroup comment.

Sobre la base del estudio de eventos, se identificaron claramente los ratios más efectivos en la anticipación de crisis financieras atravesadas por los bancos: NBK, Nuevo Mundo, Latino, República, Orión y Bánex. Los ratios más significativos en la predicción del evento –tanto por la anterioridad como por su nivel de alerta– fueron ALP, ALT, CCN y CD. Además, se observó cómo dichos ratios empezaban a deteriorarse meses previos a la ocurrencia del evento, la crisis.

La evidencia empírica del estudio de señales, demuestra que los ratios financieros que brindaron más señales correctas dentro del período de evaluación fueron ALT, CCN y CD. Los dos primeros corresponden a los ratios de liquidez y el último pertenece a los llamados ratios de calidad de cartera. Asimismo, durante el estudio de eventos se encontró que estos ratios mostraban acertadas señales de peligro varios meses antes de que ocurriera la crisis. Los resultados encontrados, manifiestan cómo los valores de estos ratios se alejan de la media (generado a partir de un periodo de estabilidad financiera), planteando una posible inestabilidad financiera.

Se observa en la metodología de señales, que el ratio CCN es una buena referencia para predecir crisis bancarias. Esto se debe particularmente a que mide la porción del fondeo que reciben los bancos desde el exterior sobre su cartera neta. Los bancos del exterior son los primeros en darse cuenta de la fragilidad financiera de los bancos locales, reduciendo sus líneas de crédito hacia ellos. Por otro lado, el ratio ALT, activo líquido sobre el total de activos, mostró anticiparse con un importante espacio de tiempo a las diferentes crisis financieras.

Cabe señalar que los ratios de cobertura, calidad de activos y los ratios de solvencia, mostraron los resultados más pobres en el estudio de señales. Se concluye que dentro del análisis, muy pocas veces las fluctuaciones de los ratios proporcionaron una verdadera alarma sobre una futura crisis financiera.

Una de las principales conclusiones del estudio, establece que el ratio de Activo Ponderado por Riesgo entre Patrimonio no es muy significativo en la predicción de crisis.

- La adopción del Nuevo Acuerdo de Capital va a profundizar los ciclos económicos. Ello tendría un impacto mayor en los países emergentes en la medida que éstos se ven afectados en mayor proporción. La preocupación principal es que al atar el capital de los bancos a las clasificaciones del riesgo de crédito que cambian dinámicamente pueden resultar en un comportamiento pro cíclico mas acentuado de los bancos. El crédito es pro cíclico y el nuevo acuerdo puede exacerbar esta situación.⁴²

⁴² Schuermann (2003) reporta que Allen y Saunders (2002) y Borio y Fumine (2001) postulan mayor prociclicidad, mientras que Carpenters et al (2001) piensan lo contrario.

- En lo referente a las calificaciones por Agencias Calificadoras de Riesgos, no se considera que tendrán un impacto significativo en la medida que el riesgo soberano afecta la calificación de las empresas en los países en desarrollo y por otro lado, porque la calificación en los países emergentes tiene muy poca difusión. Una preocupación adicional tiene que ver con las migraciones en las clasificaciones (ratings) y la manera de monitorear los sistemas de clasificación.

Este análisis se realiza a nivel global, sin embargo, existen otros efectos en cuanto a la migración a Basilea II en los países emergentes que afectan directamente la gestión de los bancos y su rol como intermediarios financieros.

Por un lado, los beneficios económicos directos de la aplicación de Basilea se pueden dar por el lado del requerimiento de capital y el nivel de provisiones, en la medida que el Nuevo Acuerdo permite un análisis más fino y otorga una mayor conciencia de los riesgos a los cuales está expuesta la institución. De esta manera, los requerimientos de capital y las provisiones tienden a ser menores. Una crítica en este sentido, es el hecho que ello requiere invertir recursos adicionales y las instituciones financieras tendrían que evaluar si esa inversión es menor que el ahorro, en el requerimiento de capital, ya que podrían preferir, simplemente, aportar un capital superior a los requerimientos regulatorios y cubrirse de esta manera de posibles pérdidas, tal como lo han venido haciendo.

No obstante, los banqueros han mostrado gran interés en adoptar los estándares del Nuevo Acuerdo en la medida que les permite desarrollar modelos de riesgos, identificar cuáles son los nichos a los que están más expuestos y cuantificar la fuente del problema. En efecto, la migración hacia modelos propios de gestión de los riesgos propuesta por el Nuevo Acuerdo ha sido bien recibida por el sistema financiero internacional, incluso en países como el Perú, en la medida que constituye una herramienta de gestión que permite mejorar la eficiencia de las instituciones financieras en su rol de intermediarias.

Las principales críticas a los modelos propuestos, vienen básicamente por el nivel de complejidad de los modelos IRB y su aplicabilidad. En efecto, estos modelos requieren principalmente de tres elementos:

- personal altamente calificado
- ampliación de bases de datos de pérdidas
- infraestructura y tecnología apropiadas

Los países emergentes tienen más dificultades que los países desarrollados en cumplir estas condiciones por lo cual su aplicabilidad no será posible en el corto plazo. Sin embargo, existe una oportunidad y están establecidos los incentivos adecuados a través de los bancos internacionales con matrices europeas. En efecto, los países europeos han acogido y se están adaptando a los estándares del Nuevo Acuerdo. En este sentido, la consigna consiste en aplicarlo a todas sus filiales, incluyendo las que se encuentran en países emergentes, lo cual es coherente con la supervisión consolidada. En el caso peruano, diversos bancos tienen matrices europeas por lo que se espera que se aplique el Nuevo Acuerdo, impulsado desde los países origen de las matrices. En este sentido, ello constituye una ventaja para el Perú ya que se encontraría alineado con esta tendencia internacional y los bancos nacionales seguirían también esta tendencia.

Otro aspecto importante para la adopción de Basilea II es, como ya se mencionó, el hecho que la gestión de los riesgos permite un mayor conocimiento del negocio y una mayor eficiencia en el largo plazo.

Sin embargo, es importante anotar que mientras la tendencia en los países desarrollados, esto orientada hacia la desregulación en general⁴³, lo que se impulsa en el NAC, dada la madurez empresarial del sector financiero; no ha sido el derrotero de los supervisores en los países emergentes que han venido caminado hacia una regulación cada vez más detallada. La adopción de Basilea II supondría por ende un cambio radical en la mentalidad “reguladora” de los entes de supervisión.

Basilea II es percibido como “mejor” que Basilea I en la medida que permite una mayor autonomía a las instituciones financieras y la aplicación de modelos diseñados de acuerdo con las características particulares de cada banco. En este sentido, puede ser aplicable tanto a países desarrollados como emergentes, aunque es de esperarse que para estos últimos la adecuación tenga que darse paulatinamente y en el largo plazo.

⁴³ La desregulación se ha venido produciendo tanto a nivel de sistema financiero como cívico, judicial y tributario.

Lo que está claro es que, Basilea II refleja una tendencia que será el estándar internacional en el mediano plazo, así la evolución espontánea de los bancos (principalmente los más grandes a nivel internacional) requerirá de técnicas más sofisticadas para el manejo adecuado de sus riesgos. El NAC llevará a que los esquemas de medición de riesgos propuestos sean exigibles regulatoriamente a nivel mundial, esto no será tan complicado dado que existe una amplia literatura económica sobre gestión de riesgos que brinda un soporte conceptual a la implementación de metodologías sofisticadas para la gestión de riesgos.

Asimismo, la no adopción del NAC podría generar que las clasificadoras de riesgo puedan castigar a instituciones de países que no adopten el NAC, acreedores o potenciales socios puedan incrementar su prima de riesgo a entidades que no se rijan según este acuerdo, y finalmente, la no adopción del NAC podría dificultar la aprobación de mejores términos de financiamiento en líneas del exterior.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente documento analiza la convergencia regulatoria de los países andinos. En primera instancia se reconoce que si bien la región está sujeta a los mismos *shocks*, las redes de seguridad financiera en cada país son diferentes, con lo cual ante *shocks* similares se cuenta con efectos de magnitudes muy diferentes en los países de la región. Lo anterior llevaría a pensar que un intercambio de conocimientos entre los países de la región podría ser útil en cuanto podría reducir el riesgo conjunto de la región, considerando la posibilidad de efecto contagio entre los mismos.

Posteriormente, se desarrollan una serie de problemas comunes en los países andinos, en lo referente a sus aspectos institucionales. Entre ellos destacaron la falta de información y análisis econométrico, la falta de protección a los derechos de acreedor y la informalidad del sector corporativo. Estos problemas son recurrentes en los países de la región y dado su efecto en los sistemas financieros, sería factible promover el intercambio de ideas y la colaboración, para intentar hallar soluciones creativas,

eficaces y eficientes. Sin embargo, las amplias diferencias en la regulación financiera de los países andinos da una idea del costo de convergencia regulatoria.

Luego se procedió a explicar en detalle el proceso de la administración de las crisis financieras, así como el rol de la red de seguridad financiera en cada etapa de dicho proceso. A partir de ello se derivaron las características ideales que debería cumplir una red de seguridad financiera para asegurar la solidez y solvencia del sistema financiero.

Finalmente, se analizó la convergencia regulatoria en los países andinos. Así, primero se discutieron los avances producidos al respecto en los últimos años y se mostraron los nuevos retos que acarrea la aparición de conglomerados financieros en la región andina. La convergencia regulatoria se analizó desde un punto de vista matricial, empleando como clasificaciones si es regulatoria o institucional, o si es interna o internacional.

En primera instancia se debe reconocer que se dificulta el análisis objetivo de la conveniencia de la convergencia regulatoria ante la escasez de información que permita estimar la distribución de pérdidas de las instituciones financieras, asociadas con niveles óptimos de provisiones y adecuación de capital (ver cuadro 1). En ese sentido, recomendamos fuertemente el esfuerzo de los países andinos por procesar, estandarizar y analizar los datos contenidos en sus centrales de riesgos, y fortalecer el sector de investigación de los departamentos de estudios económicos de las entidades encargadas de la supervisión financiera. Estas deben orientarse hacia la estimación de la distribución y la evaluación del nivel de provisiones y de capital de cada país, ajustando la regulación si es que esto fuera necesario.

Luego del análisis de los cuatro casos que se derivan de estas clasificaciones, se llegó a la conclusión de que los países deben alcanzar una convergencia interna antes de llegar a una internacional, mientras que el paso de una convergencia regulatoria a una institucional no parece ser estrictamente necesario. En general, los países andinos deben concentrarse en analizar la estructura interna de la regulación financiera que ejercen, así como de asegurar una adecuada administración de los nuevos riesgos implicados por los conglomerados financieros.

Así, consideramos que si bien en el largo plazo la convergencia regulatoria internacional sería viable, creemos que en el ámbito internacional no sería adecuado alcanzar convergencia institucional. Si bien los resultados mostraron que se podría

estudiar la posibilidad de ellos en algunos temas como la efectividad de la supervisión bancaria y la efectividad de apoyo de liquidez de corto plazo del prestamista de última instancia, creemos que esto no sopesaría los altos costos de coordinación que ello acarrearía, además de no implicar diversificación para las entidades financieras, en la medida en que las economías andinas están sujetas a los mismos *shocks*. Sin embargo, si se implementase en alguna instancia, deberían considerarse criterios proactivos y no reactivos.

Asimismo, la institucionalidad a nivel interno también es cuestionable, en tanto una adecuada coordinación entre las diferentes instituciones de la red de seguridad financiera podría suplir este cambio en el marco institucional, con lo cual se evitarían los riesgos de no hacerse en el momento oportuno y/o generar interferencia política.

En general, consideramos que en la actualidad, al mismo tiempo que cada país trata de definir el grado de convergencia regulatoria interna que le corresponda, debería promoverse el diálogo abierto entre las instituciones de los diferentes países y fomentarse la recopilación de información para el desarrollo de estimaciones econométricas que permitan aproximar la función de pérdidas de las entidades financieras en cada caso. Dada la fuerte interrelación entre las economías de la región, es conveniente para todas que el riesgo se administre adecuadamente en toda la región, por lo que la unión y el diálogo para enfrentar los nuevos desafíos de la regulación y supervisión financiera son bienvenidos. Consideramos que todavía hay la necesidad de mucho trabajo previo a nivel local antes de establecer normas comunes o regulación común cuando las redes de seguridad financiera individuales aún no alcanzado un nivel lo suficientemente sólido, en la mayoría de los casos, y las distancias entre ellas son aún bastante amplias.

Asimismo, ante la escasez de recursos tecnológicos, información estadística, y capital humano en los organismos de supervisión y aunque se pueda migrar parcialmente hacia Basilea II como un estándar “mejor” que Basilea I se espera que su aplicación se de paulatinamente y en el largo plazo.

Para ello, es necesario que el desarrollo de la regulación financiera hacia el NAC vaya acompañado, en particular, por una optimización importante que robustezca significativamente los canales de información tanto de los supervisores (centrales de

riesgo por operaciones, entre otros) como de las instituciones financieras de menor tamaño; y en general, por avances en la institucionalidad de los ámbitos judicial, tributario y de la red de seguridad financiera local.

En efecto, los países de la CAN como el resto de países emergentes tienen más dificultades que los países desarrollados en cumplir con las condiciones necesarias para una convergencia eficiente hacia Basilea II, por lo cual su aplicabilidad no será posible en el corto plazo. Sin embargo, dada la tendencia mundial, el permanecer bajo el esquema de Basilea I no sería sostenible a mediano y largo plazo. La iniciativa de los bancos internacionales por buscar mejorar su gestión de riesgos presiona en cierto modo a los supervisores de nuestros países a adoptar el NAC. Finalmente, adopción del NAC mejoraría la percepción del riesgo tanto a nivel país como de cada institución financiera.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteta, Gustavo; Alberto Carrasquilla, Gustavo García, Martín Naranjo, Xavier Nogales y Liliana Rojas-Suárez (2001): “Los seguros de depósitos en los países andinos: propuestas para un régimen común”. Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Basel (1999): “Sound Practices for Loan Accounting and Disclosure”. Working Paper.
- Basle Committee on Banking Supervision (1999a) “Consultative Paper on a New Capital Adequacy Framework” mimeo.
- Basle Committee on Banking Supervision (1999b) “Credit Risk Modeling Current Practices and Applications” mimeo.
- Demaestri, Edgardo y Federico Guerrero (2002): “The Rationale for Integrating Financial Supervisión in Latin America and the Caribbean”
- Falkenheim, Michael and Andrew Powell (2001): “The Use of Credit Bureau Information in the Estimation of Appropriate Capital and Provisioning Requirements”. Central Bank of Argentina.
- Gallo Galantito y Nicolini Daniel, ‘Basilea II y la fragilidad bancaria en países emergentes. Caso Peruano 1997-2000’. Universidad del Pacífico, Lima, 2002
- Jackson, Patricia, Nickell, Pamela, and Perraudin, William (1999) “Credit Risk Modelling”. Financial Stability Review, June p. 94-102
- Lastra, Rosa María (1996): “Central Banking and Banking Regulation”. Financial Markets Group. London School of Economics.
- Lindgren, Carl-Johan (2001): “Convergencia Regulatoria”. Cuarta Asamblea de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas.
- Morales, Raimundo y Juan Pablo Noziglia (2002): “Cobertura del riesgo crediticio-bancario en el sistema financiero peruano: un análisis microeconómico de la banca empresarial”. Mimeo, Universidad del Pacífico.

- Naranjo, Martín; Emilio Osambela y Melissa Zumaeta (2001): “Provisiones bancarias dinámicas: evaluación de su viabilidad para el caso peruano”. Documento de Trabajo, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Normas de Regulación Financiera, países andinos.
- Pagano, Marco (2001): “Defusing Default”. Inter-American Development Bank
- Schuermann, Til (2003): ‘The New Basel Capital Accord and Questions for Research’ Working Paper, Wharton School Center for Financial Institutions, University of Pennsylvania.
- World Bank (2000): “World Bank Development Report 2000/2001”