



Munich Personal RePEc Archive

The new capital accord : Challenges for deleveloping countries, and the role of the BIS

Heinrich, Gregorio

SBS - Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Peru)

2004

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/47422/>

MPRA Paper No. 47422, posted 07 Jun 2013 14:50 UTC

LOS RETOS DEL NUEVO ACUERDO DE CAPITAL PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y LA FUNCIÓN DEL BIS INTERVENCIÓN EN LA CONVENCION BANCARIA 2003, ASOCIACION BANCARIA Y DE ENTIDADES FINANCIERA DE COLOMBIA, CARTAGENA, COLOMBIA, 12 DE JUNIO, 2003[§]

Gregorio C. Heinrich*

Resumen

El siguiente documento describe los principales elementos del Nuevo Acuerdo de Basilea, resume la labor y organización del Comité de Basilea y el Bank for International Settlements y responde brevemente a las principales críticas que se han dirigido contra el nuevo acuerdo: a) que es muy complejo; b) que agudiza el carácter procíclico del sistema financiero; c) que concede demasiada importancia a las opiniones de las agencias de calificación; d) que perjudica a las pequeñas y medianas empresas y a algunos países en desarrollo; y e) que no toma suficientemente en cuenta las especificidades y preocupaciones de los países emergentes. El documento concluye señalando que es esencial que la banca en cada país tenga discusiones regulares con su superintendencia respecto a como el Nuevo Acuerdo les pudiera afectar.

Abstract

This document describes the main issues of the New Basel Accord, highlights the roles and organization of the Basel Committee and the Bank for International Settlements, and answers the main critiques that have been directed against the New Accord: a) It is very complex; b) It enhances the procyclicality of the financial system; c) It overweighs the opinion from rating agencies; d) it adversely affects to the small and medium enterprises and developing countries; and finally e) it does not take the characteristics of emerging economies into account. The document concludes that it is essential for supervisors and banks to engage in frequent conversations about the potential effects of the New Basel Accord.

I. INTRODUCCIÓN

Como todos ustedes saben, estamos llegando a la fase final del nuevo Acuerdo de Capital. Hace sólo pocas semanas ha sido publicado el tercer Documento Consultivo.¹ Espero que dicho proceso concluya hacia finales de este año, y que esté listo para su puesta en marcha a finales de 2006.² Ha sido un largo camino, pero pienso que el resultado será un acuerdo más sólido y sensible al riesgo de lo que lo fue su precedente.

Al mismo tiempo sé que en esta región del mundo (y en otras) existe la preocupación de que las reglas del nuevo acuerdo no sean compatibles con las prácticas existentes, que no reflejen las experiencias de la región y que los países serán forzados a adoptarlas quizás con un alto costo para la sociedad.

Esa conferencia me permite de aclarar las intenciones del nuevo Acuerdo de Capital y de informales sobre los próximos pasos – también en el contexto especial de la banca de desarrollo y de mercados emergentes.

[§] Desarrollos importantes que han ocurrido entre junio 2003 y febrero 2004 estan subrayados en el anexo y algunos pies de página.

* Representante, Oficina para las Américas, Banco de Pagos Internacionales, Ciudad de México. Agradezco a Antonio Pancorbo, Secretaría del Comité de Basilea, y a Victoria Torrano, traductora en el BIS, por su asistencia y sus comentarios en la preparación del texto. Ese texto no representa necesariamente la opinión del Banco de Pagos Internacionales ni del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria.

Cualquier reproducción necesita la autorización previa del autor.

¹ Hasta el 31 de Julio 2003 se admitieron comentarios al Documento Consultivo

² La actual meta es de finalizar el Nuevo Acuerdo hasta junio 2004, pero no cambiar, por tanto, el objetivo de que "Basilea II" entre en vigor a finales de 2006.

Promover la solidez financiera no es un objetivo que se pueda considerar pasajero después de una crisis, sino que es una tarea que debe realizarse de forma continua. Las autoridades financieras, y los bancos centrales en particular, deben estar continuamente en alerta ante posibles amenazas que puedan poner en peligro la buena salud de sus sistemas financieros.

La salud de las entidades financieras es parte integral de la estabilidad financiera en general, y se debe destacar que en muchos países en desarrollo y países emergentes el sector bancario es el componente más importante del sistema financiero. Y, en mercados emergentes, un nivel de capital insuficiente es frecuentemente la causa de la fragilidad de instituciones financieras. Esa situación puede resultar de bajos requerimientos de capital o también de capital de baja calidad.

Las normas internacionales de regulación prudencial y de supervisión bancaria han mantenido una permanente evolución, para responder a los desafíos de un mercado en constante aumento de volumen y creciente complejidad.

II. EVOLUCIÓN DEL PAISAJE FINANCIERO

Durante los dos o tres últimos decenios, el paisaje financiero internacional se ha visto transformado por la interacción de la liberalización y la innovación.

El proceso de liberalización trajo consigo el desmantelamiento de regulaciones y controles sobre la actividad financiera que habían estado vigentes durante gran parte de la posguerra. Fue así como el mecanismo del mercado se convirtió en el principal motor organizador.

El proceso de dar mayor rienda suelta a las fuerzas del mercado se vio fortalecido con innovación tecnológica, concretamente, gracias al crecimiento exponencial de la tecnología computacional e informática. Los nuevos instrumentos financieros minimizaron las restricciones existentes y las hicieron más sencillas de soslayar. Asimismo, contribuyeron a que los mercados fueran más completos, ofreciendo más margen para la cobertura o la administración de riesgos financieros. Y esos elementos combinados también resultaron en posibilidades más amplias de interacciones transfronterizas.

La profundización financiera también afectó a las estructuras del mercado, complicando la labor de la vigilancia reguladora en muchos aspectos.

- En primer lugar, las instituciones financieras fueron adquiriendo mayor complejidad y mayor capacidad para desagregar y transferir riesgos, si bien se volvieron más opacas.
- En segundo lugar, las líneas que delimitaban los diversos tipos de actividad financiera (créditos, negociación, seguros...) se fueron difuminando, a medida que los instrumentos financieros comenzaron a adquirir múltiples facetas.
- En tercer lugar, se empezó a titular los créditos y a canjearlos en los mercados por otros instrumentos negociables.
- Por último, una gran parte de la actividad financiera se fue internacionalizando, diluyendo los ámbitos de responsabilidad entre los supervisores.

Por otro lado, mientras el espacio financiero parece funcionar a un solo nivel global, el panorama financiero sigue viviendo con fronteras muy reales. La supervisión del sistema financiero global sigue estando sumamente fragmentada, desde el punto de vista funcional y geográfico, mientras que los mercados financieros globales se están integrando cada vez más.

III. “BASEL II” Y EL COMITÉ DE BASILEA

En este momento es quizás oportuno esbozar brevemente los elementos esenciales de Basilea II y de explicar de dónde provienen esas reglas.

A. Elementos de Basel II

Los elementos del Nuevo Acuerdo se han definido y ordenado en los ahora bien conocidos “Tres Pilares”: los requerimientos mínimos de capital, la supervisión corriente, y la transparencia.

El Nuevo Acuerdo de Capital (“Basilea II”) va a redefinir las ponderaciones de riesgo asignadas a los diferentes tipos de activos de riesgo (“primer pilar”). Se aspira a ponderaciones mucho más diferenciadas, menos esquemáticas y más acordes con el verdadero riesgo de contraparte que implica un activo. En esa sección de las reglas también se introdujo un nuevo elemento: la consideración de los riesgos operacionales – tomando en cuenta las prácticas y experiencias ya utilizadas en la banca.

Además, en el Nuevo Acuerdo, se reforzará la supervisión corriente por parte de las Superintendencias (“segundo pilar”) y la “disciplina de mercado”, a través de más transparencia (“public disclosure” exigido en el “tercer pilar”), como elementos esenciales de los requisitos de capital mínimo.

Sobre todo el último punto es uno de los elementos nuevos del Nuevo Acuerdo, pero en sí no es una invención del acuerdo. Generalmente se dio mayor énfasis, en los últimos años, a reforzar la supervisión mediante requisitos de revelación de información, con el fin de aumentar la transparencia y fomentar la disciplina en los mercados, y también permitir que los bancos se basen en sus propios modelos internos para evaluar y controlar el riesgo.³ En todo caso, mientras existen muchos nuevos elementos, hay partes del Nuevo Acuerdo que no han cambiado tanto.

B. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea

En diciembre de 1974, los Gobernadores del G10 crearon el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (“Basel Committee on Banking Supervision” - BCBS⁴) con el fin de mejorar la colaboración entre las autoridades de supervisión bancaria. Las funciones de secretaría del Comité se llevan a cabo en la sede del Banco de Pagos Internacionales, en Basilea. El Comité cuenta como miembros las autoridades de supervisión bancaria de los 11 países del G10 más España y Luxemburgo. Está presidido por don Jaime Caruana, Gobernador del Banco de España, sustituyendo desde el primero de mayo de este año a William J McDonough, Presidente y Director General del Banco de la Reserva Federal de Nueva York.

El Comité de Basilea constituye un foro de debate para la resolución de problemas específicos de supervisión. Coordina la distribución de las competencias supervisoras entre las autoridades nacionales, a fin de garantizar una supervisión eficaz de las actividades bancarias, y con el paso del tiempo sus normas de supervisión transfronteriza se han convertido en un referente en todo el mundo.

En 1983, se publicó un documento al respecto, el Concordato de Basilea y, en 1992, el Comité reforzó estas disposiciones adoptando un acuerdo sobre requisitos mínimos para la supervisión de los grupos bancarios internacionales y de sus instancias transfronterizas. El Comité intenta asimismo mejorar las normas de supervisión, particularmente en lo que respecta a la solvencia, a fin de reforzar la solidez y estabilidad de la actividad bancaria internacional. Su documento más conocido es el Acuerdo de Capital de Basilea de 1988, diseñado para conseguir una convergencia internacional respecto del nivel de adecuación de capital de los bancos, y para establecer unas exigencias mínimas al respecto. En 1997, con la activa colaboración de los supervisores de las economías de mercado emergentes, el Comité publicó los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz, un completo documento de referencia para un sistema de supervisión eficaz. (los “Core Principles”).

³ Tovar Landa, 71

⁴ <http://www.bis.org/bcbs>

El Comité (y tan poco el BIS) no tiene ningún poder regulativo en el sentido puramente jurídico, pero, por la calidad del proceso de buscar una comprensión compartida de los problemas, sí tiene un poder de convencimiento, y así constituye un “soft law”.⁵ Ese proceso de discusiones entre expertos, que se lleva a cabo en unos 30 grupos de trabajos puede ser largo y intenso.

IV. EL BIS Y LA COOPERACIÓN ENTRE BANCOS CENTRALES

La labor del Comité de Basilea es solo uno de los muchos trabajos realizados en el seno del Banco de Pagos Internacionales (Bank for International Settlements – BIS), el BIS siendo una organización internacional que fomenta la cooperación monetaria y financiera a escala internacional y desempeña la función de banco para los bancos centrales.

El BIS comenzó sus actividades el 17 de mayo de 1930 en Basilea, siendo así la organización financiera internacional más antigua del mundo. Su sede se encuentra en Basilea (Suiza); mantiene dos oficinas de representación: una, para Asia y el Pacífico se encuentra en Hong Kong, y, en noviembre de 2002, el BIS ha abierto una Oficina de Representación para las Américas en la Ciudad de México.

En su función de banco para unos 130 bancos centrales y unos veinte organismos financieros internacionales, el total de depósitos ascendía a unos 154 mil millones de dólares de Estados Unidos, lo que representa aproximadamente un 7,6% de las reservas mundiales en divisas (finales de marzo 2002).⁶

En su función de foro para la cooperación monetaria y financiera internacional, el grupo de los Gobernadores de los bancos centrales del G10 ha establecido varios comités permanentes que le informan regularmente: El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Comité sobre Sistemas de Pago y Liquidación, el Comité sobre el Sistema Financiero Global, y el Comité de los mercados (conocido anteriormente como Comité sobre Oro y Divisas). El BIS ejerce la función de secretaría para esos comités⁷

A. Comité sobre Sistemas de Pago y Liquidación

La atención de este comité (“Committee on Payment and Settlement Systems” – CPSS⁸) se centra en la eficacia y la estabilidad de los sistemas de pago y liquidación nacionales y transfronterizos. En sus actividades más recientes han participado un número cada vez mayor de bancos centrales de países no pertenecientes al G-10, concretamente en lo referente a la elaboración de los principios básicos para la organización y funcionamiento de los sistemas de pago. También colabora estrechamente con IOSCO, y, en cuestiones de implementación de estándares, con el Banco Mundial y el FMI. El CPSS está presidido por Tommaso Padoa-Schioppa, miembro del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo.

B. Comité sobre el Sistema Financiero Global

Las actividades del Comité sobre el Sistema Financiero Global (“Committee on the Global Financial System” – CGFS⁹) se dirigen al seguimiento a corto plazo de las condiciones del sistema financiero mundial, al análisis a más largo plazo del funcionamiento de los mercados financieros, y a la formulación de recomendaciones encaminadas a la mejora del funcionamiento de los mercados. El Presidente del CSFG es Roger Ferguson, Vice Chairman del Board of Governors of the Federal Reserve System, sustituyendo, desde mayo 2003, a Yutaka Yamaguchi, Subgobernador del Banco de Japón.

⁵ Ver *Giovanoli*.

⁶ El BIS cuenta con más de 50 bancos centrales como sus miembros, en América Latina son los bancos centrales de Argentina, Brasil, Chile y México.

⁷ Ver el *Pérfil/Profile* para una descripción más detallada de las varias funciones del BIS.

⁸ <http://www.bis.org/cpss>

⁹ <http://www.bis.org/cgfs>

C. Comité de los mercados

El Comité de los mercados (conocido anteriormente como Comité sobre Oro y Divisas) realiza un seguimiento de las actividades del mercado de divisas y analiza sus repercusiones para las políticas y los procesos operativos de los bancos centrales. De forma ocasional se ocupa de cuestiones estructurales a más largo plazo. Su Presidente, desde mayo 2003, es Sheryl Kennedy, Deputy Governor del Banco de Canadá, sustituyendo a Bruno Gehrig, Vicepresidente de la Junta de Gobierno del Banco Nacional Suizo.

D. Otros Comités y Secretarías

D.1. El Instituto para la Estabilidad Financiera

A finales de 1998, el BIS creó, mediante una iniciativa conjunta con el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Instituto para la Estabilidad Financiera ("Financial Stability Institute" – FSI¹⁰). El FSI tiene por cometido contribuir a mejorar y reforzar las instituciones y sistemas financieros de todo el mundo, especialmente mediante la ayuda para poner en marcha un sistema de supervisión prudencial eficaz. El FSI concentra sus esfuerzos en la eficacia de la aplicación de las normas de supervisión prudencial, fomentando la aplicación de prácticas y códigos de conducta uniformes, y ofreciendo a los supervisores información sobre las últimas novedades sobre los productos, técnicas e innovaciones del mercado. El Instituto organiza numerosos seminarios y mesas de trabajo, especialmente sobre supervisión bancaria y del sector asegurador. El Presidente del IEF es Josef Tošovský.

D.2. Foro sobre la Estabilidad Financiera / Financial Stability Forum (FSF)

El FSF¹¹ fomenta el intercambio de información y la colaboración entre las autoridades nacionales, organizaciones internacionales (como el FMI, la OCDE y el Banco Mundial) y agrupaciones internacionales normativas o de expertos con competencias en el ámbito de la estabilidad financiera internacional. El BIS y otros miembros del FSF realizan labores de secretaría para el trabajo que lleva a cabo el FSF en el BIS en Basilea. Roger Ferguson, Vice Chairman del Board of Governors del Federal Reserve System, preside el FSF, sustituyendo a Andrew Crockett, ex-Director General del BIS, a título personal.

D.3. Asociación Internacional de Supervisores de Seguros

Desde 1998, la sede del BIS acoge la Secretaría de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros ("International Association of Insurance Supervisors" – IAIS¹²). La Asociación, fundada en 1994, tiene como objetivo la mejora de la supervisión del sector asegurador, la elaboración de disposiciones aplicables a la supervisión de dicho sector, el fomento de la asistencia mutua y el intercambio de información a fin de fomentar el desarrollo de los mercados de seguros nacionales. La Asociación está compuesta por miembros procedentes de más de 100 jurisdicciones, y cuenta con casi 70 organizaciones y particulares en calidad de observadores. La Secretaría, aunque con sede en el BPI, es independiente del Banco, si bien éste le proporciona asistencia en determinados ámbitos técnicos y administrativos.

El Comité Ejecutivo de la IAIS está presidido por Manuel Aguilera-Verduzco, Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas de México.

D.4. Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos

En la reunión constituyente de la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (International Association of Deposit Insurers - IADI¹³), celebrada en mayo de 2002, se decidió crear una secretaría permanente con sede en el BPI en Basilea, pero con carácter independiente. La IADI tiene como objetivo contribuir a la estabilidad de los sistemas financieros, fomentando la cooperación internacional en el ámbito del sector asegurador de los depósitos y de fomentar los contactos internacionales entre los aseguradores y otras partes con intereses en el sector. El Consejo

¹⁰ <http://www.bis.org/fsi>

¹¹ <http://www.fsforum.org/>

¹² <http://www.iaisweb.org/>

¹³ <http://www.iadi.org/>

Ejecutivo de la IADI está presidido por Jean Pierre Sabourin, Presidente y Director General de Canada Deposit Insurance Corporation.

V. SIGNIFICADO DE “BASEL II” PARA LA BANCA

Las pautas recogidas en el acuerdo de 1988 de adecuación de capital para la banca son de enorme importancia. Las reglas han demostrado su valía, sobre todo la regla principal, por la cual los bancos deben mantener un volumen de capital que, por lo mínimo, sea del 8 % del valor total de sus activos, ponderado por su nivel de riesgo.

En mercados emergentes, como en otros países, el Acuerdo de Capital de 1988 ha jugado un papel importante en el fortalecimiento de los sistemas bancarios. La repercusión de ese Acuerdo, en cuanto al grado de homogenización alcanzado en la regulación de los requerimientos de solvencia ha sido extraordinaria. Mientras “Basel I” ha sido diseñado para bancos con actividad internacional y para los – entonces – 11 países representados en el Comité de Basilea, más de 130 países lo han adoptado. Además cuenta con el reconocimiento del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial como buena práctica internacional.

Un sistema bancario con suficientes provisiones de capital es fundamental para poder captar los temporales del clima económico. Se supone que las economías de Norteamérica y Europa no hubieran podido sobrevivir a las recientes tensiones económicas sin haberse visto muy afectadas de no haber sido por la acumulación de capital que realizaron durante la etapa de expansión previa.

En los mercados emergentes, que a menudo se enfrentan a situaciones incluso de mayor volatilidad, las normas sólidas sobre adecuación de capital son probablemente aún más importantes. Por supuesto, la importancia de contar con un colchón de capital adecuado no nos dice demasiado sobre la mejor manera de calcular cuánto capital se necesita para afrontar este tipo de situaciones. Sin embargo, sabemos que las anteriores normas del Basilea I se habían quedado obsoletas – por lo menos para los bancos internacionales que operan en los mercados internacionales de capitales.

Por una parte, se hace cada vez más evidente su desfase frente a los avances en la gestión de riesgos del sector bancario. Por otra parte, los bancos habían encontrado la manera de administrar sus riesgos, y de “apostar” sobre los requerimientos de capital regulador. Dadas las escasas ponderaciones por riesgo de crédito en el Acuerdo de 1988, los bancos pueden entrar en actividades de alto riesgo sin la necesidad de tener que asignar mayor cobertura en capital. Así pues, el vínculo crucial entre riesgo y nivel de capitalización se había debilitado. Por ello, se emprendió este esfuerzo por desarrollar nuevas reglas, con una relación más estrecha entre riesgo subyacente y exigencias de capital.

VI. CRÍTICAS

Quisiera ahora centrarme en las cinco críticas principales que se han dirigido contra el nuevo acuerdo:¹⁴

- 1) Que es muy complejo
- 2) Que agudiza el carácter procíclico del sistema financiero
- 3) Que concede demasiada importancia a las opiniones de las agencias de calificación.
- 4) Que perjudica a las pequeñas y medianas empresas (y a algunos países en desarrollo)
- 5) En líneas más generales, que no toma suficientemente en cuenta las especificidades y preocupaciones de los países emergentes.

¹⁴ Esa sección sigue en grandes partes a *Crockett*.

1) En cuanto a la **crítica de la complejidad**, permítanme dos respuestas.

En primer lugar, es un hecho que Basilea II es más extenso y más complejo que el Acuerdo de 1988. Eso es debido a su esfuerzo por cubrir nuevos riesgos y presentar una amplia gama de soluciones reguladoras. El propio sector bancario se ha vuelto más complejo. La administración del riesgo es altamente complicada, y parecía irrealista el enfoque subyacente en el antiguo acuerdo de capital, es decir, que a todos los préstamos se le podía asignar una misma ponderación por riesgo (lo que, por cierto, nunca se intentó que implicara que los bancos debían tratarlos como igualmente arriesgados). El Pilar 1 del nuevo acuerdo de capital establece un nivel mínimo de capital según los diferentes riesgos a los que se expone un banco. La simplicidad y la mayor sensibilidad al riesgo no son objetivos que se puedan compaginar fácilmente.

La segunda respuesta es que, para bancos con modelos de negocio directos y con carteras bancarias sencillas, el nuevo acuerdo apenas añade complejidad. Con Basilea II, habrá una mayor gama de opciones para calcular los coeficientes de capital. Seguirá siendo posible utilizar el método estándar, o incluso permanecer en el acuerdo actual si esta continuara siendo la solución más adecuada con los distintos objetivos de supervisión. Al tiempo que los bancos que lo deseen y estén capacitados, podrán utilizar métodos más sofisticados.

El nuevo "Documento Consultivo 3" presenta las propuestas de la forma más concisa posible y diferencia las secciones básicas de aquellas más sofisticadas que sólo afectarían a los bancos activos en determinadas actividades. Nueva es sobre todo una presentación aparte de la mayor simplificación posible del método estándar en Anexo, y son apenas unas 11 páginas.

2) La segunda crítica alega que el nuevo acuerdo puede acentuar el **carácter procíclico** del comportamiento financiero. Si los requerimientos de capital son más sensibles a la medición del riesgo, y si este riesgo tiende a crecer en los momentos bajos de la coyuntura, los bancos pueden verse animados a reducir su actividad crediticia justo cuando la economía real es más vulnerable.

A esto cabe responder que este tipo de comportamiento procíclico es endémico a los sistemas financieros, y no es sólo el resultado de los requerimientos reguladores. Por supuesto, es importante que la regulación no amplíe descuidadamente el ciclo económico, para cual se pueden adoptar diversos mecanismos, que han sido incorporados por el Comité de Basilea.

En *primer lugar*, debe quedar claro que los requerimientos de capital mínimos son sólo eso, exigencias mínimas. Los bancos deben asegurarse que su nivel de fondos propios sea el adecuado en todo momento. Por lo tanto, se espera que aumenten el colchón de excedentes de capital en los momentos altos del ciclo, para tener un margen de protección suficiente durante las recesiones. En *segundo lugar*, los requisitos recogidos en el Pilar 1 del acuerdo no se deben aplicar a ojos cerrados o mecánicamente. El Pilar 2 sobre el examen por parte del supervisor y el Pilar 3 sobre disciplina de mercado, también son importantes para determinar la situación de los recursos propios de un banco, respaldando el incentivo de mantener un colchón de capital por encima del mínimo. En *tercer lugar*, no es recomendable utilizar mediciones del riesgo de crédito que sean excesivamente vulnerables a las revisiones a corto plazo.

3) Esto me lleva a la tercer crítica antes mencionada, a saber, el papel desempeñado por las **agencias de calificación de riesgos**, y el hecho que en principio, los bancos podrán bajar los requerimientos de capital para préstamos a entidades que tienen un alto "rating".

Muchos países emergentes han señalado la escasa implantación de estas calificaciones ("ratings") en sus economías, y han expresado sus dudas con respecto a la calidad de las decisiones adoptadas por las agencias de calificación. Además, diversos supervisores han señalado la escasa relevancia de las calificaciones externas para los riesgos empresariales y los problemas potenciales asociados a las calificaciones privadas y públicas de riesgos soberanos.

También hay estudios que temen que al reducir las posiciones con riesgos específicos, se amplía su exposición al riesgo sistémico, y poniendo también en riesgo los fondos de seguros de depósitos.¹⁵

El Comité de Basilea, atendiendo a estas consideraciones, fundamentalmente provenientes de países emergentes, propone en su tercer documento consultivo la posibilidad de que el uso de calificaciones externas para riesgos corporativos queda a juicio del regulador nacional, y no constituyan por tanto un elemento esencial – o obligatorio - del método e estándar.¹⁶

Sin embargo, nadie puede refutar que las decisiones acerca de la concesión de créditos deben basarse en evaluaciones rigurosas sobre el crédito, y que los supervisores deben tener a su alcance los medios de examinar la forma en la que los bancos gestionan este riesgo de crédito. En la medida en la que el nuevo acuerdo estimule el desarrollo de calificaciones de gran calidad y que fomente una mejores evaluaciones internas del crédito, no hay porqué preocuparse.

4) Prosigo con la cuarta crítica, referida a que el acuerdo **penaliza a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs)**, una crítica que seguramente es de interés para los bancos de desarrollo que se dedican a ese sector.

En la totalidad de las reglas de Basilea II, esa preocupación es una de las muchas que fueron consideradas. Por eso, en la fase actual de la deliberación y implementación de Basilea II, la generalización de esa crítica me parece un poco exagerada.

Permítanme recordarles que el propósito del acuerdo es equiparar las tenencias de recursos propios con el riesgo, y no la de beneficiar a ningún sector concreto de la economía. Para responder a esta última crítica, el Comité de Basilea ha vuelto a examinar los riesgos de financiación para las PYMEs y ha modificado significativamente su propuesta inicial.

Por *primero*, el Comité consideró que sería injusto tratar de la misma manera prestamos a todo tipo de empresas, sea grande o pequeñas, y que eso significaría ignorar aspectos importantes de los riesgos asociados con exposiciones frente a los PYMEs.

Por *segundo*, justamente como resultado de las varias sugerencias recibidas por el proceso de consultas, el método estándar dentro de Basel II ahora también incluye un tratamiento específico para las exposiciones minoristas. Por ejemplo, se reducen las ponderaciones por riesgo correspondientes a créditos hipotecarios para adquisición de vivienda con respecto al Acuerdo actualmente vigente. Además, algunos préstamos concedidos a pequeñas y medianas empresas pueden incluirse en el tratamiento de las posiciones minoristas. Según los últimos resultados¹⁷ del tercero “Quantitative Impact Study” del Comité (QIS 3) las nuevas reglas resultan en una reducción considerable del capital requerido para préstamos a ese sector.

(5) Por último, quisiera comentar la quinta crítica, según la cual Basilea II se centra en las preocupaciones que atañen a los países industrializados, al igual que de las circunstancias que afectan a las economías de **mercado emergentes**.

En un sentido formal, por supuesto, esto encierra algo de verdad. El Acuerdo de Basilea se dirige en primer lugar a bancos de los países del G10 con actividades internacionales. Los Principios Básicos de 1997, redactados por un grupo representativo de las economías industrializadas y emergentes, sientan las bases de la vigilancia del sistema bancario de forma general.

Sin embargo, está claro que las pautas del Comité de Basilea cuentan con una fuerza considerable, razón por la cual es fundamental tener en cuenta adecuadamente las preocupaciones de todos los países. A este respecto, quisiera hacer hincapié en que el proceso de consulta sobre Basilea II ha sido tan amplio como profundo. No solo hubo tres

¹⁵ Por ejemplo, *Honohan*.

¹⁶ Cfr para. 42 CP3. En esos casos, los **bancos** deberán aplicar una ponderación por riesgo de 100% a la totalidad de sus créditos frente a empresas; el **supervisor** debe asegurarse que los bancos aplican un método coherente y único.

¹⁷ Ver informe del Comité del 27 de mayo 2003.

fases de consultas públicas, aún no terminadas. El Comité, en respuesta a los tres documentos de consulta publicados hasta el momento, ha recibido y estudiado con detenimiento un total de casi mil comentarios.¹⁸

También hubo tres estudios extensos sobre el impacto cuantitativo de una aplicación de las nuevas reglas – cada vez resultando en cambios importantes. Es también importante destacar el rol importante del CPLG (Core Principles Liaison Group) para una contribución adicional y muy directa a las deliberaciones.¹⁹ Además, el ICBS (International Conference of Banking Supervisors), organizado por el Comité de Basilea,²⁰ ofrece una importante plataforma de discusiones e intercambio entre el sector privado, público y el Comité de Basilea. Asimismo, el Comité ha mantenido debates continuos y fructíferos con grupos de supervisores regionales, incluso en las Américas y el Caribe.

Varios bancos en la región han también participado en los varios “QIS-Quantitative Impact Studies”²¹ y los que tienen preocupaciones o que quieren analizar como las reglas de Basel II les afectaría, todavía pueden utilizar el “toolkit” publicado por el BCBS.

Son muchos los aspectos sustantivos de las propuestas actuales que reflejan las sugerencias realizadas durante este proceso. Por supuesto, no todos han quedado satisfechos con cada uno de los aspectos del resultado final, pero así es la naturaleza de cualquier proceso colectivo.

VII. IMPLEMENTACIÓN /CONCLUSIÓN

A. Próximos pasos – y trabajos necesarios a escala regional

Ocasiones como esta Conferencia, o, por ejemplo los seminarios especiales sobre el nuevo informe organizados en colaboración con ASBA²², CEMLA²³ y el FSI para supervisores de la región, son de indiscutible valor para sensibilizar a la banca y los supervisores, y así evaluar la situación regional acerca de que significará el Nuevo Acuerdo en las distintas regulaciones nacionales, y cuando adoptar el Acuerdo.

Según lo expuesto, el nuevo acuerdo se centra en la banca más significativa, sobre todo la que actúa en los mercados de capitales internacionales. Para la banca no significativa, o aquella poco sofisticada y que no compita en los mercados internacionales, la mejor alternativa pudiera ser permanecer en el Acuerdo de 1988, junto con los Pilares 2 y 3. El Nuevo Acuerdo no se reduce sólo al método (dicho “complicado”) IRB. De hecho, el método IRB implica unos requerimientos mínimos que son un verdadero reto entre los miembros del Comité, aunque puede ser una opción válida en ciertas circunstancias.

Se ha dicho que para países en desarrollo que actúan solos, “Basel 1.5+” parece ser la mejor opción; pero que una opción que toma en cuenta la especificidad regulatorias de cada país, una variante “f(Basel)” puede ser más atractiva.²⁴ En todo caso, parece esencial que tanto la banca en cada país tenga discusiones regulares con su superintendencia en como Basel II les pudiera afectar, sino también parece esencial que los superintendentes en las Américas fortalezcan su cooperación.

¹⁸En concreto, el BCBS recibió más de 200 comentarios sobre su tercer documento de consulta (CP 3), de los que se desprende que perdura el amplio respaldo a la estructura del Nuevo Acuerdo y que existe un acuerdo en cuanto a la necesidad de adoptar un marco de capital más sensible al riesgo. Además, el Comité ha recibido, hasta enero de 2004, 52 sugerencias de instituciones y asociaciones del sector financiero desde que en octubre de 2003 propuso de revisar el tratamiento de las exigencias de capital respecto a las pérdidas esperadas e inesperadas en los créditos (ver anexo).

¹⁹ De América Latina, el CPLG cuenta con la representación de las autoridades de Argentina, Chile, Brasil y México (los bancos centrales de estos países son miembros del BIS). Se espera que los grupos regionales, como el ASBA, también puedan servir como foro para fortalecer el intercambio entre los miembros regionales del CPLG y las otras entidades de la región.

²⁰ Ver <http://www.bis.org/press/p020919b.htm#para2>

²¹ Ver <http://www.bis.org/bcb/qis/qis3.htm>

²² Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas, <http://www.asbaweb.org>

²³ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, <http://www.cemla.org>

²⁴ Ward 69

B. ¿Cuándo adoptar el Nuevo Acuerdo?

Hay países e instituciones que temen que organismos internacionales o el mercado forzarían al país de introducir las reglas lo más rápido posible. Hay otros que quieren, de su propia iniciativa, introducir las reglas lo más rápido posible.

Según los planes del Comité y de sus miembros, la fecha 2006 sólo obliga a los miembros del Comité. Los distintos supervisores deben decidir cuidadosamente la fecha apropiada de entrada en vigor – incluso la posibilidad de no adaptar las reglas²⁵ – considerando por ejemplo:

- otras prioridades de regulación, su experiencia con el acuerdo de 1988,
- deficiencias encontradas en el Acuerdo de 1988, experiencias con los Principios fundamentales (que, sí, deberían ser cumplidas por los países),
- recursos disponibles para una supervisión efectiva de acuerdo con Basilea II, y, por ejemplo,
- si las reglas deberían ser aplicadas para todo tipo de institución financiera o sólo un cierto tipo de bancos.

En todo caso, donde hay el interés en una aplicación, supervisores y bancos deberían centrar sus esfuerzos en preparar su aplicación. Eso es un proceso largo y complicado pero parece que en algunos países que han demostrado su interés en la aplicación del nuevo acuerdo, todavía no se ha creado una estructura nacional de diálogo y discusión sobre esa materia. En concreto, hay que determinar qué significará Basilea II en la regulación nacional y cuál es el método más apropiado para cada banco. Basilea II se centra en la banca significativa. El Nuevo Acuerdo se debe adoptar cuando se entienda que es la alternativa más conveniente.

VIII. REFERENCIAS

Bank for International Settlements, Profile / Banco de Pagos Internacionales, Perfil, octubre 2002 (inglés: <http://www.bis.org/about/profile.htm>; español: http://www.bis.org/about/profil2002_s.pdf)

Barth, James / Caprio, Jr., Gerard / Levine, Ross, “Financial regulation and performance: cross-country evidence”; *idem*, “The regulation and supervision of banks around the world – A new database”, February 2001

Basel Committee on Banking Supervision (<http://www.bis.org/bcbs>), “Presentación del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea – Documento de consulta”, abril de 2003” = <http://www.bis.org/bcbs/cp3oves.pdf>; *idem*, “El Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea – Documento de consulta”, abril 2003 = <http://www.bis.org/bcbs/cp3oves.pdf>; *idem*, “Core principles for effective banking supervision”, 1997 (traducción en español publicada por ASBA en <http://www.asbaweb.org/documentos/Core-Prin-espaf1ol-def.doc>); *idem*, “Overview paper for the Impact Study”, October 2002; *idem*, “Visión general del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea – Documento Consultivo”, Enero 2001;

Corcóstegui, Carlos / González-Mosquera, Luis et al., “Análisis of procyclical effects on capital requirements derived from a rating system”, in *Banking and Financial Stability: A Workshop on Applied Banking Research*, March 2003 (BCBS/Banca d'Italia), <http://www.bis.org/bcbs/events/wkshop0303/p01truch.pdf>

Crockett, Andrew: “Central banking, financial stability and Basel II”, Speech at the 38th SEACEN Governors' Conference, Manila, 13 February 2003. (<http://www.bis.org/speeches/sp030213.htm>);

²⁵ *Ward* 69, “Developing countries should cooperate, probably at the regional level, to design their own variants. These variants should probably be simple, rule-based, non-discretionary and have inbuilt redundancy. No regime can fully correct for government or market failure, but a regime designed to be robust to government failure is more likely not to fail completely.”

- Giovanoli, Mario*, "A New Architecture for the Global Financial Market: Legal Aspects of International Financial Standard Setting. In Mario Giovanoli (editor). *International Monetary Law – Issues for the New Millennium* (3–59). Oxford: Oxford University Press, 2000.
- de Kirvoy, Ruth*, "Reforming bank supervision in developing countries"; in *Building an Infrastructure for Financial Stability*, Federal Reserve Bank of Boston Conference Series No. 44, June 2000, http://www.bos.frb.org/economic/conf/conf44/cf44_9.pdf
- dos Santos, João*, "Bank capital regulation in contemporary banking theory : A Review of the literature", BIS Working Paper No. 90, September 2000;
- Pancorbo de Rato, Antonio*, "Basilea II: Las nuevas normas internacionales de solvencia", ICE, no. 801, p. 35-50;
- Heid, Frank*, "Is regulatory capital procyclical? – A macroeconomic assessment of Basel II", preliminary version, 2003 (Deutsche Bundesbank);
- Honohan, Patrick*, "The perverse effects of a ratings-related capital adequacy system", Development Research Group, the World Bank;
- Tovar Landa, Ramiro*, "Eficiencia en la regulación financiera y en la reforma de las autoridades de supervisión: Un panorama de los países de la cuenca del pacífico (APEC)", Asociación de Banqueros de México, 66ª Convención Bancaria : Informe del Presidente, 2003, p.65-83.
- Ward, Jonathan*, "The new Basel Capital Accord and developing countries : Problems and alternatives", Working Paper no.4, Cambridge Endowment for Research in Finance (CERF), December 2002.

ANEXO

PRÓXIMOS PASOS PARA EL NUEVO ACUERDO DE CAPITAL DE BASILEA²⁶

Los días 10 y 11 de octubre de 2003, los miembros del BCBS se reunieron para estudiar posibles respuestas a los comentarios públicos recibidos acerca del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea.

Todos los miembros del Comité coincidieron en lo importante que resulta concluir el Nuevo Acuerdo con celeridad y de la mejor manera posible desde el punto de vista técnico y prudencial. El Nuevo Acuerdo debe ofrecer ventajas considerables con respecto al sistema actual. Además, es importante que los bancos cuenten a corto plazo con la mayor certeza posible a la hora de planificar y preparar la adopción de las nuevas normas. Los miembros del BCBS se comprometieron a trabajar con rapidez para resolver los asuntos pendientes para mediados de 2004.

El Comité también reconoció la importancia de los procesos normativos a escala nacional que se están desarrollando en diversas jurisdicciones, así como la necesidad de tener en cuenta el resultado de estos procesos dentro de este mismo plazo de tiempo.

El BCBS se mostró complacido de los esfuerzos que los bancos han desplegado en su preparación para la aplicación del Nuevo Acuerdo y les instó a seguir por ese rumbo. No se espera que los ámbitos de debate que se detallan a continuación vayan a modificar la necesidad para los bancos de seguir mejorando sus bases de datos y sistemas de gestión de riesgo con el fin de prepararse para el Nuevo Acuerdo.

A. Ámbitos de interés

Los principales ámbitos en los que el BCBS identificó posibilidades de mejora en el marco del Acuerdo fueron: modificación del tratamiento que reciben en general las pérdidas crediticias esperadas frente a las no esperadas;

²⁶ Ver BIS, Quarterly Review, December 2003, International banking and financial market developments, 99-101; http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0312i.pdf

simplificación del tratamiento de la titulización de activos, incluyendo la eliminación de la “fórmula supervisora” para reemplazarla por un método menos complejo; revisión del tratamiento de determinadas técnicas de mitigación del riesgo de crédito. El BCBS y sus grupos de trabajo han desarrollado un plan concreto para tratar estos asuntos.

B. El calibrado del Nuevo Acuerdo

El BCBS también debatió sobre la importancia de asegurar que el calibrado del Nuevo Acuerdo logre la consecución de los objetivos del Comité. Así pues, el Comité concluyó que antes de la entrada en vigor del Nuevo Acuerdo, se realizaría una nueva revisión del calibrado a partir de la nueva información recabada. Si fuera necesario, el Comité propondrá ajustes adicionales a dicho calibrado a partir de sus conclusiones, si bien no se espera que tales ajustes vayan a modificar la estructura fundamental del Nuevo Acuerdo.

En lo referente al tratamiento IRB (basado en calificaciones internas) de las pérdidas crediticias, las propuestas actuales defienden que los bancos han de mantener capital suficiente para absorber tanto las pérdidas esperadas como las no esperadas. Los miembros del BCBS han reconocido que este planteamiento suponía un compromiso práctico para solucionar diferencias con respecto a prácticas contables y normas de supervisión nacionales relativas a la dotación de provisiones. Sin embargo, a la vista de los comentarios públicos recibidos sobre el CP 3 y los consiguientes estudios elaborados por sus grupos de trabajo, el Comité decidió volver a tratar esta cuestión y adoptar un método basado en pérdidas no esperadas, sujeto a un ajuste de la definición de capital admisible para bancos que utilicen el método IRB.

Las líneas generales del método que el BCBS pidió a sus grupos de trabajo que desarrollaran con mayor profundidad quedaron descritas en un documento adjunto al comunicado de prensa publicado en la dirección del BPI en Internet el 11 de octubre. El BCBS invitó a las partes interesadas a enviar sus comentarios sobre esta propuesta antes de finales de 2003. Si bien el Comité no consideró que esta propuesta fuera a modificar sustancialmente la mecánica del Nuevo Acuerdo, la consideró suficientemente importante como para merecer una consideración pública adicional.

C. Tratamiento de las pérdidas esperadas frente a las no esperadas

En su reunión de enero de 2004, el BCBS valoró el resultado de las consultas sobre pérdidas esperadas frente a no esperadas, estudiará otros trabajos relacionados con el calibrado del método IRB y comprobará los avances realizados para resolver el resto de asuntos técnicos mencionados anteriormente. Asimismo, estudió la labor llevada a cabo sobre el calibrado del método IRB a la luz de los objetivos del Comité para el capital en general. El BCBS no prevé que vaya a ser necesario modificar el método estándar.

D. Aplicación transfronteriza.

En agosto 2003, el BCBS publicó un informe titulado *Principios de alto nivel para la aplicación transfronteriza del Nuevo Acuerdo*. En su avance hacia la conclusión del Basilea II, el Comité destaca en esta publicación transitoria el trabajo llevado a cabo por el Grupo para la Aplicación del Acuerdo (AIG) a la hora de desarrollar un conjunto de principios que faciliten una cooperación práctica más estrecha y un mejor intercambio de información entre supervisores²⁷. Este informe señala que las actuales responsabilidades transfronterizas de los supervisores del país de origen y de acogida, tal y como quedan establecidas en el Concordato de Basilea y en el Acuerdo vigente, continuarán siendo de aplicación cuando se concluya el Nuevo Acuerdo. El Nuevo Acuerdo necesita de una mayor cooperación entre supervisores.

²⁷ El AIG fue establecido por el BCBS para ayudar al supervisor a intercambiar información sobre la puesta en práctica del Nuevo Acuerdo y sobre sus distintos enfoques.