

## **PARTE V**

---

# **Regulación financiera: el camino por recorrer**



## Los retos de Basilea II para América Latina

**S**E prevé que el nuevo acuerdo internacional sobre regulación y supervisión bancarias, Basilea II, se habrá concretado en 2004 y que los países miembros del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea lo implementarán antes de fines de 2006. Puesto que ningún país de América Latina y el Caribe es miembro de dicho comité, y dado que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial han declarado que la puesta en práctica de Basilea II no se considerará un requisito a efectos de las evaluaciones que realizan del sector financiero, es imposible saber de antemano si la región adoptará el acuerdo.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, todos los países de la región aseveran que calculan los requisitos de capital siguiendo la metodología de Basilea I y, a juzgar por su aceptación internacional, el acuerdo de 1988 ha resultado ser uno de los más exitosos en el ámbito de las normas financieras. Un interrogante central es si Basilea II tendrá la misma divulgación que Basilea I, lo cual dependerá a su vez de que los países de la región consideren apropiada la nueva norma, y de que las presiones del mercado o de los pares alienten a los países a adoptarla.

Basilea II ofrece muchas alternativas, entre otras, el enfoque estándar y los enfoques más avanzados basados en calificaciones internas (IRB). Un interrogante de segundo orden pero aun así importante es el siguiente: de adoptarse Basilea II, ¿cómo deben los países de la región llevar esas normas a la práctica? Hasta la fecha, el sector oficial ha divulgado pocas directrices al respecto y al parecer es urgente ofrecer orientación (véase Powell 2004). Este capítulo sugiere que América Latina y el Caribe se hallan entre dos polos en el sentido de que es posible que el enfoque estándar no contribuya mayormente a vincular el capital reglamentario con el riesgo, en tanto que los enfoques IRB parecen ser excesivamente complejos. Por consiguiente, se sugiere adoptar, quizás como instrumento de transición, un enfoque intermedio basado en calificaciones centralizadas (CRB) (véase Powell 2004). Además, si bien Basilea II fue redactado para satisfacer las necesidades de bancos que realizan operaciones a escala internacional, es sor-

prendente que preste tan poca atención a todo un conjunto de importantes problemas transfronterizos. Dada la importancia de los bancos extranjeros en América Latina y el Caribe, la forma en que los supervisores de los países de origen y de los países anfitriones los regulen y coordinen sus actividades de supervisión son cuestiones claves que deben abordar las entidades de regulación y supervisión bancarias.<sup>2</sup>

### CUESTIONES PERTINENTES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Son muchas las descripciones generales de Basilea II (hay varias disponibles en: [www.bis.org](http://www.bis.org)). Este capítulo se centra en las características de Basilea II que son especialmente pertinentes para América Latina y el Caribe. El nuevo acuerdo se sustenta en tres pilares: el pilar 1, requisitos de capital; el pilar 2, examen de la supervisión y el pilar 3, disciplina de mercado. Después de una breve explicación de los pilares 2 y 3, el análisis se centra principalmente en el pilar 1.

El pilar 2 hace eco de gran parte del análisis del capítulo 6 de este Informe sobre la regulación y la supervisión bancarias. Basta con decir que los países que se atienen completamente a los Principios básicos para una supervisión bancaria efectiva probablemente estarán en cumplimiento con la mayor parte del pilar 2 de Basilea II. Lamentablemente, la región ha tenido dificultades para cumplir con esos principios, sobre todo en lo que se refiere a la independencia de los poderes

<sup>1</sup> También es pertinente la reciente decisión de Estados Unidos de dictaminar que la mayoría de los bancos de ese país deben seguir ateniéndose a Basilea I, de calificar de obligatorios los enfoques avanzados de Basilea II para menos de 20 de los principales bancos, y de permitir quizá que solo unos pocos otros bancos estén autorizados a adoptar Basilea II, y si es así, únicamente los enfoques avanzados.

<sup>2</sup> Véanse los principios de alto nivel sobre cuestiones transfronterizas que el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ha establecido recientemente, BPI (2003), disponible en: [www.bis.org](http://www.bis.org).

de supervisión, las medidas correctivas y el análisis de otros riesgos. Por consiguiente, los países tendrán que acogerse en mayor medida a los principios básicos para poder adoptar el pilar 2.

Aunque el pilar 3 se titula “disciplina de mercado”, se centra más bien en la divulgación de los requisitos de capital de los bancos, desglosados por categorías y en función del monto efectivo del capital bancario. Dada la evolución del cumplimiento con los Principios básicos para una supervisión bancaria efectiva, los resultados de los estudios examinados en el capítulo 6 de este Informe con respecto a la ineficacia de muchos de los indicadores de una supervisión sólida para reducir la probabilidad de crisis bancarias y los indicadores de riesgo moral que incrementan dicha probabilidad, es necesario adoptar medidas que fomenten la disciplina del mercado privado. Cabe preguntarse si el pilar 3 va lo suficientemente lejos. En el capítulo 8 de este volumen, que trata acerca de la disciplina de mercado, se analizan las modalidades de política que podrían adoptarse en la región.

El motivo principal por el que se estableció el pilar 1 es que en Basilea I los requisitos de capital no están vinculados adecuadamente con la asunción del riesgo.<sup>3</sup> Esto es especialmente cierto en América Latina y el Caribe, donde muchos países definen el riesgo a partir de vencimientos en lugar de adoptar criterios basados en la evolución prevista de los créditos. De conformidad con esa definición del riesgo, un préstamo solo se considera arriesgado cuando la pérdida ya ha tenido lugar y los bancos empiezan a acumular capital para absorber dicha pérdida cuando ya es demasiado tarde. Uno de los principales problemas es que esto induce a los bancos a reaccionar en forma procíclica, lo cual genera una elevada volatilidad en los mercados crediticios. Con el fin de evitar este tipo de deficiencias, el pilar 1 de Basilea II propone varias alternativas para vincular los requisitos de capital al riesgo implícito en los activos.

En lo que se refiere a la evaluación del riesgo crediticio subyacente, las alternativas incluyen: i) el enfoque estándar simplificado, ii) el enfoque normalizado, iii) el enfoque simple basado en calificaciones internas (F-IRB), y (iv) el enfoque avanzado basado en calificaciones internas (A-IRB). Cada enfoque general con respecto a la evaluación del riesgo crediticio subyacente entraña decisiones relacionadas con las técnicas que se utilizarán para reducir el riesgo crediticio, el riesgo de titularización y el riesgo operativo. En el cuadro 16.1 se presenta una reseña. Los países deben decidir si seguir ateniéndose a Basilea I o, de adoptar Basilea II, cuál de las numerosas alternativas elegir. En el cuadro mencionado se resumen las posibilidades en el marco de Basilea II mediante una matriz cuatro por cuatro.

Puede sostenerse que las opciones más pertinentes para los países en desarrollo son el enfoque estándar y el enfoque estándar simplificado.<sup>4</sup> Este último es el que más se asemeja a Basilea I y puede considerarse como el conjunto de enfoques simplificados del método estándar correspondiente a las columnas del cuadro 16.1. En el enfoque estándar simplificado, la única forma de que los requisitos de capital bancario se muestren más sensibles al riesgo es por medio de las calificaciones de países que confieren las agencias de crédito para la exportación, publicadas en el sitio de Internet de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.<sup>5</sup> Aunque esto también puede afectar las calificaciones de los bancos a efectos del crédito interbancario (en este enfoque los bancos se calificarían una categoría o grupo por debajo del soberano), no se traduciría en requisitos de capital más sensibles al riesgo para los clientes empresariales no bancarios. Por lo tanto, aplicaría un cargo fijo mínimo a los prestatarios empresariales equivalente al 8%, tasa similar a la de Basilea I.

Además, puesto que la diferenciación del riesgo de los prestatarios empresariales es reducida, las modificaciones de las técnicas para disminuir el riesgo crediticio y el riesgo de titularización también serían mínimas. En relación con este último riesgo, los bancos que aplican el enfoque estándar simplificado solo pueden invertir; no pueden emitir, lo cual puede ser una restricción significativa en un país que se ha fijado como objetivo desarrollar el mercado local de capital. Sin embargo, a diferencia de Basilea I, en el caso del riesgo operativo se establece un cargo de capital específico. Puesto que no se reducen los cargos de capital sobre los préstamos concedidos a prestatarios empresariales de calificación superior, esto en esencia solo agregaría un componente suplementario al capital exigido para cubrir el riesgo crediticio. Aunque el seguimiento del enfoque estándar simplificado es relativamente fácil de efectuar, siendo las tareas de supervisión suplementarias atribuibles al riesgo operativo el componente que eleva los requisitos globales de capital con respecto a los de Basilea I, su implementación no reportaría grandes ventajas en cuanto a la relación entre los requisitos del capital bancario y el riesgo.

Asimismo, el enfoque estándar permite emplear las calificaciones externas de las entidades privadas de eva-

<sup>3</sup> En Rojas-Suárez (2001) se presenta un análisis detallado de las deficiencias de Basilea I en este ámbito, sobre todo en las economías de mercado emergente.

<sup>4</sup> El enfoque estándar simplificado es, en efecto, una recopilación de las alternativas más simples (pilar 1) del enfoque estándar.

<sup>5</sup> [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

CUADRO 16.1 | ALTERNATIVAS BAJO BASILEA II

Aproximación	Técnica básica para medir el riesgo crediticio	Mitigación del riesgo crediticio	Riesgo de titularización	Riesgo operativo
<b>Método estándar simplificado</b>	Agencias de crédito a la exportación (www.oecd.org, Trade Directorate, página ACE).	Simple: ponderación de riesgo de sustitutos de colateral.	Bancos solo pueden invertir (no pueden ofrecer mejoras crediticias o facilidades de liquidez). Ponderación del riesgo = 100 %.	Indicador básico: Capital = 15 % del ingreso bruto.
<b>Método estándar</b>	ACE o agencias calificadoras de riesgo (S&P, Moody's, Fitch).	Simple: (como en la anterior). Comprensiva: monto de exposición reducido sujeto a recortes de crédito y colaterales.	Estándar: utiliza agencias de crédito para la exportación (solo bancos de inversión pueden usar debajo de BB+).	Indicador básico o estandarizado donde el capital del banco = suma ponderada del ingreso bruto por tipos de actividad.
<b>Método IRB básico</b>	Clasificación interna de los bancos de probabilidad de incumplimiento, y fórmula de Basilea II para definir requerimientos de capital (pérdida en caso de incumplimiento dado el 45% para senior y el 75% para subordinada).	Comprensiva, luego pérdida por incumplimiento ajustada por la reducción en la exposición y los requerimientos de capital basados en la fórmula de Basilea.	Bancos de inversión pueden usar clasificaciones de acuerdo a la escala estándar. Bancos generadores de titularización pueden emplear la fórmula supervisora.	Se espera que bancos más sofisticados apliquen el método avanzado donde los requerimientos de capital se calculan por su propio sistema de medición de riesgo.
<b>Método IRB avanzado</b>	Bancos definen la clasificación interna (probabilidad de incumplimiento), pérdida de incumplimiento, exposición al incumplimiento, y maduración. Requerimientos de capital aún definidos con la fórmula de Basilea.	Modelo propio determina la pérdida por incumplimiento, requerimientos de capital basados en la fórmula.	Siguiendo el método IRB básico.	Siguiendo el método IRB básico.

Fuente: www.bis.org.

luación del riesgo para fijar los requisitos de capital. En el cuadro 16.2 se explica cómo funciona este sistema. Por consiguiente, un prestatario empresarial evaluado por una entidad de calificación crediticia reconocida podría ser objeto de un cargo de capital más bajo que el mínimo actual de 8%, si su calificación es razonablemente satisfactoria (mejor o igual que A-) o, a la inversa, un cargo más alto (hasta un 12%) si su calificación es deficiente. Curiosamente, si el prestatario empresarial no ha sido calificado, seguirá siendo objeto de un cargo de 8%, lo cual podría desincentivar a los prestatarios

empresariales a solicitar una evaluación si lo más probable es que obtengan una calificación inferior.

El uso de calificaciones externas es una forma sencilla de relacionar los requisitos de capital bancario con el riesgo de prestatarios empresariales que han sido evaluados y por lo tanto su seguimiento es sencillo. Para América Latina y el Caribe, la principal desventaja de ese enfoque es la baja tasa de penetración de las entidades de calificación crediticia de la región. Actualmente, la mayoría de las carteras bancarias no han sido evaluadas y por consiguiente también es posible que ese

**CUADRO 16.2** LA APROXIMACIÓN ESTÁNDAR DE BASILEA II  
(En porcentaje del requisito de capital de referencia)

Característica	Desde AAA hasta AA-	Desde A+ hasta A-	Desde BBB+ hasta BBB-	Desde BB+ hasta B-	Menos de B-	Sin calificar
Crédito a soberanos	0	20	50	100	150	100
Crédito a bancos opción 1 (calificación se refiere a soberano)	20	50	100	100	150	100
Crédito a bancos opción 1 (calificación se refiere al banco)	20	50	50	100	150	50
Crédito a bancos opción 1 (tratamiento preferencial para crédito de corto plazo)	20	20	20	50	150	20
Crédito a clientes corporativos	20	50	100 <sup>a</sup>		150 <sup>b</sup>	100

<sup>a</sup> Desde BBB+ hasta BB-.

<sup>b</sup> Debajo de BB-.

Fuente: www.bis.org.

enfoque no contribuya significativamente a vincular el capital bancario con el riesgo. Podría sostenerse que el mayor uso de calificaciones externas pondría en marcha incentivos que inducirían a los prestatarios empresariales a ser evaluados. El peligro al respecto es que si estas calificaciones no fuesen objeto de un seguimiento detenido por parte del sector privado u otra entidad, su fiabilidad podría socavarse rápidamente. Por último, como ya se señaló, los prestatarios empresariales tienen pocos incentivos para ser evaluados si saben que recibirán una calificación crediticia deficiente.

El enfoque estándar también incluye un conjunto de modificaciones específicas al acuerdo de capital que afectan a los requisitos de capital de las hipotecas, las exposiciones a minoristas, la concesión de crédito a prestatarios soberanos en moneda nacional y extranjera, y la concesión de crédito a otras instituciones financieras. Con respecto a los tres primeros requisitos, el enfoque establece cargos más bajos por el riesgo crediticio. Por ejemplo, el cargo mínimo por capital de una hipoteca residencial se reducirá de 50% del 8% a 35% del 8%, es decir, la ponderación del riesgo se reduce de 50% a 35%. Con respecto a la concesión de crédito a prestatarios soberanos, la novedad es que en el análisis se admite explícitamente, como “tratamiento preferencial”, una ponderación de cero riesgo (cargo de capital de cero) en el caso del crédito que el banco concede a su soberano propio si el préstamo se financia y se denomina en moneda nacional.

Se supone que la moneda nacional de Italia es el euro, y la de Panamá y Ecuador es el dólar. Sin embargo, si el crédito se denomina en moneda extranjera, el

préstamo será objeto de un cargo de capital que dependerá de la calificación del soberano. Si se otorga la ponderación de riesgo preferencial al prestatario soberano, también se reduciría el correspondiente cargo de capital que se aplica al crédito concedido a otros bancos. Concretamente, si el vencimiento del préstamo es menor a tres meses, y si el crédito se concede y se financia en moneda nacional, la calificación del banco puede subir una categoría con respecto a la calificación vigente. No obstante, es probable que las reglas sobre el crédito interbancario se traduzcan en cargos significativamente más altos que los de Basilea I, en que se permitía una ponderación de riesgo del 20% si el vencimiento del préstamo era menor a seis meses.

Todas estas reglas especiales están sujetas a discreción nacional y por lo tanto no puede saberse hasta qué punto las jurisdicciones las adoptarían para fijar requisitos de capital mínimos. En el caso de América Latina y el Caribe, es dudoso que se justifique por razones de riesgo reducir los cargos de capital (dadas las deficiencias en los derechos de los acreedores y las fallas en los sistemas jurídicos), el crédito minorista (dada la alta incidencia del riesgo sistémico), o la concesión de crédito a soberanos (dada la experiencia analizada en el capítulo 6 de este Informe). Con respecto al crédito a otras instituciones financieras, hay factores que posiblemente justificarían una reducción. No obstante, debe reconocerse que ha habido una sorprendente falta de investigación empírica en los países en desarrollo para elaborar estimaciones de los riesgos relativos apropiados de los distintos tipos de préstamo.

Los dos enfoques finales se conocen por sus siglas,

**RECUADRO 16.1 | LA MATEMÁTICA DEL ENFOQUE BASADO EN CALIFICACIONES INTERNAS**

La fórmula empleada para calcular el requisito de capital ( $K$ ) es una función de la probabilidad de incumplimiento ( $PD$ ), la pérdida en caso de incumplimiento ( $LGD$ ), el vencimiento del préstamo ( $M$ ), y la exposición en el momento de incumplimiento ( $EAD$ ).  $N(X)$  corresponde a la función acumulativa de distribución normal, y  $G(\cdot)$  a la función acumulativa inversa de la distribución normal de una variable normal estándar.

$$\text{Capital\_Requirement}(K) = LGD * N((1-R)^{0.5} * G(PD) + (R/(1-R))^{0.5} * G(0.999)) * (1 - 1.5 * b(PD))^{-1} * (1 + M - 2.5) * b(PD)$$

siendo

$$\begin{aligned} \text{Maturity\_Adjustment}(b) &= (0.08451 - 0.05898 * \log(PD))^2 \\ \text{Correlation}(R) &= 0.12 * (1 - \text{EXP}(-50 * PD)) / (1 - \text{EXP}(-50)) + 0.24 * [1 - (1 - \text{EXP}(-50 * PD)) / (1 - \text{EXP}(-50))] \end{aligned}$$

La fórmula calcula las exposiciones soberanas, de las empresas y de los bancos, y el requisito de capital es 99,9% del valor en riesgo por cada unidad de exposición. Como se explica en el texto, la fórmula

es una aproximación del valor en riesgo de una cartera de activos correlacionados, donde el rendimiento de los activos es función de un solo factor.

Los activos ponderados en función del riesgo ( $RWA$ ) equivalen a  $K$  multiplicado por  $EAD$  multiplicado por 12,5 (=100/8) y por lo tanto el requisito de capital es 8% de  $RWA$ , de conformidad con la metodología de Basilea I.

$$\text{Risk\_Weighted\_Assets}(RWA) = K * 12.5 * EAD$$

En el caso de las PyME (que pertenecen a un grupo consolidado cuyas ventas declaradas no superan €50 millones), se efectúa un ajuste de la correlación,  $R$ , de modo que:

$$\begin{aligned} \text{Correlation}(R) &= 0.12 * (1 - \text{EXP}(-50 * PD)) / (1 - \text{EXP}(-50)) + 0.24 * [1 - (1 - \text{EXP}(-50 * PD)) / (1 - \text{EXP}(-50))] - 0.04 * (1 - (S-5)/45) \end{aligned}$$

siendo  $S$  el volumen de ventas en euros, y las ventas por menos de €5 millones se fijan en un nivel equivalente a €5 millones correspondiente a la máxima reducción permisible de los requisitos de capital.

F-IRB y A-IRB. La diferencia principal que presentan con respecto al enfoque estándar es que los bancos califican a sus clientes y estas calificaciones internas se utilizan para fijar los requisitos de capital. De hecho, los bancos deben establecer primero un sistema de calificación ateniéndose a un número mínimo de categorías de calificación. Posteriormente, deben asignar a cada categoría una probabilidad de incumplimiento. De conformidad con el F-IRB, estas probabilidades se incorporan en una fórmula que se divulga y, teniendo en cuenta un conjunto de otros parámetros que fija el regulador, se calcula el requisito de capital. En el caso del A-IRB, los bancos determinan algunos de los otros parámetros que establece el regulador siguiendo el enfoque F-IRB. Por ejemplo, de conformidad con el A-IRB, los bancos pueden determinar las pérdidas en caso de incumplimiento, la exposición en caso de incumplimiento y el vencimiento del préstamo.

En el caso de un banco con una cartera de préstamos, la fórmula que se aplica a cada préstamo se aproxima a su vez al denominado “valor en riesgo” de la cartera. Por lo tanto, la fórmula incorpora una estimación de

la estructura de la correlación de las probabilidades de incumplimiento de los distintos préstamos.<sup>6</sup> El análisis de esta fórmula se presenta en el recuadro 16.1. El valor en riesgo se define como la pérdida máxima suponiendo una cierta probabilidad. En otras palabras, un valor en riesgo de 99,9% es la pérdida máxima que puede esperarse cada 1.000 repeticiones. Si el capital del banco cubre un 99,9% del valor en riesgo, y el horizonte es de 12 meses, entonces se esperaría que el banco agotara su capital en uno de cada 1.000 años, o que uno de cada 1.000 bancos agotara su capital.

Las características técnicas del enfoque IRB han sido objeto de amplias discusiones y al parecer los reguladores están en desacuerdo, tanto entre sí como en sus discusiones con el sector privado.<sup>7</sup> Una modifica-

<sup>6</sup> La fórmula es una estimación de un modelo de cartera basado en un solo factor del riesgo crediticio en que el riesgo de exposición se ajusta en gran medida al modelo clásico de Merton sobre el riesgo de incumplimiento de las empresas. Véase un análisis más detenido en Merton (1974) y Gordy (1998).

<sup>7</sup> Véase un amplio surtido de comentarios en [www.bis.org](http://www.bis.org).

ción anunciada hace poco que es especialmente pertinente para América Latina y el Caribe tiene que ver con la relación entre el capital y las provisiones. De hecho, la mayoría de los economistas coinciden en que la suma de las provisiones bancarias y el capital tiene que ser equivalente al valor en riesgo y no solo al capital. Según las teorías modernas, las provisiones deben reflejar la pérdida esperada (la probabilidad promedio de la distribución de pérdidas) y el capital debe reflejar la diferencia entre la pérdida esperada y el valor en riesgo (conocida como la pérdida imprevista). Sin embargo, de conformidad con las propuestas de Basilea II, la fórmula para el capital se calibra para abarcar el valor en riesgo global. Esta posición conservadora parece razonable puesto que hasta la fecha no se ha adoptado una norma internacional sobre las provisiones y por lo tanto no hay garantías de que las provisiones de un país reflejen efectivamente la pérdida esperada. Sin embargo, en países en que las provisiones son equivalentes a la pérdida esperada o la superan, cabría la posibilidad de un conteo doble. De hecho, en América Latina y el Caribe las provisiones tienden a ser altas, lo que podría atribuirse a que con frecuencia los reguladores tienen mayor libertad para fijar provisiones que para establecer requisitos de capital, los cuales suelen establecerse por ley. La modificación de la versión final de Basilea II—que los bancos podrán deducir provisiones apropiadas del valor en riesgo para calcular el cargo de capital según el enfoque IRB de Basilea II— reduce al mínimo los problemas de conteo doble.

No obstante, la calibración global del enfoque IRB sigue siendo una cuestión significativa para la región. Hasta la fecha se ha calibrado de tal forma que se aproxima al valor en riesgo de 99,9% correspondiente a una cartera de préstamos comerciales típica de un país del G-10. Es posible que esa calibración no sea apropiada para América Latina y el Caribe. Los estudios de Balzarotti, Falkenheim y Powell (2002) y Balzarotti, Castro y Powell (2003) sostienen que debe efectuarse una recalibración, y el segundo estudio sugiere una técnica sencilla para hacerlo. En la conclusión provisional del estudio de Majnoni, Miller y Powell (2004), basado en datos sobre Argentina, Brasil y México, también se plantea que el valor en riesgo de los bancos de la región posiblemente requiere un mayor volumen de capital que lo indicado por la fórmula de Basilea. Sin embargo, es indudable que queda mucho por hacer para estimar el riesgo a que están expuestas las carteras de crédito de los bancos de América Latina y el Caribe.

Los enfoques IRB implican un cambio radical en las tareas de gestión y supervisión del riesgo bancario.

Los bancos deben crear metodologías de calificación propias y establecer una correspondencia entre las categorías de calificación y las probabilidades de incumplimiento. En la documentación sobre el IRB se estipula que los bancos deben contar con un historial significativo, mediante series cronológicas sobre las calificaciones internas y los resultados que obtienen a lo largo del tiempo, para poder someter la metodología a pruebas retroactivas y garantizar que funciona eficazmente y que los incumplimientos declarados son estimaciones acertadas de los resultados efectivos. Aunque podría sostenerse que en los países desarrollados el resultado de esta modificación es que la regulación se asemeje a la de algunas instituciones más avanzadas y de mayor alcance, en los países en desarrollo los bancos están más atrasados en lo que se refiere a sistemas avanzados de gestión del riesgo. Cumplir con estas recomendaciones exigirá un enorme esfuerzo por parte de la mayoría de los bancos de América Latina y el Caribe, además de un esfuerzo de seguimiento muy considerable por parte de los supervisores.

Sin embargo, como se indica en el cuadro 16.1, el pilar 1 de Basilea II no contempla simplemente modificaciones de la evaluación del riesgo crediticio subyacente. De hecho, incluye varios avances con respecto a Basilea I en cuanto a técnicas para mitigar los riesgos crediticios, el riesgo de titularización y el nuevo cargo por riesgo operativo. Con respecto a las técnicas para mitigar el riesgo crediticio, se establece un enfoque sencillo que consiste en utilizar las calificaciones crediticias externas de los valores o de otros instrumentos utilizados como garantías para reducir el cargo de capital que se aplica a un préstamo típico. Ello reviste especial importancia en mercados en que se realizan operaciones de recompra (*repo markets*) o en mercados en que se emplean valores calificados para constituir garantías. Un enfoque más complejo y de mayor alcance tendría en cuenta el tipo de valor utilizado y la evolución estadística de las cotizaciones—incluida su volatilidad—al realizar el cálculo del cargo de capital. Con respecto al riesgo de titularización, Basilea II también representa un avance con respecto a Basilea I en el caso de bancos que invierten en valores y emiten valores pero que asumen parte de esos riesgos en sus balances. Estas modificaciones son importantes para países que cuentan con mercados de capital de gran alcance o que desean desarrollar sus mercados de capital. Establecer incentivos apropiados para que los bancos puedan garantizar activos en sus balances es quizás un importante elemento para promover los mercados de capital en países en desarrollo donde los bancos suelen ejercer un papel predominante en el sistema financiero.

Por último, esta es la primera vez que el Comité de Basilea ha recomendado aplicar un cargo de capital al riesgo operativo, el cual constituye un elemento importante del riesgo bancario. Anteriormente se subentendía que alguna proporción indeterminada del cargo global de 8% del riesgo crediticio correspondía al riesgo operativo. Dada la distribución de las calificaciones en un país típico del G-10, y la posibilidad de que se reduzcan los cargos de capital de las hipotecas y de las pequeñas y medianas empresas (PyME), la calibración del enfoque estándar debería contrarrestar la aplicación de un cargo por riesgo operativo. En otras palabras, el cargo suplementario por capital correspondiente al riesgo operativo debería ser aproximadamente equivalente a la reducción del capital a efectos del riesgo crediticio, ya que en los países del G-10 la mayoría de las empresas tienen calificaciones que conllevan un reducido cargo de capital. Sin embargo, esto no sucederá en países en desarrollo en que las calificaciones tienen una penetración mucho menor o que posiblemente no estén tan bien distribuidas (es decir, el número de calificaciones inferiores es mayor), y es probable que el enfoque estándar implique requisitos de capital más altos.

El enfoque de indicador básico para establecer el cargo de capital del riesgo operativo ascenderá a un 15% de los ingresos brutos del banco. Según el enfoque estándar, el cargo equivale a la suma del ingreso bruto del banco, de todos los rubros de su actividad, multiplicado por un porcentaje distinto. Es probable que los bancos que adopten los enfoques IRB ya cuenten con modelos propios del riesgo operativo, y el enfoque final permite a los supervisores autorizar que un banco utilice un modelo apropiado para estimar el cargo de capital del riesgo operativo sobre la base del historial de pérdidas de la institución. Asimismo, es probable que el enfoque de indicador básico y el enfoque estándar con respecto al riesgo operativo sean los más relevantes para la región.

El estudio del Banco de Pagos Internacionales (BPI) sobre el efecto cuantitativo parece indicar que los requisitos de capital para cubrir el riesgo operativo de los bancos de los países en desarrollo son altos y variables.<sup>8</sup> Uno de los puntos de vista es que estos bancos tienden a tener un mayor ingreso bruto debido a su menor escala, y porque sus costos y riesgos son más altos que los de sus homólogos en el G-10. Una segunda opinión es que estos bancos no contestaron correctamente el cuestionario de estudio, sobre todo con respecto a la definición del ingreso bruto. Una vez más, la calibración apropiada del requisito de capital para cubrir el riesgo operativo es un ámbito que hasta la fecha ha sido

vagamente examinado en América Latina y el Caribe, y por lo tanto existe gran incertidumbre acerca de que la calibración actual sea la adecuada.

## ¿ES BASELEA II POSITIVO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?

Tanto el Comité de Basilea como el FMI y el Banco Mundial han planteado que los países en desarrollo probablemente necesitarán más tiempo para adoptar Basilea II que el límite de 2006 establecido para los países desarrollados. Asimismo, el FMI y el Banco Mundial han sugerido que a efectos del programa continuo de evaluación del sector financiero, la implementación de Basilea II no se considerará como un requisito.<sup>9</sup> Por lo tanto, no se ha determinado si los países de la región deben adoptar el nuevo acuerdo o si es preferible que sigan adelante con Basilea I y mejoren el cumplimiento con los principios básicos para posiblemente adoptar Basilea II en una fecha futura. Teniendo en cuenta el gran número de opciones en circulación, el sector oficial ha proporcionado poca orientación con respecto a la alternativa más indicada para los países. A fin de ofrecer pautas al respecto, Powell (2004) plantea que las cinco características siguientes pueden facilitar la navegación de los países en este “mar de normas”:

1. El grado de cumplimiento con los principios básicos (y el pilar 2 de Basilea II).
2. La penetración de las entidades de calificación del riesgo crediticio y el funcionamiento del mercado de calificación en general.
3. Los niveles actuales del capital de los bancos y la factibilidad de incrementar los coeficientes de capital bancario.
4. El grado de interés o deseo de desarrollar el mercado interno de capital.
5. La disponibilidad de información y el grado de avance tecnológico de los bancos y/o de las entidades supervisoras en la evaluación y el seguimiento de las reservas para cubrir préstamos incobrables.

<sup>8</sup> El estudio número 3 sobre el efecto cuantitativo puede consultarse en: [www.bis.org](http://www.bis.org).

<sup>9</sup> Algunos analistas plantean que muchos supervisores de países en desarrollo no querrían ser considerados como atrasados con respecto a la “nueva norma” y que a algunas autoridades nacionales les podría preocupar que los mercados castigaran sus países por falta de implementación, aunque no lo hicieran las instituciones financieras internacionales.

En el gráfico 16.1 se indica cómo los países podrían escoger entre las diversas opciones sobre la base de esas características, las cuales se analizan en mayor detalle en las secciones siguientes.

## Cumplimiento con los principios básicos de Basilea

Los datos examinados en el capítulo 6 de este Informe sobre la reglamentación bancaria y el Programa de evaluación del sector financiero del FMI y el Banco Mundial ponen de manifiesto que muchos países (sobre todo en desarrollo) distan de cumplir plenamente con los Principios básicos para una supervisión bancaria efectiva. En promedio, los países en desarrollo están a la zaga de sus homólogos en el G-10 (véase Banco Mundial 2002). La falta de cumplimiento es especialmente inquietante en los siguientes ámbitos: i) supervisión consolidada; ii) independencia, recursos y poderes de supervisión y iii) aplicación de medidas correctivas en forma puntual y eficaz. Si los supervisores no cuentan con recursos ni conocimientos básicos para realizar una supervisión bancaria eficaz, *la primera prioridad debe ser corregir esas deficiencias y es probable que resulte contraproducente adoptar reglas más complejas sobre los requisitos de capital (Basilea II, pilar 1)*. Basilea II también contempla cambios significativos en el nivel de consolidación necesario para la supervisión bancaria, es decir pasa del banco a la sociedad que tiene una participación mayoritaria en el mismo. Los numerosos países que no cumplen con las disposiciones menos exigentes de supervisión consolidada siguen estando muy distantes del espíritu que anima las propuestas de Basilea II.

No obstante, el pleno cumplimiento con los principios básicos es una condición excesivamente estricta para poder adoptar Basilea II. Después de todo, muchos países del G-10 tampoco cumplen con todos esos principios. En general, los países deben cumplir con los principios básicos en la medida que ello sea necesario para llevar a la práctica la opción más apropiada en el marco de Basilea II. Por ejemplo, si el supervisor no tiene los recursos (datos, información, pericia técnica, personal o recursos gerenciales) para examinar si la calibración del enfoque IRB de Basilea II es apropiada para ese país, o para llevar un control eficaz de la forma en que los bancos aplicarían la metodología IRB, es evidente que debe adoptarse una alternativa más sencilla.

## El sector de calificación del crédito

La segunda característica es la situación del mercado de calificación crediticia.<sup>10</sup> En países en que estos servicios

son prácticamente inexistentes, el enfoque estándar tiene poco sentido. Esos países deben atenerse a Basilea I, adoptar el enfoque estándar simplificado o, si cumplen razonablemente con los principios básicos, considerar otro enfoque (por ejemplo, el CRB que se analiza más adelante en el presente capítulo) como posible precursor del IRB de Basilea II. Para países con un activo sector de calificación del crédito, tiene más sentido adoptar el enfoque estándar.

## La factibilidad de incrementar los requisitos de capital

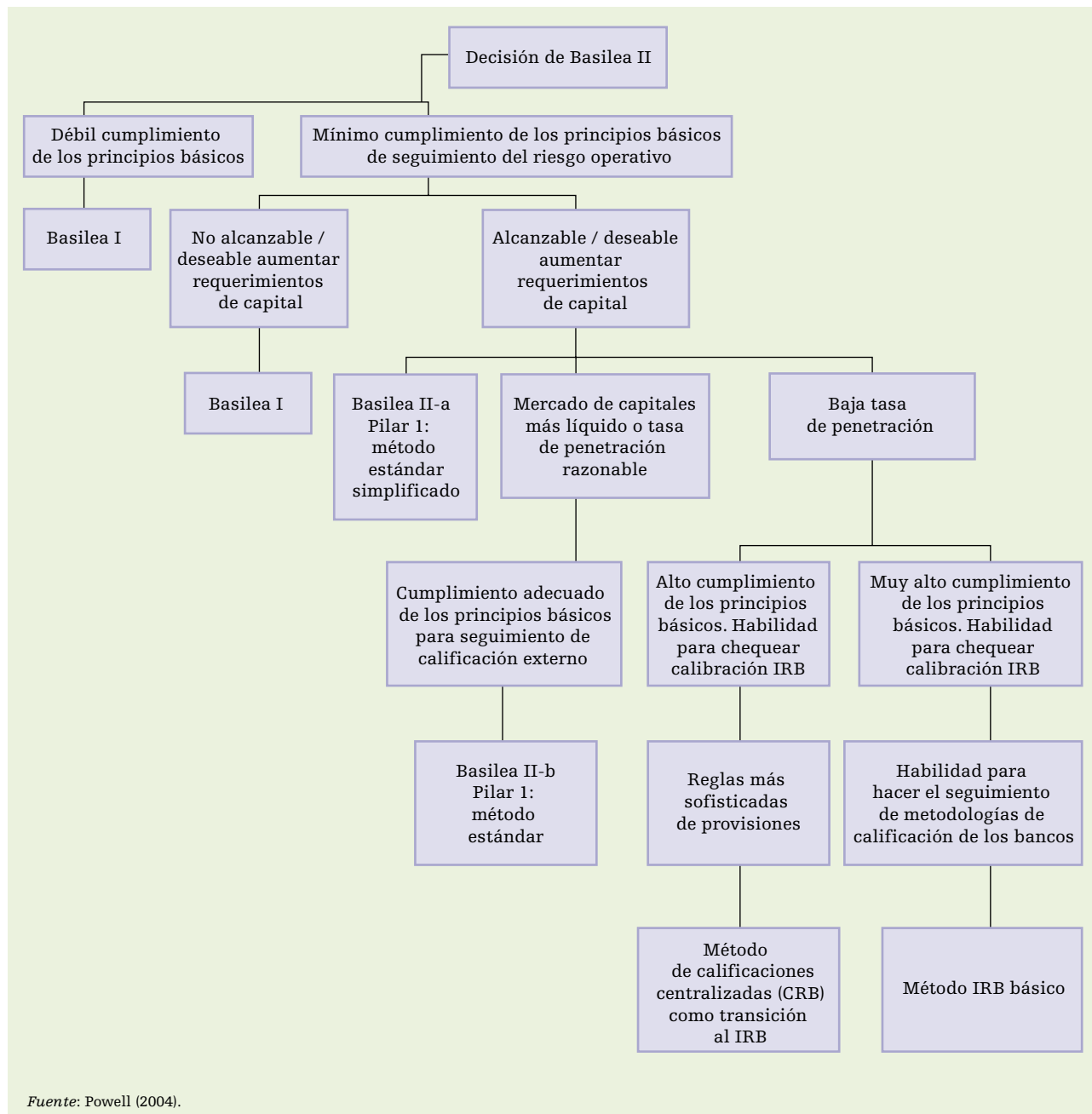
En países que adoptan el enfoque estándar simplificado o en países que adoptan el enfoque estándar y cuyo mercado de calificación crediticia está poco desarrollado, es probable que Basilea II conlleve un fuerte aumento de los requisitos del capital bancario. Esto es especialmente cierto si las ponderaciones de riesgo de las hipotecas no se reducen a un 35%, no se otorga una ventaja suplementaria a las exposiciones minoristas y se adoptan reglas más estrictas sobre la concesión de crédito al soberano. El origen del cargo de capital suplementario es atribuible al riesgo operativo. En países que adoptan el enfoque IRB o estándar y cuyos mercados de calificación crediticia están desarrollados, el requisito adicional correspondiente al riesgo operativo puede verse contrarrestado por los menores cargos de capital que se aplicarían a los títulos de crédito de calificación superior. Sin embargo, es poco probable que esto suceda en un país en desarrollo que adopta el enfoque estándar o el enfoque estándar simplificado. Aunque aumentar los requisitos de capital posiblemente no sea inapropiado, un país en desarrollo que esté estudiando la adopción de Basilea II debe considerar detenidamente el nivel actual del capital bancario y la factibilidad de que pueda incrementarse.

## Profundidad de los mercados de capital

Basilea II incluye mejoras significativas que incrementan la eficacia de las técnicas para mitigar el riesgo crediticio y de titularización. Incluso un país cuyo mercado de calificación crediticia es más bien inactivo puede beneficiarse de las calificaciones empleadas en esos ámbitos. Por ejemplo, si un país cuenta con un mercado

<sup>10</sup> Felaban (2003) y CLAAF (2001) analizan los problemas de adoptar Basilea II en países cuyas entidades de calificación del riesgo crediticio están subdesarrolladas.

GRÁFICO 16.1 Árbol de decisiones de Basilea II



activo de títulos de créditos garantizados (los cuales han adquirido creciente importancia en algunos países), es probable que esos títulos reciban una calificación y por lo tanto podría ser conveniente adoptar el enfoque estándar de Basilea II correspondiente al riesgo de titularización. Aunque esa característica pueda no parecer significativa, si un país desea desarrollar su mercado de capital, es importante asegurar que los incentivos de los bancos sean apropiados para que puedan garantizar los

títulos de crédito. Al respecto Basilea II es mucho más eficaz que Basilea I.

En el caso de las técnicas de mitigación del riesgo crediticio puede plantearse un argumento similar. Basilea II ofrece mejoras significativas y por lo tanto, si es importante que los mercados puedan utilizar títulos-valores para constituir garantías –o si el país desea desarrollar mercados con esa capacidad–, puede resultar apropiado adoptar Basilea II.

## Evaluación y seguimiento de las reservas por préstamos incobrables

La última característica que se sugiere es la pericia de los supervisores y los bancos en cuanto a las reglas de constitución de reservas, el seguimiento y el control. El espíritu de Basilea II es reemplazar las reglas ad hoc con respecto a los requisitos de capital con una estimación más robusta del riesgo crediticio que refleje el valor en riesgo. Este último puede desglosarse en pérdidas esperadas y pérdidas imprevistas, sujeto a un valor de tolerancia estadística. Según la teoría actual, las reservas deben reflejar las pérdidas esperadas, en tanto que el capital debe reflejar las pérdidas imprevistas (véase Rojas-Suárez 2001). Para los economistas, los niveles apropiados de reservas y capital para cubrir el riesgo crediticio se deducen de la misma distribución de probabilidades, es decir, no reflejan más que estadísticas diferentes de la misma distribución.

Con respecto a este enfoque de carácter más general, un supervisor que ha avanzado adoptando reglas de constitución de reservas que se basan en mayor medida en la evolución prevista también habrá afinado sus reglas del capital basadas en el riesgo. En varios países de la región, los supervisores han creado bases de datos centralizadas para llevar un seguimiento de los grandes deudores del sistema financiero y para garantizar que cada deudor conozca el endeudamiento total de los prestatarios más grandes. En algunos casos, estas bases de datos se han ampliado para abarcar la mayoría de los préstamos del sistema financiero, y se utilizan para efectuar un seguimiento y controlar los requisitos sobre la constitución de reservas. Miller (2003b) examina el diseño y el uso de estas bases de datos (véase el capítulo 13 de este volumen). Aunque en la mayoría de los países esos requisitos no se basan en la evolución prevista sino en los atrasos, no cabe duda de que la adopción de un sistema de constitución de reservas y de determinación del capital será más factible si se cuenta con una base de datos de ese tipo. Algunos países, por ejemplo, incorporan una calificación bancaria en estas bases de datos que incluye no solo variables basadas en la evolución pasada sino también análisis de flujos de caja.

La capacidad de los supervisores de los bancos para evaluar y hacer un seguimiento de la constitución de reservas para cubrir préstamos incobrables refleja la calidad de la información de que disponen sobre las reservas y las pérdidas por préstamos incobrables. Un supervisor que contabiliza regularmente las pérdidas en que incurren los bancos por concepto de préstamos y que ha desarrollado instrumentos adecuados –como las matrices de probabilidades de transición y técnicas

simples de calificación del crédito que le permiten hacer un seguimiento de las reglas sobre la constitución de reservas– estará en mejores condiciones de adoptar el enfoque IRB de Basilea II o el enfoque centralizado más sencillo explicado a continuación. Con todo, es probable que el IRB o los principios básicos solo resulten apropiados para los bancos más grandes y modernos. De hecho, en un país en que el sector bancario está muy concentrado, en que unos pocos bancos grandes que emplean las técnicas más avanzadas controlan un gran porcentaje del sector, adoptar el enfoque IRB o el enfoque centralizado reportará ventajas suplementarias, al menos para esos bancos.

## Resumen

Las cinco características mencionadas posiblemente ofrezcan orientación para los países con respecto a las normas de Basilea. Tal vez sea preferible que aquellos países que no cumplan muchos de los principios básicos sigan ateniéndose a Basilea I. Sin embargo, si el objetivo es incrementar los requisitos de capital bancario, el enfoque estándar simplificado en el marco de Basilea II podría ser factible asumir la carga suplementaria del seguimiento del riesgo operativo. Los países con un mercado de calificación crediticia poco desarrollado obtendrán beneficios limitados del enfoque estándar y por lo tanto habría que enfatizar que su adopción incrementará los requisitos de capital. Deberán seguir ateniéndose al enfoque estándar simplificado o, si desarrollan suficiente capacidad de supervisión, considerar la posibilidad de adoptar el IRB de Basilea II u otro sistema intermedio. Sin embargo, los países con mercados de capital más profundos, o que están decididos a desarrollarlos, deberán considerar el enfoque estándar en vista que mejora las técnicas de mitigación del riesgo crediticio y de titularización. Por último, los países que han logrado avanzar en la adopción de reglas sobre la constitución de reservas basadas en la evolución prevista, y cuentan con información y sistemas para controlar las prácticas sobre provisiones de los bancos, estarán en mejores condiciones de considerar el método IRB o el CRB.

## EL ENFOQUE DE LAS CALIFICACIONES CENTRALIZADAS (CRB) COMO TRANSICIÓN AL ENFOQUE IRB DE BASILEA II

En gran medida, América Latina y el Caribe se sitúan entre dos polos en lo que se refiere a Basilea II. Por una parte, la mayoría de los países de la región tiene mercados de calificación crediticia poco desarrollados de

modo que el enfoque estándar no contribuye mayormente a establecer vínculos entre el capital bancario y el riesgo. Por otra parte, las desventajas de Basilea I (y del enfoque estándar simplificado) son bien conocidas. Aunque las autoridades financieras desean estrechar el vínculo entre el capital y el riesgo, muchos supervisores pueden considerar que aún no están en condiciones de adoptar el enfoque IRB —que confiere mayor autonomía a las instituciones reglamentadas— o de supervisar su ejecución.

Debido a estas consideraciones, podría estudiarse la adopción de una metodología, posiblemente como instrumento de transición, en que la *entidad supervisora* establecería una escala de calificaciones y solicitaría a los *bancos* que calificaran a los prestatarios en función de esa escala centralizada.<sup>11</sup> Posteriormente se asignaría una probabilidad de incumplimiento a cada calificación y, teniendo en cuenta otros datos sobre el préstamo, se calcularía un cargo de capital. La desventaja de este sistema es que cada banco tendría que utilizar la misma escala, que puede no ser la más apropiada para los prestatarios. Por ejemplo, un banco especializado en un sector específico o en un determinado tipo de crédito no necesariamente preferirá utilizar la misma escala que un banco de carácter más general o uno que se especializa en otro rubro comercial. La escala de calificaciones podría diseñarse de modo que fuese apropiada para instituciones más grandes a fin de reducir al mínimo los costos para países en que el sector bancario está más concentrado.<sup>12</sup>

La ventaja de este enfoque es que permite que el supervisor haga un seguimiento y un control de las calificaciones de los bancos y por lo tanto un seguimiento y un control más efectivos de la suficiencia de capital en relación con el riesgo. Concretamente, los supervisores podrían fácilmente llevar un control de las calificaciones medias de los bancos y de las calificaciones de un mismo prestatario, tipo de prestatario, tipo de préstamo y región económica. Conjugadas con procedimientos sencillos para detectar valores atípicos y llevar un control de las calificaciones de los bancos y sus principales prestatarios, estas comparaciones son herramientas muy valiosas para las entidades de regulación. Por supuesto, en el caso de países que ya han desarrollado un sistema de calificación bancario a efectos de la constitución de reservas, esta propuesta se basaría en esos sistemas.

Esta metodología no se ajusta estrictamente al enfoque IRB porque en este último el término “interno” se refiere normalmente a la escala y no solo a la calificación. Sin embargo, los mismos tipos de criterios mínimos que se examinan en el enfoque IRB de Basilea II podrían considerarse como un criterio mínimo para este sistema, por ejemplo, en cuanto al número de ca-

tegorías de calificación y al historial de la información. Asimismo, la curva del enfoque IRB de Basilea II podría utilizarse para calcular el cargo de capital a partir de las calificaciones centralizadas y la correspondencia entre esas calificaciones y las probabilidades de incumplimiento. La otra ventaja de centralizar la escala de calificación es que permitiría que el supervisor utilizara datos efectivos sobre los préstamos para verificar la correspondencia y calibración de la curva de cada banco y del conjunto del sistema.

Además, existe una forma sencilla para que los países adopten el enfoque CRB y al mismo tiempo cumplan plenamente con Basilea II. Concretamente, un país podría adoptar el enfoque estándar pero seguir utilizando el método CRB para calcular el valor total en riesgo (después de todo, actualmente el enfoque IRB de Basilea II se calibra para cubrir la totalidad del valor en riesgo). La diferencia entre el valor total en riesgo calculado a partir del método CRB y el cargo de capital del enfoque estándar podría utilizarse para estimar el requisito sobre la constitución de reservas basadas en la evolución prevista que sería apropiado para un préstamo. Según las revisiones de las propuestas de Basilea II que se están considerando actualmente, los países podrían cumplir plenamente con Basilea II y lograr una estrecha vinculación entre las políticas de los bancos y el riesgo recurriendo al enfoque CRB que es más simple.

Por último, el enfoque CRB podría utilizarse como precursor de la metodología IRB. Una vez que el enfoque CRB entrase en funcionamiento, el supervisor podría colaborar con los bancos para aprobar sus escalas y metodología de calificación utilizando dicho enfoque como herramienta de referencia.

## REGLAMENTACIÓN DE LOS BANCOS EXTRANJEROS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como se indicó en el capítulo 10 de este Informe, los bancos extranjeros han adquirido especial importancia en los mercados bancarios locales de la región. Además, la actividad bancaria ha pasado a tener un carácter global que no es sólo internacional.<sup>13</sup> En el cuadro 16.3 se

<sup>11</sup> Esta propuesta se esboza en Powell (2004).

<sup>12</sup> Una versión ligeramente más compleja podría incluir una escala *centralizada* de calificación de carteras.

<sup>13</sup> La internacionalización se refiere a la concesión de crédito transfronterizo, en tanto que la globalización se refiere al establecimiento de instalaciones físicas en más de un país por parte de los bancos. La globalización registró un fuerte aumento en los años noventa.

**CUADRO 16.3 | CRÉDITO DE BANCOS QUE REPORTAN AL BPI (2003)***(En miles de millones de dólares de EE.UU.)*

Grupo de países	Total	Crédito internacional			Crédito local	
		Total	Banco	Soberanos		No bancos
Todos	14.659	10.240	4.567	1.555	4.008	4.419
Desarrollados	12.085	8.473	4.071	1.360	2.948	3.612
En desarrollo	1.459	884	249	169	456	575
África	180	144	44	24	76	36
Asia-Pacífico	447	282	103	52	121	165
Europa	363	235	64	47	122	128
América Latina	468	223	38	45	137	245
Centros transfronterizos ( <i>offshore</i> )	1.031	799	212	8	574	232
Sin lugar definido y otros	85	85	35	17	31	0

*Nota:* Los valores son estadísticas bancarias consolidadas del BPI.

*Fuente:* www.bis.org.

resumen los datos que declara el BPI sobre la actividad bancaria en todo el mundo.<sup>14</sup> Las cifras indican que los títulos de crédito de los bancos que declaran datos al BPI ascienden a aproximadamente US\$14,7 billones, de los cuales US\$1.400 billones se concedieron en crédito a los países en desarrollo y US\$468.000 millones a América Latina y el Caribe. Esto implica que los bancos que declaran datos al BPI conceden un mayor volumen de crédito a la región que cualquier otra región en desarrollo. Además, US\$468.000 millones es una proporción significativa de US\$595.000 millones, cifra que constituye el crédito interno total de América Latina y el Caribe. Por lo tanto, el tratamiento reglamentario de estos bancos reviste importancia crítica para la región.

De los US\$468.000 millones, US\$223.000 millones corresponden a créditos internacionales (créditos transfronterizos o crédito local en moneda extranjera) y US\$245.000 millones a créditos locales (concesión de crédito local en moneda nacional por parte de entidades consolidadas en los bancos que declaran datos al BPI). Lamentablemente, no se dispone de datos desglosados sobre los créditos internacionales correspondientes al crédito transfronterizo y la concesión de crédito local en moneda extranjera. Sin embargo, es evidente que el componente de crédito local en los países en desarrollo, y en América Latina y el Caribe en particular, se ha ampliado considerablemente. Por lo tanto, la forma en que se regulan las subsidiarias y sucursales locales de los bancos que declaran datos del BPI también ha adquirido creciente importancia.

Los créditos internacionales comprenden US\$38.000 millones en crédito concedido a los ban-

cos, US\$45.000 millones en crédito a los gobiernos y US\$137.000 millones en crédito a sociedades privadas no bancarias. Aunque el crédito soberano sigue siendo un componente importante de los créditos internacionales, es evidente que los bancos internacionales conceden un volumen de crédito significativo al sector privado no financiero. Suponiendo que la proporción de créditos locales y de créditos internacionales colocados en el sector privado sea la misma (lo cual es sin duda una subestimación), el crédito total del sector privado no financiero ascendería a unos US\$290.000 millones comparado con el crédito interno total al sector privado no financiero, que alcanza US\$334.000 millones.

Los bancos extranjeros desempeñan una función clave en la región y por lo tanto su regulación y las actividades que realizan revisten una importancia fundamental. Existe cierta polémica en torno de hasta qué punto confieren estabilidad a la intermediación del crédito o más bien provocan inestabilidad (Martínez Pería, Powell y Vladkova 2002; CLAAF 2002; Galindo, Micco y Powell 2003). Además, los bancos extranjeros plantean una serie de cuestiones reglamentarias. En la presente sección se consideran dos de ellos: la modalidad de ingreso y la implementación de Basilea II.

<sup>14</sup> Los bancos que declaran datos al BPI son los que se establecieron en países que se han acogido a los requisitos de divulgación homogéneos estipulados por el BPI y generalmente abarcan los países del G-10 y uno o dos centros extraterritoriales. Las cifras corresponden a fines de septiembre de 2003.

## Autorización y modalidad de ingreso de los bancos extranjeros

En términos reales, los bancos extranjeros pueden ingresar en los mercados locales por medio de una participación mayoritaria o del 100% de una subsidiaria, o mediante la creación de una sucursal. El cuadro 16.4 presenta los enfoques que han adoptado los países; la mayoría ha optado por permitir ambas modalidades legales.

En la selección de la modalidad de ingreso hay que considerar una serie de disyuntivas. En el caso de una sucursal, por ejemplo, la regulación en el contexto de la entidad consolidada está principalmente a cargo de la entidad reguladora del país de origen, y comúnmente se sostiene que la oficina matriz de un banco internacional tiende a ofrecer mayor respaldo a las sucursales. Una subsidiaria sería objeto de la regulación de la entidad reguladora local al igual que los bancos (y probablemente de la entidad reguladora del país de origen en el marco de una supervisión consolidada) y por lo tanto tendría que constituir capital en el país anfitrión y sería objeto de un seguimiento completo por parte de las autoridades locales. Sin embargo, algunos países, incluida Argentina, también exigen que las sucursales de los bancos internacionales constituyan capitales locales al igual que los bancos locales. Si bien en teoría las subsidiarias son entidades jurídicas aparte, en la práctica, si la institución se administra como organismo integrado a escala internacional (y no esencialmente como un organismo autónomo que rinde cuentas a un accionista mayoritario), los tribunales internacionales podrían dictaminar que la sede tiene mayores atribuciones (véase del Negro y Kay 2002).

Estas cuestiones son pertinentes cuando se considera la eventualidad improbable de que la institución local o el banco internacional sean objeto de un problema de gran alcance, lo cual a su vez depende de la ley de bancarota del país. Si esa ley local (del país anfitrión) dispone una *resolución en una sola entidad* (de modo que una empresa se liquida como una sola unidad en el lugar en que fue constituida como sociedad), parecería aconsejable que los bancos extranjeros ingresaran al mercado como subsidiarias, de modo que los pasivos locales estarían respaldados por activos y capitales locales. En el caso en que la ley de bancarota disponga una *resolución en unidades separadas* y que fracase el banco internacional, el país anfitrión esperaría que los activos y capitales locales se destinaran primero a cubrir los pasivos locales; los activos netos serían traspasados posteriormente, incluso si la entidad local fuese una sucursal. Por lo tanto, si las sucursales ofrecen mayor protección contra otros shocks, los tenedores de pasivos nacionales estarán mejor protegidos si los bancos extranjeros ingresan

**CUADRO 16.4** APROXIMACIONES PARA LA ENTRADA DE BANCOS EXTRANJEROS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

Subsidiaria o sucursal	Subsidiaria	Sucursal
Argentina	Costa Rica	Guatemala
Aruba	México	Paraguay
Bahamas		
Bolivia		
Brasil		
Chile		
Colombia		
Ecuador		
El Salvador		
Perú		
Venezuela		

Fuente: Cemla (2002).

al mercado en calidad de sucursales. Sin embargo, si el país adopta la práctica de muchos países en desarrollo de no exigir que las sucursales constituyan capitales locales, podría sostenerse que son preferibles las subsidiarias. Con todo, cabe señalar que las leyes de bancarota de los países siguen presentando incoherencias. Dada la globalización de los bancos le corresponde al sistema financiero internacional resolver esta cuestión.

## Cuestiones transfronterizas y Basilea II

Basilea II no modifica la premisa básica en que se ha sustentado el desarrollo de la regulación bancaria transfronteriza; actualmente las entidades reglamentarias del país anfitrión pueden aplicar normas reglamentarias distintas de las que aplican los supervisores y los bancos del país de origen. De hecho, en muchos casos es posible que se solicite a los bancos que satisfagan la regulación local, en calidad de subsidiaria o sucursal, y la regulación de entidades supervisoras del país de origen sobre una base consolidada a escala internacional.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Como señala Felaban (2003), el hecho de que los bancos estén sujetos a distintos marcos regulatorios puede provocar efectos indeseables en el arbitraje regulatorio. Si en un mismo país se aplican regulaciones distintas a bancos similares, es probable que se produzcan distorsiones. Por ejemplo, se correría el riesgo de que las empresas más solventes empezaran a recurrir a bancos que adopten la metodología IRB, puesto que en ese nuevo enfoque el capital exigido es menor.

Puesto que algunos países seguirán ateniéndose a Basilea I, y dado que Basilea II ofrece varias alternativas, es probable que la duplicación de las normas de regulación siga considerándose como algo normal. Además, en vista de que los bancos internacionales realizan operaciones en muchos países, es posible que tengan que cumplir con regímenes regulatorios múltiples. Al mismo tiempo, es evidente que se justifica una mayor homogeneidad en el tratamiento regulatorio y una reducción de los costos de regulación, tanto para los bancos como para las entidades supervisoras.

El problema que se plantea para la entidad reguladora en el país anfitrión es que el riesgo de una subsidiaria no equivale necesariamente al riesgo del banco internacional. Aunque los riesgos podrían recibir el mismo tratamiento si el banco internacional otorgase a la subsidiaria una garantía transparente de gran alcance, normalmente esto no sucede. Sin una garantía transparente y completa, y si la magnitud de la subsidiaria es grande en relación con el país anfitrión, es más probable que la entidad reguladora local insista en que se apliquen reglas que: i) protejan adecuadamente al sistema financiero local y ii) que la entidad reguladora local pueda comprender, controlar y aplicar.

Asimismo, uno de los principales objetivos de Basilea II debería ser utilizar las cuestiones de supervisión transfronteriza como punto de partida para la cooperación en el ámbito de la supervisión y, de ser posible, para la transferencia de conocimientos a fin de incrementar el cumplimiento de los principios básicos a escala internacional. De hecho, es probable que la intensificación de la cooperación y la transferencia de conocimientos aceleren la homogeneidad regulatoria. Por ejemplo, cuando se realice una inspección in situ de un banco internacional en un país en desarrollo, una posibilidad sencilla sería que la entidad supervisora del país anfitrión pudiera enviar a su personal para acompañar a los inspectores. No obstante, existen seguramente otras modalidades de cooperación que podrían desarrollarse y formalizarse para incrementar la transferencia de conocimientos.

Es probable que muchos de los bancos internacionales que realizan actividades en América Latina y el Caribe adopten el enfoque IRB sobre una base consolidada a escala internacional. Quizás reviste especial interés el caso en que un banco internacional adopta el enfoque IRB y la subsidiaria tenga que atenerse al enfoque estándar de Basilea I o Basilea II debido a la normativa local.

En el afán de promover la eficiencia regulatoria, y sobre todo si la subsidiaria no es demasiado grande en relación con el banco internacional, tendría que poder

justificarse que el supervisor del país de origen autorizara al banco internacional a adoptar el enfoque estándar –como mínimo para los créditos locales denominados en moneda local– a fin de calcular el cargo consolidado de capital. Aunque esto plantearía algunos problemas de consolidación, podría reducir el costo regulatorio sin comprometer demasiado la vinculación entre el capital y el riesgo.<sup>16</sup>

En algunos casos, sobre todo en las economías emergentes más avanzadas, es posible que el país anfitrión admita el uso del enfoque IRB para las subsidiarias de bancos extranjeros. Sin embargo, esto no significa necesariamente que el tratamiento regulatorio sea el mismo en el país de origen que en el país anfitrión. De hecho, parecería poco probable que la curva IRB estuviese correctamente calibrada para cubrir el riesgo en América Latina y el Caribe (véase Balzarotti, Castro y Powell (2003) sobre el caso argentino). Es posible que varios de los parámetros de supervisión necesarios para establecer el enfoque IRB tengan que volver a examinarse, como las pérdidas en caso de incumplimiento y la exposición al riesgo en el momento de incumplimiento. Se considera que Basilea II representa un mínimo; ya que muchos países han adoptado Basilea I con requisitos más exigentes, este tipo de recalibración de Basilea II no debería suscitar polémica.

A fin de fomentar la eficiencia regulatoria, el supervisor del país de origen podría emplear la estimación del capital reglamentario de la entidad supervisora del país anfitrión para calcular el cargo total por capital del banco. El pilar 3 (sobre disciplina de mercado) se apoya en el concepto de la importancia relativa para sugerir los datos sobre el capital y los requisitos de capital que los bancos deben divulgar para cada subsidiaria y tipo de riesgo. Si el supervisor del país de origen permite al banco atenerse a la regulación local a efectos de cumplir con los requisitos de capital del país de origen, el banco tendría que divulgar, de conformidad con el pilar 3 y las reglas de la entidad reguladora local, el monto del requisito y su nivel efectivo de capital.

No obstante, si el supervisor del país de origen no autoriza al banco a satisfacer el requisito de capital local para cumplir con sus exigencias, y el banco es de gran magnitud en relación con el tamaño del país anfitrión, debe pedirse al banco que divulgue el requisito de capi-

<sup>16</sup> Una consideración importante con respecto a la adopción del enfoque estándar es el tipo de calificaciones que deben emplearse. Evidentemente los reguladores locales emplearán las calificaciones de las empresas internas en moneda nacional. En esta propuesta, los supervisores del país de origen también deben aceptar esas calificaciones, sobre todo en el caso de los instrumentos denominados moneda nacional.

tal de la subsidiaria y el monto de capital de conformidad con las reglas del supervisor del país de origen. En otras palabras, en el caso de una subsidiaria en un país en desarrollo, la que debe decidir sobre consideraciones de fondo es la entidad reguladora del país anfitrión, no la del país de origen.

La validez de este argumento se acrecienta cuando se considera que la mayoría de los bancos extranjeros han ingresado en los países en desarrollo adquiriendo instituciones nacionales, no creando empresas nuevas, lo cual implica que se ha perdido información valiosa. En general, esas instituciones nacionales se cotizaban en la bolsa del país y mantenían otros pasivos fijos, por ejemplo, en forma de bonos. La adquisición extranjera suele traer consigo el retiro de la institución de la bolsa y, según el banco y su estrategia organizativa interna y de financiamiento, este puede dejar de emitir instrumentos de deuda locales o reducir sustancialmente su emisión. Con respecto a la evaluación del riesgo, esto significa que la transparencia de los precios de mercado del capital social y del endeudamiento es reemplazada por la garantía –generalmente no transparente– de la empresa matriz.

Este razonamiento da por sentado precisamente lo que se desea determinar: ¿es suficiente aplicar el pilar 3 a las subsidiarias en cada país anfitrión, independientemente de que esto sea pertinente para el grupo? De hecho, una estrategia alternativa sería pedir a las subsidiarias que emitieran una cantidad determinada de deuda subordinada en el mercado local. De este modo se garantizaría al menos un cierto grado de formación de mercados y por ende de los precios sobre el riesgo de la subsidiaria y, por consiguiente, ofrecería una mínima evaluación de mercado del valor de la garantía de la empresa matriz.<sup>17</sup>

## CONCLUSIONES

En este capítulo se ha analizado brevemente el nuevo acuerdo internacional con respecto a los niveles mínimos de capital bancario, Basilea II, y su pertinencia para América Latina y el Caribe. Más de 100 países han adoptado Basilea I, y todos los países de la región aseveran que calculan los requisitos del capital bancario de conformidad con la metodología de Basilea I. Por lo tanto, es natural que estas nuevas propuestas se examinen detenidamente. Además, dichas propuestas ofrecen muchas alternativas, de modo que no se trata únicamente de determinar si debe adoptarse Basilea II sino también de cómo hacerlo. Al mismo tiempo, cabe señalar que el FMI y el Banco Mundial han indicado que Basilea II no se considerará como un requisito del Programa de evaluación del sector financiero, y Estados Unidos ha declarado que la mayoría de los bancos de ese país seguirán ateniéndose a Basilea I.

Tras examinar si Basilea II es indicado para la región, se sostiene que esta posiblemente se halla entre dos polos. Los enfoques (estándar) que son más simples posiblemente no contribuyan mayormente a establecer una vinculación entre el capital reglamentario y el riesgo, en tanto que los enfoques más avanzados (basados en calificaciones internas) parecen ser complejos y plantean dificultades para el seguimiento, dado sobre todo el grado de cumplimiento con los principios básicos de Basilea que se examinan en el capítulo 6 de este Informe. En el presente capítulo se sugiere adoptar, como posible medida de transición, el enfoque intermedio que Powell (2004) denomina el enfoque basado en calificaciones centralizadas. Por último, en estas páginas se han examinado muchos problemas transfronterizos que, curiosamente para un acuerdo internacional, todavía no están del todo resueltos.

<sup>17</sup> Véase el estudio de Calomiris y Powell (2002) en que se pasa revista al experimento de Argentina con la reglamentación de la deuda subordinada.

