

Una banca más

Jaime Caruana y Aditya Narain

LOS REQUISITOS de suficiencia de capital son las reglas que permiten a los supervisores bancarios determinar si los bancos tienen siempre el capital necesario para hacer frente a pérdidas inesperadas. El nuevo marco de adecuación de capital, comúnmente conocido como Basilea II, se está adoptando rápidamente como norma internacional respecto del capital que los bancos deben reservar para atender los riesgos financieros y operativos tanto actuales como potenciales. Sus rigurosos requisitos de gestión de riesgo y de capital tienen por objeto promover la estabilidad financiera internacional al garantizar que los bancos puedan evaluar y gestionar sus riesgos con eficacia.

¿Por qué entonces esas directrices no han amortiguado las secuelas de la actual turbulencia de los mercados?

La respuesta estaría en la implementación desigual e incompleta de Basilea II entre los países. Esta crisis surgió durante la vigencia de Basilea I, pero la pregunta plantea dos cuestiones más fundamentales. Primero, ¿aborda adecuadamente el marco de supervisión de Basilea —específicamente, Basilea II— los aspectos esenciales relativos a las prácticas de gestión de riesgo de los bancos? Segundo, ¿es la implementación plena de Basilea II un remedio eficaz para las alteraciones actuales y futuras de los mercados financieros? En este artículo se estudian las respuestas a estas preguntas, y se llega a la conclusión de que la correcta aplicación de Basilea II fortalecerá el sistema financiero de cada país así como el sistema financiero internacional en su conjunto.

Cobertura de los riesgos

Inicialmente como forma de requisito de suficiencia de capital se estableció el coeficiente de endeudamiento, que restringía los activos del balance a un simple múltiplo del capital disponible y que en algunos países sigue siendo hoy una medida suplementaria de la solidez del capital.

Basilea I, establecido en 1988, introdujo un grado muy básico de diferenciación de los riesgos mediante un sistema sencillo de ponderación (el recuadro 1). Una innovación crucial fue la inclusión de las exposiciones fuera de balance en el marco de ponderación de riesgos, convertidas en equivalentes de crédito. Aunque Basilea I fue diseñado para ser aplicado por bancos de activa

presencia internacional en los países miembros del Comité de Basilea, la mayoría de los países del mundo pronto lo adoptaron como norma de capital.

Los defectos de Basilea I son bien conocidos. Por ejemplo, su marco de ponderación del riesgo carecía de sensibilidad para diferenciar la calidad crediticia dentro de una misma clase de activos,



y se utilizaba la pertenencia a la OCDE como medida del riesgo soberano. Tampoco captaba bien los riesgos emergentes de la exposición a activos titulizados, que han crecido significativamente desde que se adoptó Basilea I (gráfico 1).

Por otra parte, la industria bancaria había avanzado en sus técnicas de evaluación del riesgo y sus modelos de capital económico y deseaba tener un marco regulatorio más riguroso que reflejara tales avances. Basilea II es indudablemente una respuesta a esa inquietud, pero va mucho más allá al incorporar dentro de su ámbito riesgos que antes habían estado excluidos, y es más que una mera regla de capital porque incluye otros dos “pilares” (recuadro 2). Basilea II presenta cuatro mejoras claras respecto del marco anterior. Ante todo, es un conjunto de requisitos de capital más sensibles al riesgo. Además, ofrece incentivos más poderosos para una mejor gestión del riesgo, un marco de supervisión más sólido y el uso de la disciplina de mercado al exigir a los bancos mayor transparencia en sus operaciones.

Consideración de las operaciones complejas

Unos 100 países planean aplicar Basilea II en los próximos años, según una encuesta realizada en 2006 por el Instituto de Estabilidad Financiera, lo que refleja el atractivo del marco tanto para los bancos como para los supervisores.

La gama de alternativas y enfoques previstos en el Pilar I permite abarcar dentro de un mismo marco general a bancos cuyas operaciones presentan diversos grados de complejidad. El método estandarizado utiliza ponderaciones de riesgo basadas en calificaciones externas, mientras que su versión simplificada, al igual que Basilea I, se rige por ponderaciones asignadas por los organismos de supervisión; en el otro extremo, el marco básico y los métodos avanzados basados en calificaciones internas emplean parámetros de riesgo derivados de los propios modelos internos de los bancos. Aunque la mayoría de las discusiones sobre Basilea II se centran en los métodos más avanzados, en más países los bancos seguirán los métodos estandarizados, especialmente en los años iniciales (gráfico 2).

Para atender los riesgos de la transición a Basilea II, los métodos avanzados se adoptarán por etapas en un lapso de uno a dos años, durante el cual seguirá rigiendo Basilea I. En los primeros dos a tres años de su inicio se fijará un nivel mínimo a fin de evitar una caída abrupta del capital exigido. Ese piso se elimina gradualmente al final del período de transición, aunque los supervisores pueden exigir que determinados bancos lo mantengan.

Por diversos motivos, entre ellos las demoras legislativas y la necesidad de que los bancos y supervisores capaciten a su personal y adquieran la capacidad requerida, muchos países han postergado las fechas de implementación. Los países de la Unión Europea implementaron el método estandarizado en 2007 y han

Recuadro 1

Cálculo de los requisitos de capital

En el marco de Basilea I, los bancos deben mantener un capital equivalente al 8% como mínimo de los activos ponderados en función del riesgo, cifra comúnmente denominada coeficiente de suficiencia de capital, aunque en muchos países se mantiene un coeficiente superior al 8% para reflejar las circunstancias nacionales. A cada exposición en dólares del balance de un banco se le asigna una ponderación de riesgo que oscila entre 0% y 100%. Para incluir las exposiciones fuera del balance en este cálculo, se las convierte primero a equivalentes crediticios utilizando un factor de conversión y luego se las pondera según el riesgo.

En el marco de Basilea II no varía el requisito de capital mínimo del 8% de los activos ponderados en función del riesgo, pero las ponderaciones se asignan de acuerdo con calificaciones suministradas por agencias externas o con los modelos del propio banco y sus sistemas internos de calificación. La gama de elementos mitigadores disponibles para reducir la exposición al riesgo crediticio también se ha ampliado considerablemente. Basilea I no cubría el riesgo operativo, pero en Basilea II el requerimiento de capital por este concepto puede calcularse sobre la base del ingreso bruto anual o bien de los modelos de estimación de pérdidas del mismo banco. Los métodos para computar el requerimiento de capital por riesgo de mercado no varían, y pueden basarse en fórmulas del órgano de supervisión o en los propios modelos del banco. En los casos en que se permite aplicar modelos internos, las exigencias en materia de datos, procesos y sistemas son significativamente más rigurosas.

Recuadro 2

Los tres pilares de Basilea II

- **Pilar 1** (requisitos de capital mínimo): Se refiere al conjunto de reglas y metodologías disponibles para calcular el capital mínimo que debe mantenerse frente a riesgos esenciales: de crédito, de mercado y operativo.
- **Pilar 2** (proceso de examen de supervisión): Desarrolla cuatro principios que esbozan las expectativas acerca de la función y responsabilidades de los bancos, sus directorios y sus supervisores en cuanto a identificar y evaluar todos los riesgos (que incluyen pero también van más allá de los riesgos cubiertos en el Pilar 1, como la concentración del riesgo crediticio, el riesgo de tasa de interés en la cartera bancaria de inversiones y el riesgo estratégico) y a mantener capital suficiente de acuerdo con su perfil de riesgo. En el Pilar 2 se da un decidido impulso al fortalecimiento de la gestión de riesgos y los sistemas de supervisión bancaria.
- **Pilar 3** (disciplina de mercado): Procura suplementar la labor de supervisión desarrollando una fuerte asociación con otros participantes del mercado. Exige a los bancos divulgar información suficiente sobre los riesgos del Pilar 1 para permitir el seguimiento de su situación por otras partes interesadas.

Gráfico 1

Transferencia de riesgos

Las exposiciones a activos titulizados de los bancos han aumentado y modificado drásticamente su perfil de riesgo en la última década.

(Emisiones mundiales de valores respaldados por activos en circulación, miles de millones de dólares)



Fuente: Securities Industry and Financial Markets Association.

Gráfico 2

La alternativa más popular

En los próximos años, más países tenderán a seguir los métodos estandarizados de Basilea II para determinar los parámetros de riesgo.

(Planes acumulativos de implementación de Basilea II, número de países)



Fuente: Instituto de Estabilidad Financiera, 2006.

Aún en transición

La mayoría de los países no habían establecido íntegramente el marco de Basilea II cuando comenzó a desatarse la turbulencia financiera en agosto de 2007.

(Cronograma de implementación de Basilea II)

| | Riesgo de crédito (estandarizado) | Riesgo de crédito (avanzado) |
|--------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| Australia | Enero de 2008 | Enero de 2008 |
| Canadá | Noviembre de 2007 | Noviembre de 2007 |
| Corea | Enero de 2008 | Enero de 2008 |
| Estados Unidos | NA | Mediados de 2009 |
| Hong Kong (RAE de) | Enero de 2007 | Enero de 2007 |
| Japón | Marzo de 2007 | Marzo de 2008 |
| Singapur | Enero de 2008 | Enero de 2008 |
| Sudáfrica | Enero de 2008 | Enero de 2008 |
| Unión Europea | Enero de 2007 | Enero de 2008 |

Fuentes: Anuncios y sitios web de los organismos de supervisión.
Nota: NA - no anunciado.

comenzado a implementar los métodos avanzados este año, mientras que los bancos de Estados Unidos pueden comenzar a poner en vigor los métodos avanzados a mediados de 2009. Como la mayoría de los sistemas bancarios que han implementado Basilea II están aún en el período de transición, encontrándose aquellos que lo hicieron antes en el período de funcionamiento paralelo o de aplicación de los niveles mínimos (véase el cuadro), el marco no estaba aún plenamente implementado en muchas de las jurisdicciones en el verano boreal de 2007, cuando comenzó a desatarse la turbulencia en los mercados financieros.

¿Se frena la turbulencia o se la promueve?

Como han revelado varios análisis e informes sobre la crisis financiera, los problemas del mercado exceden el ámbito del marco de suficiencia de capital. La serie de hechos que llevó a la situación actual fue desencadenada por la búsqueda de rendimientos en un contexto de mínimos históricos para las tasas de interés y exacerbada por normas crediticias deficientes, productos financieros complejos y poco claros, la falta de un análisis previo más estricto por parte de los inversionistas, incentivos distorsionados, una inadecuada gestión del riesgo y prácticas deficientes de valoración de activos y divulgación de información. La crisis también ha puesto de relieve la importancia de una evaluación sólida y minuciosa de la calidad de los activos subyacentes, sin la cual cualquier régimen regulatorio perderá rápidamente toda eficacia.

Basilea II no aborda todos los problemas regulatorios que la situación actual del mercado ha revelado. En particular, no es una norma de liquidez, aunque reconoce que el nivel de capital de un banco puede afectar su capacidad de obtener liquidez, especialmente en una crisis, y exige a los bancos evaluar la suficiencia de su capital según su perfil de liquidez y la de los mercados en los que operan. Pero hay amplia coincidencia en que es preciso avanzar más en el desarrollo de directrices para la provisión de liquidez, tema en el cual el Comité de Basilea ya está trabajando.

Pero Basilea II puede cumplir otras funciones importantes y por ello el FMI respalda su implementación plena (recuadro 3). En ese marco, una armonización más estrecha del riesgo con el capital exigiría mantener más capital frente a los créditos de mayor riesgo derivados de prácticas crediticias deficientes. El Pilar 2 alentaría a los bancos a mejorar sus técnicas de seguimiento y gestión de riesgos. El Pilar 3 promovería la divulgación de información sobre la exposición al riesgo de cada banco, sus procesos de evaluación del riesgo y la suficiencia de capital.

Basilea II también puede servir para corregir la distorsión fundamental de los incentivos que supone el tratamiento dado en Basilea I a las exposiciones a activos titulizados. Este último ofrecía fuertes incentivos para trasladar fuera del balance incluso activos de bajo riesgo, y su tratamiento del capital en el caso de la titulización de activos de alto riesgo era inadecuado. La turbulencia actual ha puesto de manifiesto tal distorsión.

Basilea II refuerza considerablemente el tratamiento del capital regulatorio referido a las exposiciones a activos titulizados mediante un enfoque más integral que armoniza los diferentes métodos desarrollados por los distintos países. En el Pilar 1 se prevén diferentes formas de estimar el capital que los bancos deben

mantener frente a los diversos tipos de exposición a productos titulizados. También se eleva el capital requerido para respaldar la titulación de activos de alto riesgo. En el Pilar 2 se enumeran las medidas que pueden adoptar los supervisores si los bancos proporcionan respaldo implícito o sin carácter contractual. Por último, el Pilar 3 contiene una plantilla especial para divulgar información sobre la exposición por titulación de activos.

La turbulencia actual brinda una oportunidad de examinar la robustez del marco de Basilea II con respecto a la titulación. El Comité de Basilea ha emprendido un examen del dicho marco para reforzar el tratamiento del capital respecto de ciertos productos titulizados complejos, la exigencia de aplicar pruebas de tensión a los riesgos jurídicos, de reputación y de liquidez que surgen cuando los productos instrumentados fuera de balance vuelven a este, y la divulgación de información sobre esos rubros.

El debate sobre la prociclicidad

La implementación de Basilea II puede ser un desafío aun en los mejores momentos, y ciertamente lo es en el contexto actual, considerado como el inicio de una caída importante del ciclo económico. La prociclicidad ha surgido entonces como una inquietud crucial que es preciso observar en vista de su impacto sobre la estabilidad financiera (véase “¿Contribuirá Basilea II a prevenir las crisis o las empeorará?” en la página 29).

La mayor sensibilidad al riesgo que presenta Basilea II ha generado cierta preocupación sobre la prociclicidad, una de cuyas

causas es la baja capitalización y la deficiente gestión del riesgo. Los bancos insuficientemente capitalizados tenderán a tomar decisiones abruptas de reducción del crédito cuando haya evidencias de una desaceleración, y aquellos que no han evaluado correctamente los riesgos también pueden verse forzados a reaccionar abruptamente. La mayor sensibilidad al riesgo del nuevo marco puede atenuar algunos de esos efectos procíclicos al promover una mayor conciencia del riesgo y la detección temprana de los problemas, pero en cualquier marco de capital sensible al riesgo los requisitos de capital fluctuarán si la calidad crediticia del prestatario se fortalece o se debilita.

En los métodos basados en calificaciones internas, la prociclicidad potencial es mayor y podría ser inducida a través de los diferentes componentes de los sistemas de calificación: probabilidad de incumplimiento, pérdida en caso de incumplimiento y exposición en el momento del incumplimiento. En la fase descendente del ciclo, podría rebajarse la calificación de los deudores, lo que exigiría elevar el nivel de capital para respaldar el mayor riesgo crediticio, o bien reducir la exposición.

En Basilea II se encara la propensión procíclica de los requisitos de capital basados en el riesgo reconociendo e incorporando elementos prospectivos. En el Pilar 1, por ejemplo, se exige que la calificación del prestatario represente su voluntad y capacidad de pago a pesar de situaciones económicas adversas, que se modelan abarcando al menos un ciclo económico en la industria o región geográfica respectiva. Análogamente, se requiere que las estimaciones de pérdida en caso de incumplimiento reflejen las condiciones en una desaceleración económica y que las estimaciones de probabilidad de incumplimiento cubran un ciclo económico como mínimo. También se exige específicamente que la evaluación de la suficiencia de capital se someta a pruebas de tensión a fin de prever los cambios futuros de las circunstancias económicas adversas, utilizando escenarios de caída de la economía o de la industria, eventos de riesgo de mercado y condiciones de liquidez. Además, el marco establece para el riesgo crediticio una prueba de tensión específica que tome en cuenta una recesión moderada, modelada como dos trimestres consecutivos de crecimiento nulo, para evaluar los efectos en los parámetros de riesgo de los bancos. Todo ello hará que los gerentes de los bancos tomen conciencia de la forma en que los parámetros de riesgo pueden variar durante el ciclo y en condiciones de tensión, e incorporen esos elementos en sus procesos de toma de decisiones y estrategias de capitalización.

La capacidad de los bancos de abordar los efectos del ciclo económico en su sistema de calificación también depende de los principios en que este se basa. Para estimar la probabilidad de incumplimiento según Basilea II algunos bancos pueden emplear sistemas “en un punto del tiempo” (PIT, por sus siglas en inglés) que toman en cuenta la situación vigente. Otros pueden optar por aplicar métodos “a través del ciclo” (TTC, por sus siglas en inglés), que toman en cuenta las condiciones previstas para todo el ciclo. Ambos sistemas tienen sus ventajas, y a veces se utilizan métodos híbridos que combinan las dos características. Cabe señalar que los resultados del modelo PIT fluctúan más durante el ciclo, lo que podría agravar el impacto procíclico, a diferencia de los modelos TTC, que acentúan menos los ciclos crediticios porque determinan las reservas de capital que pueden ser adecuadas para la totalidad del ciclo.

Recuadro 3

¿Cuál es la opinión del FMI sobre Basilea II?

El FMI siempre ha respaldado la implementación plena de Basilea II, en vista de su mayor sensibilidad al riesgo y su mayor atención a la gestión del riesgo y la disciplina de mercado. No obstante, al igual que el Comité de Basilea, considera que los países deben adoptar el marco según sus propias circunstancias, entre ellas la existencia de un marco sólido de supervisión bancaria.

El FMI también ha señalado la inconveniencia de una implementación incompleta, parcial o selectiva. Las diferentes partes del marco se complementan entre sí y deben aplicarse juntas. Si se escogen y combinan solo determinados elementos del marco o se lo modifica se distorsionarían sus incentivos. También podría comprometerse la sensibilidad al riesgo de Basilea II e incluso generar un falso sentido de seguridad y en última instancia dañar —en lugar de respaldar— la estabilidad financiera.

Reconociendo este fuerte vínculo entre la implementación eficaz y la estabilidad financiera, el FMI encabeza una iniciativa para desarrollar una metodología que evalúe la eficacia de la implementación de Basilea II, en consulta con varios organismos de supervisión de economías industriales y emergentes representadas en el Grupo de Enlace del Comité de Basilea. Esa metodología puede emplearse como una herramienta de evaluación y también como un examen de diagnóstico, y actualmente es objeto de pruebas de campo de carácter voluntario en ciertas jurisdicciones. El FMI incluirá exámenes de implementación basados en esta metodología en sus instrumentos de supervisión, especialmente los programas de evaluación del sector financiero, para su uso en los países que implementen el nuevo marco.

El marco de Basilea II no exige explícitamente utilizar uno u otro modelo. Sí se recalca, no obstante, que los bancos deben prestar atención a la volatilidad de su asignación de capital y definir planes estratégicos de captación de capital que contemplen sus necesidades, especialmente en un contexto económico de gran tensión. Como lo ha demostrado la experiencia de algunos grandes bancos internacionales en la turbulencia actual, los beneficios de poder acceder rápidamente al capital en momentos adversos pueden superar los costos de mantener excedentes de capital durante todo el ciclo. Para reducir al mínimo la prociclicidad de Basilea II, es importante que los bancos comprendan que los sistemas PIT exigirán más capital en los momentos favorables para garantizar que los niveles de capitalización sean suficientemente altos en circunstancias más difíciles.

La regulación del capital según el riesgo no es la única fuente de prociclicidad: la implementación simultánea de un sistema contable de valoración a precios de mercado también podría contribuir a generarla. Conforme a la alternativa del valor razonable prevista en la Norma Internacional de Contabilidad (NIC) 39, por ejemplo, los activos y pasivos financieros se valorarán utilizando cotizaciones de mercado o, a falta de estas, aplicando técnicas de valoración, es decir, con ajuste a un modelo. En una fase de caída, quizá no se pueda contar con la fiabilidad del valor razonable y la posibilidad de verificarlo ante la falta de mercados activos y técnicas uniformes de valoración, lo que podría poner ciertos activos en una espiral de precios descendente y generar volatilidad del capital. Tales efectos no deseados preocupan a los supervisores, y la crisis actual ha demostrado que es preciso avanzar más en el análisis del tema.

Otro aspecto que incide en la prociclicidad es el aparente conflicto entre la contabilización de los activos deteriorados según la NIC 39 y los requisitos regulatorios de constitución de provisiones, que pueden ser eficaces medidas anticíclicas. Ello se debe a la capacidad limitada de proyectar las pérdidas esperadas si se aplica la norma contable, que se basa en el concepto de pérdida incurrida. Sería beneficioso para los países encarar un mayor intercambio de experiencias, a fin de satisfacer tanto las exigencias de la normativa contable como las del marco de supervisión sin comprometer sus objetivos específicos. Además, en este plano existe un gran margen para acercar las prácticas contables a las de gestión del riesgo y de supervisión.

Capital adecuado

Las secuelas de la turbulencia actual confirman la necesidad de que los bancos tengan un régimen de capitalización robusto, que los lleve a mantener un capital adecuado para los riesgos que enfrentan, incluido el riesgo del ciclo económico. Muchos grandes bancos internacionales han debido esforzarse por obtener capital durante esta caída de la economía. ¿Qué implica esto para los supervisores bancarios? Primero, es importante realizar estudios de impacto precisos antes de efectuar la transición al nuevo marco. En el caso de los bancos en transición, los supervisores deben estar preparados para prorrogar la vigencia de los niveles mínimos, si así se justifica. Segundo, en este contexto la implementación eficaz del Pilar 2 adquiere una relevancia aún mayor. El Pilar 2 exige específicamente a los bancos reflejar en su evaluación interna de la suficiencia de capital el estado del ciclo económico en el que operan y, a su vez, exige a los supervisores

tomar en cuenta los efectos del ciclo económico en su examen de dicha evaluación. En suma, exige que los bancos se preparen para la mayor capitalización mínima requerida en la fase descendente del ciclo acumulando reservas en los momentos favorables.

En muchos sentidos, el Pilar 2 es el corazón del marco, y agrega un factor de discrecionalidad de los organismos de supervisión al enfoque del Pilar 1, más basado en reglas. Se funda en principios que definen las funciones y responsabilidades de los bancos y de sus supervisores en la evaluación de la suficiencia de capital, que incluyen y superan el alcance de los riesgos previstos en el Pilar 1. Esos principios confieren un alto grado de flexibilidad a los supervisores nacionales en el diseño del proceso de examen de la suficiencia de capital bancario. También se establecen diversas medidas que los supervisores deberían adoptar como “respuestas correctivas rápidas” si de ese examen surge que el capital no es apropiado a los riesgos que enfrentan los bancos, por ejemplo, exigir que estos refuercen sus sistemas de gestión de riesgos, limiten la exposición al riesgo y, por supuesto, mantengan más reservas de capital.

Un proceso en curso

Cuando esté totalmente implementado, Basilea II contribuirá en gran medida a resolver muchas de las deficiencias de gestión de riesgos de los bancos y de su supervisión que son causa de la turbulencia en los mercados financieros maduros. A ello también contribuirá el examen que actualmente realiza el Comité de Basilea, con miras a fortalecer el tratamiento del capital respecto de los productos financieros complejos.

En vista de la turbulencia que sufren los mercados financieros, la transición debe abordarse con cautela para mitigar cualquier efecto no deseado. Los bancos y sus supervisores deben emplear todos los recursos para atenuar la prociclicidad, aplicando pruebas de tensión que contemplen la fase descendente del ciclo económico; prorrogando la vigencia de los niveles mínimos de capital para los bancos en transición, si los estudios de impacto lo justificaran; promoviendo el uso de sistemas de calificación que tomen en cuenta los efectos del ciclo económico; desarrollando un proceso sólido y creíble del Pilar 2 para garantizar que las reservas de capital sean apropiadas para el perfil de riesgo de los bancos, y compartiendo experiencias sobre la forma de encarar la volatilidad del capital que originan las modificaciones contables.

Pero debemos recordar que Basilea II no es una guía general sobre la forma en que los bancos deben conducir sus empresas. Los requisitos de capital no pueden impedir que ellos cometan errores, ni reemplazar sus responsabilidades en cuanto a evaluar el riesgo y administrarlo adecuadamente. Los requisitos de capital pueden, y deben, contribuir a crear los incentivos correctos para la asunción de riesgos y, en general, respaldar su buena gestión. Las reglas contables, los incentivos del mercado y otros elementos del contexto operativo también pueden incidir de manera importante en la conformación de los riesgos. Lograr la coherencia entre estos factores diversos y contrapuestos —contabilidad, gestión del riesgo y regulación— seguirá representando un desafío para los responsables de formular las políticas. ■

Jaime Caruana es Consejero y Director del Departamento de Mercados Monetarios y de Capital del FMI, y Aditya Narain es Subjefe de División en dicho Departamento.