

Hacia una norma bancaria universal Las propuestas del Comité de Basilea

Las propuestas del Comité de Basilea sobre un nuevo marco de capital tendrán importantes repercusiones para los países desarrollados y en desarrollo. Aunque falta elaborar muchos detalles, no sería prematuro que los países comenzaran a prepararse para la aplicación de las propuestas.

Cem Karacadag y Michael W. Taylor

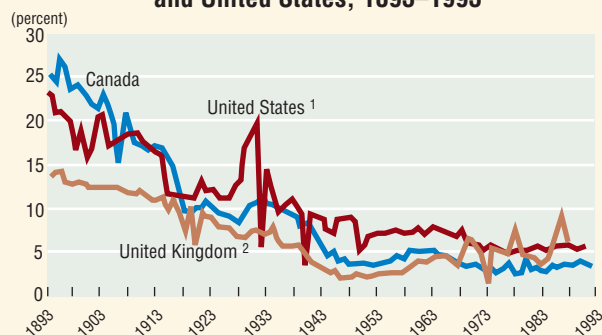
Desde que comenzó a aplicarse, en 1988, el Acuerdo de Basilea sobre capital se ha convertido en la norma mundial para evaluar la solidez financiera de los bancos. El Acuerdo —celebrado por los miembros del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, formado por representantes de las autoridades reguladoras de los países del Grupo de los Diez (G-10)— originalmente debía aplicarse sólo a los bancos con sede en estos países, que operan a escala internacional. Sin embargo, actualmente se aplica en la mayoría de los países —países industriales, economías emergentes y países en desarrollo— y a la mayoría de los bancos, incluidos muchos que sólo operan en el ámbito nacional. Por lo tanto, las recientes propuestas del Comité de Basilea de actualizar el Acuerdo, que ya tiene 12 años, pueden afectar a muchos países. El Comité así lo reconoce y, por lo tanto, ha efectuado amplias consultas con respecto a sus propuestas.

Los objetivos originales del Acuerdo consistían en frenar la disminución del capital de los bancos registrada durante gran parte del siglo XX (en el gráfico 1 figura un ejemplo correspondiente a Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido) y ofrecer un terreno de juego parejo a todos los bancos que actúan en el ámbito internacional. Para alcanzar estos objetivos se estableció un marco de medición de riesgos simple en el que se asignaban todos los activos de los bancos a una de cuatro categorías de ponderación de riesgos, que van del 0% al 100% según el riesgo crediticio del prestatario. Así, el préstamo otorgado por un banco a una empresa comercial tiene una ponderación del 100%, en tanto que el concedido por un banco nacional al gobierno central, en moneda nacional (préstamo que en la práctica carece de riesgos), tiene una ponderación del 0%. En general al crédito interbancario le corresponde una ponderación del 20%. La metodología de Basilea impone a los bancos un mínimo para la relación entre el capital y el total de los activos reajustados en función del riesgo, es decir el total de todos los activos del banco, después de multiplicar el monto de cada activo por el coeficiente de ponderación de riesgos perti-

nente, que es del 8%. Aunque esta metodología no arroja cifras muy exactas —por ejemplo, no permite tener en cuenta la diversificación de la cartera—, el Acuerdo tiene varias virtudes: su aplicación es relativamente sencilla, y permite medir la solidez de los bancos en valores fácilmente comparables y verificables. Además, hasta los primeros años de la década de 1990 su aplicación detuvo el proceso de disminución de los coeficientes de capital de los bancos en la mayoría de los países del G-10, y luego invirtió esta tendencia (véase el gráfico 2).

Varias razones han llevado al Comité de Basilea a revisar el Acuerdo. Una de las más importantes es que en los últimos 12 años se han desarrollado rápidamente nuevas técnicas de gestión de riesgos que hacen que el Acuerdo parezca cada vez más anticuado. Muchos de los principales bancos sostienen que su sistema interno de gestión de riesgos es más eficaz para evaluar los riesgos que el marco del Comité de Basilea, el cual, según ellos, no permite diferenciar adecuadamente los activos de los bancos según amplias categorías de riesgo.

Chart 1
Capital ratios for Canada, United Kingdom,
and United States, 1893–1993



Source: Anthony Saunders and Berry Wilson, 1999, "The Impact of Consolidation and Safety Net Support on Canadian, US, and UK Banks: 1893–1992," *Journal of Banking and Finance*, Vol. 23, pp. 537–51.

¹ Data are available for 1893–1992.

² Data are available for 1893–1990.

Una segunda razón importante guarda relación con los efectos de una década de innovaciones financieras, orientadas en muchos casos a eludir las normas sobre el capital. Así, recientes innovaciones, como la titulización y el uso de instrumentos financieros derivados, han sido motivadas en parte por las normas del Comité de Basilea, y tales innovaciones han reducido la eficacia del Acuerdo. Aunque éste inicialmente obligó a los bancos de los países del G-10 a acumular capital adicional, tras más de una década de innovaciones financieras, han surgido riegos no previstos en el marco de medición del Acuerdo. Éste, en otras palabras, ha ido perdiendo eficacia.

Alternativas de reforma

En julio de 1999, el Comité de Basilea publicó un documento consultivo en el que se establecen varias alternativas de reforma del Acuerdo. El documento establece tres “pilares” de la reforma: mejoramiento del marco de cálculo de la suficiencia de capital; determinación de un proceso de análisis con fines de supervisión, y fortalecimiento de la disciplina del mercado.

Los tres pilares en cuestión se refuerzan mutuamente. El objetivo final consiste en elaborar una norma de suficiencia de capital en la que se tengan en cuenta algunos de los procedimientos más avanzados de las modernas prácticas de gestión de riesgos y se mantenga el concepto de un capital mínimo reglamentario.

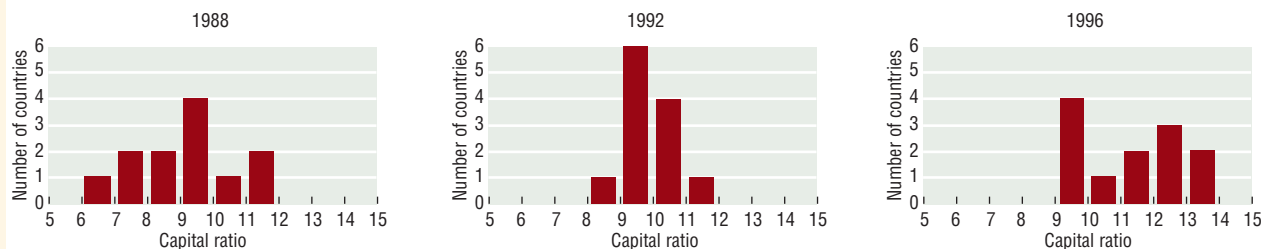
Un mejor cálculo de la suficiencia de capital. Hasta la fecha, el primer pilar es el que ha captado la atención que suscitan las propuestas del Comité de Basilea. La meta del Comité es perfeccionar el actual sistema de ponderación de riesgos de modo de vincular mejor las categorías a los riesgos económicos con los que se ven confrontados los bancos. Aunque evidentemente conviene alcanzar esta meta, esto ha resultado mucho más difícil de lo previsto. La metodología básica propuesta por el Comité —utilizar con fines regulatorios las clasificaciones asignadas por las entidades de clasificación de riesgos— ha suscitado muchas críticas. En gran medida el debate se centra en la exactitud de las clasificaciones: se ha sostenido que éstas no permiten prever la quiebra, aseveración respaldada por el hecho de que las entidades de clasificación no previeron las crisis monetarias asiáticas antes de que se produjeran, en 1997–98. Un problema conexo es que la utilización de clasificaciones podría promover la afluencia y la salida de capital, aumentando,

en lugar de reducir, la probabilidad de que se repitan crisis financieras como la de Asia. Algunos países en desarrollo y con mercados emergentes han criticado esta propuesta porque conferiría excesivas facultades a las entidades de clasificación. También les preocupa la perspectiva de clasificaciones soberanas no solicitadas. Las propias entidades de clasificación no se han mostrado muy entusiastas ante la posibilidad de que se les otorgue una función cuasipública.

Muchas de las críticas recibidas por las entidades de clasificación son exageradas. Como se señala en el informe del FMI *International Capital Markets* de 1999, las razones que impidieron a las entidades de clasificación prever la crisis financiera asiática no son muy distintas de las que hicieron que muchos otros observadores, incluidas las instituciones financieras internacionales, fueran tomados por sorpresa. La experiencia contradice la aseveración de que la medición del riesgo a través de clasificaciones crediticias hace que las corrientes de capital sean más cíclicas: las clasificaciones se han mantenido estables a lo largo del tiempo y la reacción de las entidades de clasificación frente a la crisis asiática fue mucho menos inestable que la de los agentes de los mercados de capital.

No obstante, la adecuada selección de las entidades de clasificación es un requisito previo clave para la utilización exitosa de clasificaciones crediticias externas. El Comité de Basilea ha propuesto varios criterios para el reconocimiento regulatorio de las entidades de clasificación, pero es difícil establecer un adecuado equilibrio entre la adopción de criterios regulatorios apropiados y la necesidad de evitar la creación de altas barreras de ingreso al sector de los servicios financieros. La experiencia de los reguladores de valores en cuanto a la aprobación de clasificaciones para sus propios fines, que son un tanto diferentes, puede representar, en cierta medida, una orientación útil. Las entidades reguladoras de valores se basan en la importante observación de que la reputación de una entidad de clasificación es su más importante activo de capital, así como la principal barrera de entrada en el mercado de la clasificación crediticia. En consecuencia, la Comisión de Valores y Bolsa de Estados Unidos se basa en gran medida en las opiniones de los agentes creadores de mercado y los agentes del mercado para aprobar o rechazar con fines regulatorios la utilización de las clasificaciones de una entidad. Esto lleva a pensar que es conveniente

Chart 2
Distribution of capital ratios, selected years



Source: Patricia Jackson and others, 1999, “Capital Requirements and Bank Behaviour: The Impact of the Basle Accord,” Basel Committee on Banking Supervision Working Paper No. 1 (Basel: Bank for International Settlements).

establecer un proceso de aprobación en el cual los criterios de selección de las entidades de clasificación crediticia den la mayor cabida posible al mercado en el proceso de aprobación, especialmente en los mercados de los países desarrollados.

Aun suponiendo una importante participación del mercado, es probable que un proceso de aprobación descentralizado dé lugar a incoherencias que podrían comprometer la aplicación del Acuerdo en los diversos países. En consecuencia el proceso de aprobación de las entidades de clasificación crediticia debería centralizarse, tal vez a través de un foro que incluya un grupo representativo de los organismos reguladores locales, con la participación de las instituciones financieras internacionales.

Las críticas de que han sido objeto los enfoques basados en clasificaciones externas han llevado al Comité de Basilea a hacer mayor hincapié en una alternativa que el Comité planteó también en el documento consultivo: permitir que los bancos utilicen ampliamente sus propios sistemas internos de clasificación crediticia para determinar el volumen de capital reglamentario que deben mantener. Esta reforma podría caracterizarse como la sustitución de una regulación *basada en normas* por una regulación *orientada a los procesos*. En tanto que el Acuerdo original de Basilea establecía normas para el cálculo del capital, cuya exactitud se procuraba aumentar a través del enfoque de las clasificaciones externas, el enfoque de las clasificaciones internas modificaría el centro de gravedad del procedimiento regulatorio, procurando evaluar la calidad de los procesos de gestión de riesgos de los propios bancos. Este cambio es paralelo a la enmienda del Acuerdo de Basilea sobre riesgos de mercado introducida en 1996, que permitió a los bancos utilizar sus modelos de cálculo del valor en riesgo (VaR) como alternativa al enfoque normalizado de cálculo del capital obligatorio para cubrir el riesgo del mercado, con sujeción a la aprobación de esos modelos por parte de las autoridades reguladoras. A través de las nuevas propuestas sobre el marco del capital se procura ampliar esa concepción de modo de abarcar también el riesgo crediticio.

Actualmente los modelos de riesgo crediticio en los que se utilizan muchas técnicas estadísticas idénticas a las de los modelos de VaR se encuentran en el borde de la práctica de gestión de riesgos. A través de ellos se procura generar, a nivel de toda la cartera, una simulación de la probabilidad de incumplimiento, basada en datos históricos de pérdidas crediticias. No obstante, uno de los problemas que plantea este enfoque es que, a juicio del Comité de Basilea, los modelos de riesgo crediticio aún no tienen la calidad suficiente para que puedan utilizarse con fines regulatorios. Subsisten problemas básicos referentes a la validación y las pruebas de contraste histórico (*back-testing*) de los modelos de riesgo crediticio. Los datos disponibles sobre incumplimiento crediticio, por ejemplo, distan mucho de ser tan generales como los de la variación de los precios de los valores en el mercado, lo que hace de la utilización de modelos de VaR para evaluar el riesgo de mercado un procedimiento práctico. Hasta que puedan resolverse estos problemas no será posible que los modelos de riesgo crediticio cumplan el mismo papel en la evaluación de la suficiencia de capital de los bancos que el que han cumplido los modelos de VaR desde 1996 a los efectos de la evaluación del riesgo de mercado.

En consecuencia, el Comité de Basilea propone utilizar los sistemas de clasificación internos de los propios bancos. En teo-

ría, este método tendría algunas ventajas con respecto al de la clasificación externa, porque incluye datos propios del banco, a los que habitualmente no tiene acceso el público en general. No obstante, algunos estudios sobre los sistemas de clasificación internos de los bancos muestran que las metodologías de estos últimos varían ampliamente: desde sistemas basados en estadísticas hasta sistemas basados en una apreciación razonable. Además, estos sistemas se utilizan con fines y funciones muy diferentes: algunos bancos los utilizan para detectar el deterioro de la calidad de los préstamos; otros para calcular la rentabilidad interna, y por lo tanto también la remuneración de los oficiales de préstamos. Evidentemente, para que los sistemas internos de los bancos puedan utilizarse con fines regulatorios deben estar más estandarizados. El interés que despiertan en el Comité de Basilea no es más que el comienzo de un largo proceso de desarrollo y perfeccionamiento.

La posibilidad de la adopción de un sistema de regulación orientado en mayor medida a los procesos plantea importantes consideraciones a las autoridades reguladoras de los bancos en los países que no son miembros del G-10. La mayoría de los bancos carecen de los mecanismos avanzados de gestión del riesgo interno en que se basa el enfoque alternativo propuesto por el Comité de Basilea para medir el riesgo. En consecuencia, en el futuro previsible la mayoría de los organismos de regulación de los bancos probablemente seguirán utilizando el enfoque estandarizado *basado en normas*. De hecho, hasta ahora sólo unos pocos bancos del mundo poseen sistemas internos de gestión de riesgos suficientemente avanzados como para satisfacer los requisitos que probablemente establecerá el Comité de Basilea. En consecuencia cabe prever que la mayoría de los bancos —de países desarrollados y en desarrollo— seguirán utilizando el enfoque estandarizado, al que incorporarán los avances que el Comité de Basilea apruebe en definitiva.

Por ahora no se sabe a ciencia cierta si el Comité de Basilea se propone mantener el coeficiente mínimo del 8% o sustituirlo por otra pauta. Según su intención declarada, sus propuestas deben influir principalmente sobre la asignación de capital entre las diferentes actividades de los bancos, y no sobre el monto agregado del capital que esas instituciones están obligadas a mantener. Sin embargo, aun en los países que utilizan en forma generalizada la versión revisada del enfoque estandarizado será importante reconocer expresamente el coeficiente mínimo obligatorio del 8%, o un eventual coeficiente sustitutivo. Los países en que el entorno macroeconómico es inestable o de mayor riesgo deben exigir a los bancos coeficientes de capital considerablemente mayores, lo que en la práctica ya sucede en muchos de ellos. Al mismo tiempo, los reguladores de los países de mercados emergentes tendrán que seguir tratando de mejorar los estándares y prácticas de valoración de préstamos y garantías, clasificación de préstamos y formación de reservas para posibles pérdidas por concepto de préstamos, sin los cuales los coeficientes de capital se convierten en indicadores no fiables de la solidez de los bancos.

Análisis de supervisión mejorado. El segundo pilar del enfoque del Comité de Basilea es el análisis a cargo de la autoridad supervisora. A través de él se hace hincapié en que la supervisión de los bancos no consiste simplemente en verificar que éstos cumplan unos pocos coeficientes cuantitativos simples, sino también en

evaluar cualitativamente cuestiones tales como la solidez de la gestión del banco, la firmeza de sus sistemas y controles, la viabilidad de su estrategia operativa y su potencial de generación de ingresos. Una de las fallas del Acuerdo es que deja en la penumbra un factor importante: que un coeficiente único —como la relación entre el capital del banco y sus activos ajustados en función del riesgo— sólo es útil en el contexto de una más amplia comprensión de los riesgos con los que se ve confrontado el banco. Con demasiada frecuencia un banco que, conforme a ese criterio, parece adecuadamente capitalizado resulta, ulteriormente, sumamente frágil. De hecho, tal como sucedió en la crisis financiera asiática, la existencia de un coeficiente de capital mínimo oficialmente establecido puede dar tanto a los bancos como a los mercados y a los reguladores una falsa sensación de seguridad. Al hacer del análisis de supervisión el segundo pilar para la determinación de la suficiencia de capital de los bancos, el Comité de Basilea se propone evitar que se pase por alto la dimensión cualitativa de la supervisión bancaria.

En muchos países con mercados emergentes y países en desarrollo, hacer mayor hincapié en el análisis de supervisión exigirá un considerable mejoramiento de las aptitudes de regulación y la movilización de más funcionarios mejor capacitados. Los mercados emergentes y otros mercados de los países en desarrollo deben tener aptitudes más adecuadas para supervisar a los bancos y a otras instituciones financieras. Los elementos clave de este enfoque, en que debe preverse la obtención de asistencia técnica externa cuando sea necesario, deben incluir una evaluación de diagnóstico del enfoque global de supervisión que aplica el país, un enfoque basado en el riesgo en relación con las inspecciones in situ, el diseño de eficaces sistemas de alerta temprana para la supervisión a distancia, un riguroso seguimiento de las fallas identificadas en las inspecciones a distancia e in situ, y la adopción de un programa general de capacitación en materia de supervisión de los bancos. Evidentemente, esta estrategia no puede ponerse en plena aplicación en pocos años, de modo que los reguladores de los países emergentes y en desarrollo tendrán que comenzar desde ya a elaborar planes a fin de crear la capacidad de supervisión necesaria para hacer realidad el segundo pilar.

Mayor utilización de la disciplina del mercado. El tercero y último de los pilares es actualmente el menos desarrollado de los tres. En él se prevé una mayor utilización de la disciplina del mercado en conjunción con el proceso de supervisión; ello podría lograrse si los supervisores se basaran en mayor medida en información del mercado en el curso de su labor, pero cabe también la posibilidad de que la disciplina del mercado sustituya parcialmente la supervisión a cargo del sector oficial. Una de las propuestas más ampliamente debatidas en este orden de ideas es que los bancos estén obligados a emitir regularmente instrumentos de deuda subordinada. El objetivo de esta propuesta consiste en crear una categoría de inversionistas cuyos incentivos sean compatibles con los de los supervisores bancarios y los organismos de protección de depósitos, y que en forma activa vigile, analice e imponga disciplina a los bancos. La mayoría de los estudios referentes a la utilización de la deuda subordinada como instrumento de disciplina del mercado se centran en la posibilidad de utilizar este instrumento en el mundo desarrollado, especialmente en Estados Unidos.



Cem Karacadag (der.) es economista en la División de Supervisión de Sistemas Financieros II y Michael W. Taylor es economista principal en la División de Cuestiones Sistémicas del Sector Bancario, del Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios del FMI.

Pero antes de que la emisión de este tipo de instrumentos pueda adoptarse como parte de un criterio bancario internacional es necesario considerar su aplicabilidad a las necesidades de los países en desarrollo. Un importante interrogante, por ejemplo, es si los diversos mercados de valores de los países en desarrollo son suficientemente activos como para respaldar los niveles necesarios de emisión de bonos, y suficientemente líquidos como para generar precios de los que pueda extraerse información útil. Análogamente, en la propuesta se parte de la base de que existe una categoría de instituciones financieras del sector no bancario que habrán de invertir en esos bonos, pero en muchas economías con mercados emergentes no existen instituciones de este tipo. Si bien estos temas merecen estudios adicionales, las propuestas sobre utilización preceptiva de deuda subordinada no deben considerarse una panacea a los efectos de crear disciplina en el mercado, sino más bien como un posible elemento en un conjunto de mecanismos destinados a establecer esa disciplina. Uno de estos mecanismos debería ser la adopción de estrictas normas de contabilidad e información, redes de seguridad financiera (basadas en el riesgo) compatibles con incentivos, estrictas políticas de no realización de operaciones de rescate de bancos insolventes, y apertura a la propiedad y competencia extranjeras.

Conclusión

Indudablemente las propuestas del Comité de Basilea tendrán importantes consecuencias en muchos países, e influirán no sólo sobre las corrientes de capital sino también sobre las características de los regímenes de supervisión que los países tendrán que aplicar. Aunque aún no se han elaborado muchos de los detalles de las propuestas, sus principios generales ya han sido enunciados claramente y es necesario que los países comiencen a prepararse para aplicarlos. **F&D**