

Jaime Caruana: Basilea II – un nuevo enfoque de la supervisión bancaria

Intervención del Gobernador del Banco de España y presidente del Comité de Basilea, Jaime Caruana, en el IV Seminario Internacional Anual sobre Desafíos de Política para el Sector Financiero: Basilea II – el sistema bancario internacional en la encrucijada”, 1º de junio de 2004, Washington D.C.

* * *

Es para mí un honor haber sido invitado a unirme a ustedes, los miembros de la comunidad supervisora mundial, en este seminario sobre el futuro de la supervisión bancaria. Quisiera agradecer a nuestro anfitrión, el Presidente Greenspan, por su cálida bienvenida a las sagradas salas de la Reserva Federal. Asimismo, todos expresamos nuestra gratitud al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional y a la Reserva Federal por organizar este seminario. Para que las deliberaciones sean ricas, animadas e informadas, nuestros patrocinadores han reunido una serie impresionante de ponentes y participantes, entre los que se encuentran supervisores de alto nivel, banqueros centrales y otros provenientes de más de 50 países, un logro que demuestra, por cuarta vez, la excelencia de la cooperación internacional y entre organizaciones.

Visión de conjunto

El nuevo marco de la suficiencia de capital, o “Basilea II,” figura, hoy, en prácticamente todas las discusiones sobre lo que será la banca internacional mañana. En este seminario, se abordarán sus implicaciones de política. Entre ellas, los efectos potenciales del nuevo marco sobre la gestión de riesgos dentro de una institución, sobre la competencia entre instituciones, sobre la estabilidad del sector financiero y el futuro de la supervisión y, más extensamente, sobre el crecimiento a largo plazo de la economía.

Lo que distingue a este seminario de otros, es su enfoque en las perspectivas de los países que no son miembros del Comité de Basilea y, especialmente, las de los países de mercados emergentes. Por consiguiente, trataré de enfocar mis comentarios a partir de esta perspectiva por demás pertinente.

Quisiera hablar sobre tres de las preguntas de política más sensibles que se han planteado las autoridades bancarias de esos países —y en otros lugares— sobre Basilea II. La primera: ¿Perjudicará Basilea II el flujo de capital hacia los mercados emergentes y en desarrollo? La segunda: ¿Es Basilea II pertinente para los bancos que operan en esos mercados? Y la tercera pregunta: ¿Producirá Basilea II un deterioro del principio de igualdad de condiciones?

En mis respuestas a estas tres preguntas, destacaré también otros aspectos relacionados del nuevo marco de capital, tales como, la complejidad y el carácter procíclico.

En algunas de las discusiones que he tenido o leído sobre estos temas tan importantes, tuve la impresión de que quizás se presta demasiada atención a las restricciones del capital regulador cuando, en mi opinión, la restricción más vinculante de la mayoría de las decisiones bancarias que adoptan las instituciones más adelantadas es el capital económico. Al mismo tiempo, la atención que se da a otra vía de influencia de Basilea II: el mejoramiento de las prácticas de gestión de riesgos fomentado por los incentivos y los refuerzos de la transparencia contenidos en el nuevo marco, parece no ser suficiente. De hecho, se trata de una de las innovaciones clave de Basilea II con respecto a Basilea I. Basilea II no pretende establecer únicamente requerimientos cuantitativos de capital mínimo, sino también métodos de gestión del riesgo y de la suficiencia de capital basados en incentivos, dentro de un marco de tres pilares que se sostienen mutuamente: requerimientos mínimos de capital, revisión del supervisor y la transparencia.

Yo creo que Basilea II representa una gran oportunidad para que los bancos mejoren sus estrategias comerciales y sus sistemas de gestión de riesgos. En mi opinión, la combinación de una mejor gestión del riesgo, una estructura de capital más fuerte y mejores normas de transparencia en el sistema bancario mejoraría significativamente el acceso de las economías emergentes a los mercados financieros.

Esto plantea dos grupos adicionales de preguntas pertinentes que trataré posteriormente en mi presentación: el primer grupo se relaciona con la transición que deberán hacer las distintas jurisdicciones al nuevo marco y, el segundo grupo, con la cooperación que tendrá que existir entre los países de origen y de destino para que la aplicación del marco sea más eficaz y coherente.

Nuestras discusiones sobre todos estos temas se referirán al título que tan acertadamente escogieran para este evento: “El sistema bancario internacional en la encrucijada.” La maravillosa imagen de una “encrucijada” sugiere dos metáforas que deberíamos tener en mente.

La primera imagen que evoca la palabra “encrucijada” es, por supuesto, el lugar donde se unen cuatro caminos. Es el lugar donde el viajero que ha seguido uno de los caminos hasta ese punto debe detenerse y elegir entre los otros tres para continuar su viaje. Es una buena metáfora para los que estamos reunidos hoy aquí. Es el momento de evaluar el entorno al que estamos entrando, nosotros y nuestros banqueros, y elegir un camino hacia delante que refuerce la supervisión y que contribuya a la seguridad y solidez de nuestros bancos. Al mismo tiempo, no debemos inventar caminos nuevos. Ya existen ‘caminos’ de buenas prácticas usados por los bancos más adelantados, que nosotros podemos seguir y apoyar.

Podríamos descubrir una segunda metáfora pertinente dejándonos inspirar por la belleza del Edificio Eccles de la Reserva Federal y sus referencias arquitectónicas a la antigüedad. En la época clásica, el sistema de las artes liberales estaba compuesto de siete materias. Las primeras tres se relacionaban con la lengua y formaban el “*Trivium*”, que en latín significa “tres caminos”. El “*Quadrivium*” –término en latín para “cuatro caminos”, pero también para “encrucijada”— representaba el estudio de cuatro materias relacionados con los números, a saber, la aritmética y la geometría, pero también la música y la astronomía.

La metáfora clásica del *Quadrivium*, o de la “encrucijada” de materias relativas a los números, parece igualmente adecuada para una discusión de la banca y la supervisión bancaria contemporáneas. En los últimos años, los bancos principales han intentado dotar a las evaluaciones subjetivas del riesgo de técnicas analíticas más objetivas y formalizadas, más rigurosas y más orientadas hacia los números. Después de todo, los números, cuando son los correctos, ayudan a formarse un juicio acertado.

La calificación de la solvencia, el análisis estadístico avanzado y la modelización financiera forman parte de la creciente gama de herramientas que usan los oficiales de crédito y otros para comprender mejor los riesgos que antes se pensaba eran incuantificables. En las actividades de la banca y de la gestión del riesgo habrá siempre más arte que ciencia. Sin embargo, la metáfora de la encrucijada de materias relacionadas con los números nos recuerda que, para seguir vigente en el siglo veintiuno, nuestro sistema de supervisión bancaria tiene que reflejar los avances de la industria respecto de la cuantificación del riesgo y la elaboración de otras herramientas de medición y gestión del riesgo.

Al finalizar este seminario, espero que todos regresemos a nuestros respectivos países con una percepción más profunda de lo que es Basilea II y de nuestro propio nivel de preparación para un enfoque nuevo de la supervisión bancaria. Un refrán español dice “Ni bebas agua que no veas, ni firmes carta que no leas.” Es con ese espíritu que quisiera entrar en materia, dándoles mi opinión de por qué necesitamos Basilea II.

¿Necesitamos Basilea II?

Como bien saben, Basilea II ha sido objeto de más atención por parte de más segmentos de la sociedad, que probablemente cualquier otra reforma de la supervisión bancaria. Los periódicos principales han informado extensamente sobre el tema. Los políticos de todas las tendencias han tratado este asunto. Incluso los propietarios de negocios que nada tienen que ver con las finanzas se han interesado. El grado de debate público nos recuerda que a los bancos se les ha encargado una confianza pública especial y que el propósito de las exigencias de capital es proteger su capacidad de cumplir con esa confianza. Los bancos son los custodios de la riqueza del público y, como intermediarios, del crédito a los consumidores y empresas por igual. Ningún banco puede desempeñar tales funciones si le falta capital. Cuando el capital se agota, el banco entra en quiebra, dejando a las autoridades del Estado –y a los contribuyentes--, como responsables de reparar el daño causado a los depositantes.

En el Acuerdo de Basilea de 1988 se estableció la primera definición y medida internacionalmente aceptada del capital bancario. De muchas maneras, el Acuerdo de 1988 fue un éxito rotundo. Quizás por la facilidad de su aplicación, fue adoptado en más de 100 países, incluidos la mayoría de los países que hoy están representados aquí. Como resultado, el Acuerdo fue reconocido como una de las medidas de referencia de la salud financiera de un banco.

Aunque la sencillez del Acuerdo fue una ventaja para promover su aceptación, hoy en día, esa misma sencillez se está convirtiendo rápidamente en un estorbo, para banqueros y supervisores por igual. Los arquitectos del Acuerdo de 1988 no hubieran podido prever jamás la evolución que han sufrido en los últimos 16 años las metodologías de medición y gestión del riesgo.

Para comenzar, los avances de la tecnología, las telecomunicaciones y los mercados han cambiado el modo en que los bancos recogen, miden y administran sus riesgos. Habiendo adquirido experiencia en cuantificar su exposición al riesgo de mercado, hoy en día los bancos están cuantificando y empleando estimaciones cada vez más fiables del riesgo crediticio asociado con determinados prestatarios. Del mismo modo, los bancos buscan cuantificar de manera más confiable su exposición al riesgo operacional, o el riesgo de pérdidas provenientes de las fallas de los procesos o sistemas internos o del daño causado por una perturbación externa. Gracias a la evolución de los mercados, los bancos tienen también más herramientas para manejar y transferir el riesgo crediticio, como por ejemplo, mediante las transacciones de titulización y los derivados de crédito.

A medida que la gestión de riesgos se vuelve más compleja, las sencillas y estáticas reglas del Acuerdo de 1988 se están volviendo menos pertinentes. Para los bancos más adelantados, las viejas reglas son una carga que restringe sus capacidades de administrar sus negocios con relación a las mejores prácticas e información disponibles hoy en día. Los supervisores, por nuestro lado, tenemos menos confianza en las medidas de riesgo del Acuerdo de 1988 para bancos que adoptan las formas más sofisticadas de asunción y mitigación de riesgos.

Para finales de los años 90, los bancos y los supervisores nos dimos cuenta que necesitábamos un marco de capital nuevo. Sin embargo, una persona en particular sabía que deberíamos hacer algo más que modificar los requerimientos mínimos. Bill McDonough, el anterior presidente del Comité y ex presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, convenció a los líderes de la industria, de los bancos centrales y de los organismos de supervisión que deberíamos proporcionar incentivos para avanzar el estado actual de la gestión de riesgos a toda la industria. El Sr. McDonough no intentó reducir la cantidad de capital de la banca, buscó, más bien, incrementar la estabilidad del sistema financiero mundial – un objetivo que beneficiaría no sólo a los bancos, sino a las empresas y consumidores también.

Con el fin de trabajar hacia una mayor estabilidad financiera, el Comité de Basilea está combinando varios enfoques de política para reemplazar el actual marco de capital. Como dije anteriormente, Basilea II consta de tres pilares que se refuerzan mutuamente. El primer pilar ajusta

los requerimientos mínimos de capital de manera más razonable al riesgo subyacente que soporta cada entidad. En virtud del segundo pilar –la revisión del supervisor–, los supervisores analizan las evaluaciones que realiza cada banco de sus propios riesgos y determinan si esas evaluaciones parecen razonables. El tercer pilar, la disciplina de mercado, refuerza los incentivos externos para la gestión prudente. Este pilar, al aumentar la transparencia de la información financiera que presentan los bancos, fortalece la capacidad de los participantes en el mercado de recompensar a los bancos bien manejados y penalizar a los que se manejan mal.

Podríamos decir que, a través de los tres pilares, Basilea II busca una “frontera eficiente” de objetivos de política. Cada pilar ofrece algo que los otros dos no pueden proporcionar. Cada uno es esencial para conseguir nuestro objetivo general de lograr la estabilidad financiera.

Los tres pilares representan una visión mucho más compleja del riesgo y un enfoque mucho más amplio de la supervisión del capital bancario que el método de “un pilar” del Acuerdo de Basilea de 1988. Por consiguiente, el Comité ha entablado un diálogo público exhaustivo –y a veces agotador– con banqueros, supervisores y otros observadores sobre la estructura y los méritos de Basilea II. Ese diálogo fue muy importante para mejorar la calidad del nuevo marco y quisiera expresar mi agradecimiento a todos aquellos que se esforzaron por compartir sus opiniones y preocupaciones. Nos han brindado la perspectiva de otros mercados y de otros países. Han compartido sus comentarios detallados sobre las propuestas. Han alentado a sus bancos a participar en nuestras consultas. Las mejoras que el Comité introdujo en Basilea II no hubieran sido posibles sin sus aportes.

En efecto, fue durante esas discusiones públicas que los encargados de formular las políticas en los países de mercados emergentes plantearon tres preguntas sensibles. Quisiera abordar ahora esas preguntas y ayudar a explicar algo de lo que estoy convencido: que Basilea II representa una oportunidad para los bancos y los supervisores de muchos países.

1. ¿Perjudicará Basilea II el flujo internacional de capital?

La primera pregunta clave en la discusión sobre el nuevo marco y los mercados emergentes es saber si Basilea II perjudicará el flujo transnacional de capital y especialmente a los mercados emergentes. En este contexto, algunos observadores indican que la mayor sensibilidad al riesgo del nuevo marco de capital podría reducir el flujo de inversión extranjera en las economías en desarrollo, ya que las exposiciones a esas economías podrían considerarse como de mayor riesgo. Como explicaré luego, yo estoy convencido de que Basilea II no tendrá un efecto importante sobre el flujo de capital. Basilea II pretende ajustar las normas de capital de manera más razonable a las prácticas corrientes de los bancos y no cambiará el modo en que los bancos evalúan efectivamente el riesgo para decidir si invertir o no en las economías de mercados emergentes.

Para entender esta respuesta, debemos entender primero el problema que quizás haya originado este debate. Una de las críticas válidas del Acuerdo de 1988 se relaciona con el tratamiento algo arbitrario que da al riesgo país. El Acuerdo de 1988 asigna ponderaciones, y por ende exigencias de capital, a los estados soberanos y prestatarios conexos, así como a las organizaciones bancarias, basándose en la pertenencia del país en cuestión a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. La “Regla del Club de la OCDE”, como se la conoce, asignaba una ponderación de riesgo igual a cero a las exposiciones a estados soberanos miembros de la OCDE, lo que significaba que no era necesario mantener capital para esas exposiciones soberanas. En cambio, las exposiciones a todos los demás países recibían una ponderación de riesgo estándar de 100%, equivalente a una exigencia de capital de 8%.

La Regla del Club pretendía ayudar a distinguir entre los prestatarios soberanos de mayor y menor riesgo y sus bancos. En retrospectiva, parece ser una manera bastante injusta de dividir el mundo. En efecto, algunos miembros de la OCDE han sufrido problemas económicos graves que han amenazado con dañar su capacidad de reembolso, mientras que varios estados no miembros de la OCDE han tenido un muy buen desempeño en los mercados de la deuda internacional.

Cuando el Comité se propuso revisar el Acuerdo de 1988, queríamos resolver el asunto del tratamiento arbitrario del riesgo país que la Regla del Club había introducido. Nuestra solución en Basilea II, fue asignar ponderaciones de riesgo, y por ende, exigencias de capital, a las exposiciones a prestatarios soberanos y a bancos que reflejaban una medida de su riesgo crediticio. Los bancos que adopten el método estandarizado de riesgo crediticio determinarán la ponderación de riesgo de sus exposiciones a soberanos y bancos sobre la base de la calificación externa de crédito de esos prestatarios. Los bancos que adopten el método basado en la calificación interna se apoyarán en su propio juicio del riesgo crediticio involucrado.

Basilea II elimina las distinciones arbitrarias impuestas por la Regla del Club y establece requerimientos de capital basados en medidas externas o internas del riesgo crediticio. Sin embargo, algunos observadores han supuesto que un enfoque más sensible al riesgo podría hacer subir no sólo los requerimientos de capital, sino también la fijación de la tasa de interés de los préstamos a los países y bancos de mercados emergentes.

Con este supuesto se acaba el debate. En efecto, los argumentos que sugieren que Basilea II reducirá los flujos de capital a los mercados emergentes, nos exigen aceptar la visión de que el capital regulador impulsa la fijación de la tasa de interés de los préstamos, algo que no ha sido probado en ninguna investigación.

De hecho, los estudios de investigación y las propias discusiones del Comité con los bancos indican que es otra cosa la que impulsa la fijación de la tasa de interés. Al determinar el precio de un préstamo, los bancos consideran todos los riesgos económicos asociados con un prestatario determinado. Es el "capital económico" el que impulsa la fijación de la tasa de interés, no el capital regulador.

Los trabajos de investigación sobre la fijación de la tasa de interés de los préstamos internacionales concedidos por consorcios han confirmado que "la fijación de la tasa de interés varía positivamente con el riesgo crediticio." Esta conclusión no debería ser una sorpresa para ningún banquero o supervisor – los bancos que no fijan la tasa de interés de sus préstamos sobre la base del riesgo crediticio del prestatario, probablemente no seguirán operando por mucho tiempo. Cuando se la aplica al contexto de prestatarios soberanos o bancarios, esta conclusión sugiere que la fijación de la tasa de interés de los préstamos ya toma en cuenta la calidad de crédito de los prestatarios.

Estudios como éste han concluido que, por consiguiente, aun los países con la calidad de crédito más baja, probablemente no sufrirán una contracción marcada de los flujos de capital. ¿Por qué creerlo? Porque los bancos que manejan sus riesgos adecuadamente ya están considerando todos los riesgos a los que se enfrentan cuando hacen un préstamo a prestatarios de mayor riesgo y, por lo tanto, la calidad de crédito más baja de un país ya fue contabilizada dentro del precio del préstamo, aun bajo las reglas de capital existentes hoy.

Además, Basilea II cuenta con elementos adicionales que pueden contribuir a aliviar las preocupaciones relativas al impacto sobre los flujos de capital. Permítanme mencionar la reducción de las exigencias de capital para la concesión de préstamos al público, hipotecas residenciales, pequeñas y medianas empresas (exposiciones menores a €1 millón) y préstamos vencidos bien provisionados.¹ También, el reconocimiento de los mitigantes del riesgo crediticio, tales como, el colateral y las garantías, es significativamente mejor en el nuevo marco de Basilea II.

¹ En el método estandarizado, la ponderación de riesgo del préstamo hipotecario residencial es 35%, en lugar de 50% en Basilea I. Para las PYME y otros servicios al detalle, la nueva ponderación de riesgo es 75%, contra 100% en Basilea I. Los préstamos en mora pueden tener una exigencia de capital de 50% cuando la provisión es suficiente (reservas para pérdidas > 50%).

Siguiendo la misma vena, quisiera responder a un comentario que a menudo he oído y que se relaciona con este tema. Algunos observadores sostienen que Basilea II tendrá un efecto perjudicial sobre los flujos de capital a las economías de mercados emergentes porque el nuevo marco no reconoce los beneficios de diversificación que caracterizan a las inversiones en esos mercados.

Es cierto que Basilea II no alcanza a reconocer los beneficios de diversificación de los modelos de riesgo crediticio, aunque el método basado en la calificación interna sí reconoce, en cierta medida, los beneficios de diversificación, al asumir que los activos de un banco se benefician del mismo grado de diversificación del que goza un banco internacionalmente activo regular. Bajo el enfoque evolutivo de Basilea II, el Comité reconoce la importancia de sostener un diálogo activo con la industria en lo que concierne al desempeño de estos modelos y su comparabilidad entre bancos, y hemos incluido este punto en nuestro programa de trabajo futuro.

Sin embargo, la razón principal por la que no reconocimos completamente los efectos de la diversificación en esta etapa, es que primero tenemos que ver una evidencia clara de muchos bancos de que ellos mismos cuentan con sistemas eficaces para evaluar y cuantificar esos efectos y que se apoyan en su medición de la diversificación para la gestión diaria del riesgo. Desde luego que a medida que los sistemas mejoran en el futuro, con gusto los analizaremos y, en cuanto exista una “práctica óptima” en este ámbito, estaremos mejor preparados para reconocerla dentro del marco de capital. Entretanto, la experiencia con los modelos crediticios internos nos suministrará información muy valiosa.

Por otro lado, como la fijación de la tasa de interés de los préstamos está impulsada principalmente por el capital económico y no por los requerimientos reglamentarios, los bancos son libres de reconocer los beneficios de la diversificación en sus cálculos internos del capital económico. Por consiguiente, ellos pueden en efecto recoger su sentido del beneficio de la diversificación en sus decisiones de crédito y en la fijación de intereses para cada prestatario, ya sea en un país de mercado emergente o en otro.

Desde otra perspectiva, yo creo que los mercados emergentes deberían preocuparse no sólo del nivel de capital que ingresa al país, sino también de la volatilidad de ese flujo. Los cambios abruptos de los flujos de capital pueden ser tan perjudiciales como las contracciones. La volatilidad destruye la confianza de las empresas y gobiernos en el suministro futuro de crédito, haciendo que la planificación a largo plazo pierda todo sentido. Estoy convencido de que los bancos que utilicen especialmente los métodos avanzados de evaluación del riesgo crediticio, adoptarán una visión a más largo plazo de sus inversiones internacionales, puesto que las pruebas de tensión y otros requisitos garantizarán que consideren la manera en que sus riesgos reaccionarían a determinados cambios en el mercado. Cuando los sistemas bancarios están suficientemente capitalizados, bien manejados y los riesgos se evalúan correctamente dentro del horizonte temporal adecuado, el sistema financiero se vuelve más estable, menos procíclico, mejor preparado para promover el crecimiento sostenible y más resistente en épocas de crisis. Los procesos de evaluación de riesgos más formalizados y disciplinados podrían facilitar la detección temprana de desviaciones o errores, y eso podría facilitar hacer correcciones más fluidas en la primera etapa, reduciendo así la probabilidad de que se produzcan cambios repentinos de las decisiones de inversión. Esto, a su vez, debería beneficiar a las economías de mercados emergentes al aumentar su grado de confianza en el nivel futuro de la entrada de capital.

Carácter procíclico

Todo esto se relaciona estrechamente con la discusión sobre el carácter procíclico, una cuestión importante de la que el Comité se ha ocupado con toda la seriedad del caso.

Concretamente, algunos han sugerido que los métodos basados en las calificaciones harán subir el costo del crédito para los prestatarios, precisamente en épocas de disminución de la oferta de crédito, es decir, cuando existe contracción de la actividad económica. A raíz de esto, ha surgido la

preocupación de que Basilea II podría empeorar la fragilidad de los mercados emergentes. El comportamiento de la banca es, en cierta medida, procíclico. La pregunta que deberíamos hacernos es si Basilea II empeorará excesivamente este comportamiento. Personalmente creo que las preocupaciones al respecto podrían reflejar la percepción que cuestioné anteriormente de que las exigencias de capital reglamentario están a la base de las decisiones de fijación del precio del crédito. Como dije, la investigación indica que es el capital económico el que impulsa la fijación del interés, no el capital reglamentario. Por consiguiente, Basilea II sencillamente ajustará las normas de capital reglamentario de manera más razonable a las prácticas reales de los bancos; no cambiará el modo en que fijan el precio de sus servicios de crédito.

Sin embargo, el Comité reconoce que cualquier marco de capital sensible al riesgo causará una fluctuación del requerimiento de capital para la misma exposición si la solvencia de un prestatario aumenta o disminuye. Para reducir las oscilaciones excesivamente grandes de los requerimientos de capital, el Comité ha aplanado las curvas de ponderación de riesgo en el método basado en las calificaciones internas del riesgo crediticio, de modo que un cambio pequeño del riesgo crediticio no produzca un cambio grande de los requerimientos de capital. Al mismo tiempo, el Comité pedirá a los bancos que empleen los métodos más avanzados que adopten un enfoque con más visión hacia el futuro de la gestión del riesgo crediticio, realizando pruebas de tensión de su cartera de préstamos. Las pruebas de tensión pretenden ayudar a los bancos a entender cómo sus exposiciones al riesgo crediticio pueden cambiar en el futuro, si el mercado sufre los efectos de alguna perturbación repentina.

2. ¿Es Basilea II pertinente para los bancos que operan en países de mercados emergentes?

La primera pregunta clave tenía que ver con el impacto potencial de Basilea II sobre la inversión y los flujos de capital entre países. La segunda pregunta clave, la que quisiera tratar ahora, es saber si Basilea II es siquiera pertinente para los sistemas bancarios de los mercados emergentes.

En mi opinión, los supervisores y bancos de todos los mercados podrán sacar partido de los principios y la visión de supervisión de Basilea II. Debo reconocer que sus métodos avanzados de medición del riesgo están dirigidos principalmente a aquellos bancos internacionalmente activos que potencialmente son los que pueden aumentar el riesgo sistémico, y que esos métodos son muy exigentes en cuanto a la inversión que suponen harán los bancos en sus propios sistemas y los requisitos cualitativos que establecen. El mismo Acuerdo de 1988 fue creado originalmente para aplicar un conjunto más coherente de normas a los bancos mundialmente competitivos, y las deficiencias que hoy vemos en las normas existentes son especialmente evidentes dentro del contexto de estas organizaciones altamente complejas. Sin embargo, muchos supervisores aplican el Acuerdo de 1988 a las organizaciones menos complejas que llevan a cabo sus actividades principalmente, o quizás exclusivamente, en el mercado nacional. ¿Es Basilea II pertinente para estos bancos también?

Yo creo que la gran diversidad de los mercados y sistemas financieros del mundo hace que sea difícil —y quizás hasta contraproducente— tratar de establecer una sola norma aplicable a todos los bancos en todos los países. Afortunadamente, Basilea II se está alejando de la regla de la “talla única”. De hecho, el enfoque tipo menú de Basilea II ofrece a los supervisores y bancos toda una gama de opciones que ponen sus estándares básicos a disposición de muchas clases de organizaciones en países que enfrentan distintas circunstancias económicas. También hace que una mayor cooperación en materia de supervisión sea fundamental para garantizar una implantación coherente.

Un asunto que preocupa y que he oído expresar en más de una oportunidad es la dependencia excesiva en los Organismos Externos de Crédito para aquellos bancos que no cuentan con sistemas internos de calificación lo suficientemente robustos. El Comité ha tenido presente esta preocupación y si los supervisores no están cómodos con las calificaciones externas, existe una opción, según la cual, todos los créditos empresariales reciben una ponderación de 100% y los soberanos y bancos pueden ser ponderados por riesgo según las calificaciones de riesgo de los

organismos de crédito a la exportación, en cuyo caso, no es necesario recurrir a los organismos externos de crédito.

En efecto, nuestras discusiones con colegas y contrapartes de países que no forman parte del Comité han sido de gran ayuda para revisar el marco de capital. Gracias a nuestras consultas, hemos procurado abordar varios aspectos de carácter general en el nuevo marco, aspectos que quisiera exponer a continuación.

Complejidad

Una consecuencia inevitable de elaborar un marco amplio de tres pilares, con opciones incorporadas para ajustarse a distintas circunstancias, es la mayor complejidad. Los miembros del Comité de Basilea reconocen desde luego que la complejidad no es una virtud para las directrices de supervisión. Resulta mucho más fácil aplicar una regla sencilla, que una complicada. Sin embargo, alcanzar un equilibrio entre sencillez y comparabilidad, y también entre sencillez y sensibilidad al riesgo, es sobre todo difícil en una industria como la banca, donde la cultura de innovación constante hace que elaborar reglas sencillas que se puedan aplicar a todos los productos y servicios en todas sus permutaciones sea mucho pedir a los reguladores. Haciendo una paráfrasis de Einstein, 'un buen sistema debe ser tan sencillo como sea posible, pero no más sencillo'.

Mucha de la complejidad de Basilea II proviene en efecto de la diversidad que existe en el mundo real y de las muchas opciones que ofrecen las reglas. Varias de esas opciones reflejan el pedido de los propios bancos de abordar la rica variedad de riesgos y prácticas que existe actualmente; algunas organizaciones bancarias pensaban que una "regla general" sería una carga injusta para ellas. Al ofrecer una variedad de opciones, estamos mejor preparados para adaptar el marco regulador al perfil de cada banco, en lugar de que ocurra lo contrario.

Asimismo, parte de la complejidad de Basilea II proviene de los detalles que damos para aclarar las expectativas de los bancos y supervisores y para reforzar el principio de igualdad de condiciones. Muchos banqueros y supervisores pidieron al Comité que diera más detalles allí donde ellos pensaban que existía peligro de que las jurisdicciones no interpretaran el texto de la misma manera.

En los últimos años hemos trabajado con empeño para aclarar las reglas, para simplificar las que parecían ser las más complicadas y para ofrecer opciones a los que deseaban utilizar un enfoque más sencillo. De hecho y como lo demuestra el anexo al tercer documento consultivo distribuido por el Comité, los supervisores pueden elegir opciones que darían como resultado un conjunto muy sencillo de reglas que pueden ser establecidas en sólo 12 páginas de texto. Es casi el mismo largo del Acuerdo de 1988.

El "método estandarizado simplificado", como lo llamamos nosotros, está destinado a aquellos países que no quieren adoptar todas las opciones disponibles bajo el nuevo marco. El canje refleja, sin embargo, el hecho de que el equilibrio de políticas que está en juego es entre la sencillez y la sensibilidad al riesgo; si uno escoge reglas más sencillas, el costo es menos sensibilidad al riesgo y, por lo tanto, mayor conservadurismo en los requerimientos de capital.

3. Competencia y coherencia de la aplicación

El impacto de Basilea II sobre la competencia a nivel mundial es otro aspecto que el Comité se ha esforzado por atender. Concretamente, algunos han preguntado si los bancos que escogen los métodos avanzados de Basilea II gozarán de beneficios con respecto a los que escogen los métodos más sencillos. Otros se han preguntado si los bancos que sigan con el Acuerdo de 1988 por un tiempo estarán en desventaja.

Para responder a estas preguntas debemos entender que al adoptar un enfoque avanzado, el banco no reduce automáticamente sus requerimientos de capital. De hecho, la intención del marco de capital más sensible al riesgo es adaptar mejor los requerimientos de capital al riesgo. Esto podría significar un aumento de los requerimientos de capital para un banco avanzado, comparado con las normas actuales, si las exposiciones del banco son efectivamente más riesgosas de lo que las medidas del Acuerdo 1988 hubieran indicado. Además, algunos supervisores nacionales en economías emergentes podrían establecer requerimientos de capital superiores a los que implica Basilea I e incluso Basilea II, dependiendo del entorno de riesgo.

En lo que respecta a aquellos bancos que a raíz de la aplicación de Basilea II, efectivamente experimentan una reducción del capital, algunos observadores se han preguntado si esto no sería una ventaja, haciendo que para esos bancos sea más fácil adquirir otros bancos que no comparten los mismos beneficios. La historia indica que esta preocupación en particular podría ser infundada. En un documento publicado por la Reserva Federal en febrero de este año, se informa que los investigadores no encontraron pruebas convincentes de que la modificación de los requerimientos de capital en el pasado haya tenido un impacto importante sobre las fusiones entre bancos.

El tema de la competencia entre bancos también se planteó en el contexto de la competencia entre países. Aquí, debemos recordar que la intención de Basilea II es ayudar a garantizar que el factor determinante de la competencia internacional en los mercados bancarios sean las fortalezas de cada banco y no las diferencias que puedan existir entre las reglas de los países.

Una de las formas en las que el Comité buscó promover una aplicación coherente del nuevo marco es proporcionando requerimientos detallados a los bancos y supervisores, cuando fuera necesario. Como mencioné anteriormente, estos detalles podrían realzar la apariencia de complejidad de Basilea II, pero es un precio módico para comprar mayor coherencia e igualdad de condiciones.

Sin embargo, dada la necesidad de contar con un marco que se pueda adaptar a una gran variedad de circunstancias, la cooperación entre supervisores es, sin duda, la herramienta más importante para lograr un nivel adecuado de coherencia. El Comité ha formado un grupo de trabajo de supervisores, llamado Grupo de Aplicación del Acuerdo, o "AIG", por sus siglas en inglés, que comparte información sobre los esfuerzos de aplicación entre los países miembros del Comité de Basilea. El Grupo trabaja con otros supervisores también, incluyendo a través del Grupo de Enlace de los Principios Básicos, a un grupo de supervisores de muchos otros países que comparte opiniones e intercambia información.

Al promover el intercambio de información sobre cuestiones prácticas, las discusiones del AIG ayudarán a fomentar mayor coherencia en la aplicación del nuevo marco en los países. Por ejemplo, gracias a la labor del AIG, el Comité ha podido publicar su opinión sobre la aplicación del proceso de revisión del supervisor —Pilar 2— y sobre la cooperación entre países de origen y destino en la aplicación del marco.

Quisiera volver, si me lo permiten, a este último punto. Dada la internacionalización de los grupos bancarios y su mayor dependencia de la gestión de riesgos a nivel grupo, no cabe duda que la aplicación transfronteriza del marco es más compleja que en el caso del Acuerdo de 1988. El AIG ha estado discutiendo activamente este punto y en agosto de 2003 el Comité publicó una serie de principios para promover la cooperación práctica y el intercambio de información entre supervisores. Los principios vuelven a resaltar las responsabilidades tradicionales de los supervisores del país de origen y de destino, pero también hacen hincapié en el hecho de que esas responsabilidades continuarán bajo el nuevo marco, basadas en una cooperación más intensa. Más recientemente, a principios de mayo, el Comité publicó una explicación más detallada de los principios.

Reconocemos, desde luego, que los objetivos que buscamos no se logran de un día para otro y que mucho dependerá de las relaciones y confianza que se establezcan entre supervisores. Como parte de este esfuerzo, el AIG se volverá a reunir con el grupo de trabajo sobre capital del Grupo

de Enlace de los Principios Básicos a mediados de este mes. Los dos grupos analizarán aspectos y casos transfronterizos e intercambiarán opiniones acerca de las estrategias de aplicación. Personalmente estoy convencido de la necesidad de alentar todos los esfuerzos e iniciativas encaminados a mejorar la comunicación entre supervisores del mundo entero.

4. Transición al nuevo marco

Estos son sólo unos cuantos ejemplos de la manera en que se ha mejorado el Nuevo Acuerdo para adaptarlo mejor a las circunstancias nacionales y sistemas bancarios locales de muchos países.

Los miembros del Comité y yo reconocemos, y lo hemos resaltado constantemente, que sólo las autoridades nacionales pueden decidir cuándo adoptar Basilea II. Adoptar Basilea II siguiendo el mismo cronograma que los miembros del Comité de Basilea no es factible para todos los países. De hecho, aplicar el Nuevo Acuerdo podría ser menos importante que otros esfuerzos que se realizan para promover los fundamentos de la seguridad y solidez en el sistema bancario de cada país.

Todos debemos pensar larga y seriamente sobre el estado de nuestro mercado, nuestro sistema bancario y nuestra estructura de supervisión para determinar si estamos listos para adoptar el nuevo método de supervisión bancaria que implica Basilea II. Por supuesto que el Comité espera que, con el tiempo, más y más países adopten el marco. No queremos que lo hagan antes de estar listos. Y cuando estén listos, queremos que adopten las opciones y métodos que mejor se adapten a sus circunstancias.

Para un país que desea adoptar Basilea II, pero que todavía no está listo, yo sugeriría un método de tres etapas para la transición a Basilea II. Las etapas serían: 1) fortalecer la infraestructura de supervisión, 2) introducir o reforzar los tres pilares, y 3) hacer la transición del Acuerdo de 1988 a Basilea II.

Este proceso de tres etapas reconoce que Basilea II no pretende únicamente que se cumpla una nueva serie de reglas de capital. Más bien, Basilea II busca intensificar la calidad de la gestión de riesgos. Para alcanzar este objetivo, Basilea II debe apoyarse en un sistema de supervisión sólido y seguro. Esa base incluye haber aplicado con éxito los “Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz” del Comité de Basilea, incluyendo las disposiciones sobre la autonomía operacional de la autoridad supervisora, recursos de supervisión suficientes, facultades de regulación y corrección, y un marco legal suficiente. Asimismo, normas contables y de provisiones son críticas para garantizar que los coeficientes de capital –se calculen como se calculen—reflejen realmente la capacidad del banco de absorber pérdidas. Establecer una base sólida de sistemas de supervisión, legales y contables constituye la primera etapa esencial del proceso de transición al nuevo marco de supervisión.

En segundo lugar, yo instaría a los supervisores a considerar la forma de mejorar ya, los tres pilares de Basilea II en su jurisdicción. Los supervisores no necesitan esperar la adopción oficial de Basilea II para empezar a introducir o utilizar los principios de los tres pilares. Al contrario, incorporar esos principios es una excelente preparación para adoptar Basilea II en el futuro. Por ejemplo, a los supervisores se les podría alentar a moverse hacia una supervisión basada en riesgos, desarrollando habilidades para evaluar la calidad de la gestión de riesgos del banco y su capacidad de evaluar las exposiciones al riesgo. Al mismo tiempo, a los bancos se les podría recordar la responsabilidad que tienen de elaborar sus propios procesos para evaluar sus necesidades de capital y una estrategia para mantener sus niveles de capital, conforme a los principios del Pilar 2. Con respecto a los principios de disciplina de mercado contenidos en el Pilar 3, los supervisores de algunos países podrían concentrarse primero en asegurar un nivel básico de divulgaciones para todos los bancos. Esto podría incluir discutir con los bancos, inversionistas y otros usuarios de información financiera sobre sus necesidades de información y las herramientas disponibles para que los supervisores puedan adaptar los requerimientos de acuerdo con esto.

En mi opinión, estas dos etapas preliminares serán una excelente preparación para la etapa “final” de la transición a Basilea II.

El Comité de Basilea acoge con beneplácito los esfuerzos realizados por tantos países para incrementar la calidad de la supervisión bancaria y para alentar la gestión prudencial en el sector de la banca.

Nosotros apoyamos la labor que realizan y quisiéramos contribuir a sus esfuerzos. El Comité de Basilea, los organismos miembros y el Instituto de Estabilidad Financiera del Banco de Pagos Internacionales participan desde hace tiempo en las iniciativas regionales de capacitación que pretenden promover el conocimiento de las normas bancarias internacionales, como el nuevo marco de capital, entre los supervisores. El Grupo de Aplicación del Acuerdo del Comité también se ocupa de la extensión a supervisores en países no miembros, incluso a través del Grupo de Enlace de los Principios Básicos. Yo mismo presidí una sesión especial al respecto a principios de este año, porque me he comprometido personalmente a mejorar el diálogo.

Esperamos poder trabajar con otras instituciones, incluidos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para ayudar a otros supervisores a recorrer el camino que les llevará a su propia encrucijada de supervisión bancaria.

Conclusión

Con mis comentarios de esta mañana, mi intención era explicarles mejor el motivo por el cual el Comité de Basilea cree que Basilea II es un paso tan importante en la adopción de un nuevo enfoque, basado en incentivos, de la supervisión bancaria. También quería hablar sobre cómo Basilea II mantendrá nuestro marco supervisor actualizado con los últimos avances de las técnicas de medición del riesgo y de las prácticas de gestión de riesgos.

En mis respuestas a las preguntas más sensibles que he oído de banqueros y responsables de políticas de otros países, he querido subrayar que el Comité de Basilea busca un equilibrio apropiado para Basilea II entre elaborar reglas sencillas y mantener la sensibilidad a los riesgos subyacentes que efectivamente soporta cada entidad. Lo que queremos es ajustar los requerimientos de capital de Basilea II de manera más razonable a las necesidades de capital económico reales de los bancos. Por consiguiente, no creemos que el efecto de ajustar el marco regulador a las técnicas de medición de riesgos contemporáneas de los bancos sea un sistema de concesión de préstamos más volátil, ni que perjudique la competencia ni los flujos de capital a los países de mercados emergentes.

El Comité se ha esforzado por incluir dentro del nuevo marco suficientes opciones y formas más sencillas de reglas, de modo que sus principios básicos puedan aplicarse a muchas clases de organizaciones bancarias, en muchos países. Basilea II representa una excelente oportunidad para los mercados emergentes y en desarrollo. Al estimular a los bancos a modernizar y mejorar sus sistemas, modelos comerciales, estrategias de capital, sistemas de gestión de riesgos y normas de divulgación de información, Basilea II debería mejorar su eficiencia general y su capacidad de competir a nivel mundial. Basilea II ayudará a reducir las primas de riesgo de los mercados emergentes y en desarrollo y a garantizar la estabilidad del sistema financiero.

Para hacer todo esto, el nuevo marco de capital será un método de supervisión muy diferente del que conocemos hasta ahora. Todos tendremos que trabajar mucho. Los banqueros deberán asegurarse de que sus sistemas de gestión de riesgos cumplan las normas para poder usar los métodos más complejos de medición del riesgo.

Por nuestra parte, los supervisores deberán asegurarse de que estemos cómodos con el progreso de los bancos. Pero también tendremos que estar listos para supervisar un marco de capital más amplio. Tendremos que compartir información sobre los problemas que vayamos enfrentando al pasar del Acuerdo de 1988 a los tres pilares del nuevo marco. Tendremos que mantenernos al

tanto de los avances que van logrando nuestros bancos para medir y administrar el riesgo y de las consecuencias que esos avances podrían acarrear, no sólo para el marco de capital, sino también para la seguridad y solidez del sistema bancario y para la salud futura de nuestras economías.

Gracias a la cooperación de la Reserva Federal, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, tenemos el privilegio de entablar un diálogo multilateral con supervisores de 50 o más países en la misma sala. Les exhorto a que aprovechen esta oportunidad para hacer preguntas, compartir opiniones y prometer cooperar entre organismos, entre jurisdicciones y entre mercados. Juntos podremos alentar más fácilmente a nuestras organizaciones bancarias a mejorar su gestión del riesgo. Juntos podremos afianzar mejor los beneficios de una mayor estabilidad financiera y asegurar un crecimiento económico sostenible para todos.