

FELABAN

Conclusiones de la Conferencia sobre: *Efectos de la Implementación del Acuerdo Basilea II en los Mercados Emergentes*

La Conferencia sobre “Efectos de la Implementación del Acuerdo Basilea II en los Mercados Emergentes” se realizó en la Ciudad de Panamá el 13 de abril del año 2004. La conferencia reunió a supervisores bancarios, banqueros y observadores independientes de trece países de América Latina así como a representantes de los Estados Unidos y España. El intenso y fructífero intercambio de conceptos durante las reuniones dio como resultado una serie de conclusiones y recomendaciones que, en términos generales, pueden resumirse en diez puntos. Estas conclusiones y las recomendaciones de FELABAN al Comité de Basilea sobre la Supervisión Bancaria (el Comité), se presentan a continuación en este documento.

Para el Beneficio Global de la Propuesta de Basilea II

1. Una de las Principales Contribuciones de la Propuesta Basilea II es la Creación de Incentivos para Mejorar los Procedimientos de Evaluación de Riesgo

Los participantes en la Conferencia sostuvieron enfáticamente que con la propuesta del Acuerdo Basilea II, una importante contribución del Comité de Basilea ha sido la creación de incentivos para mejorar las técnicas de manejo de riesgo utilizadas por los bancos para la evaluación de la calidad de los activos de sus portafolios. Cualesquiera que sean los méritos o problemas específicos del Nuevo Acuerdo propuesto, ha aumentado el grado de conscientización tanto de los bancos como de los supervisores de la región en cuanto a los beneficios de una mejor alineación del capital bancario con los riesgos reales de los activos de los bancos. Los efectos de la modernización de los sistemas internos de los bancos en cuanto a manejo y evaluación de riesgos podrían ser potencialmente extensos, no sólo para mejorar la eficiencia y la capacidad global de los bancos de la región para competir a esfera global sino para garantizar la estabilidad del sistema financiero.

Sin embargo, el desarrollo de una cultura adecuada en la práctica de la evaluación de riesgos y el mejoramiento de los modelos de riesgo internos, implica inversiones significativas que, al menos a corto plazo, podrían tener carácter punitivo para varias instituciones bancarias de la región. Además, el desarrollo de la capacidad necesaria para el manejo de riesgo en las entidades de supervisión bancaria podría requerir también un importante apoyo financiero que superaría las asignaciones actualmente incluidas en los presupuestos fiscales. *Por consiguiente, para lograr el objetivo de mejorar las operaciones de manejo de riesgo, FELABAN recomienda que el comité promueva, activamente, acuerdos entre los supervisores locales y los supervisores nacionales de las subsidiarias extranjeras para capacitación e intercambio de experiencias. Recomendamos además que el Comité haga un llamado para obtener el apoyo de las organizaciones multilaterales para el suministro de asistencia técnica y financiera y la obtención de orientaciones e incentivos por parte de los bancos locales a fin de poder mejorar sus métodos de evaluación de riesgo.*

Efectos Adversos Potenciales para el Sistema Bancario de América Latina como Resultado de la Adopción Internacional de la Propuesta Basilea II

A pesar de las ventajas del Nuevo Acuerdo propuesto, tal como se analizó en el Punto 1, varias características del Acuerdo Basilea II irían en detrimento de la estabilidad de los sistemas financieros de América Latina. Los participantes en la conferencia destacaron algunos de los principales problemas y los agruparon en las siguientes áreas.

2. La Adopción del Acuerdo Basilea II en los Países Industrializados podría tener un Efecto Adverso en la Estabilidad de los sistemas Financieros de los Mercados Emergentes al Incrementar la Volatilidad y Acortar los Términos de Vencimiento de los Flujos de Capital Internacional

Algunos banqueros y supervisores de América Latina reiteraron su preocupación por los potenciales efectos adversos sobre los mercados emergentes como resultado de la implementación del Acuerdo Basilea II en las grandes entidades bancarias de los principales países industrializados. Hay dos preocupaciones principales, ambas presentadas ya con anterioridad por el Comité en cartas previas de los supervisores bancarios y de FELABAN. La primera de estas preocupaciones es que la excesiva sensibilidad de riesgo de los requerimientos de capital incrementaría la prociclicidad de los flujos de capital puesto que el riesgo de incumplimiento tiende a correlacionarse con el ciclo de negocios. La segunda preocupación tiene que ver con el hecho de que el cambio propuesto en la definición del “corto plazo”, de un año a tres meses, para los préstamos interbancarios, crea un incentivo para acortar el vencimiento de los préstamos a los mercados emergentes. La creciente prociclicidad de los préstamos bancarios internacionales, combinada con los vencimientos más cortos de dichos préstamos, exacerbaría la fragilidad de los sistemas financieros domésticos en los mercados

emergentes, en contradicción con el objetivo propuesto por el Comité de mejorar la estabilidad financiera global.

Los participantes en la conferencia admitieron que, al aplanar la curva de riesgo ponderado en las recientes revisiones del Nuevo Acuerdo, el Comité ha corregido, en parte, los excesivos efectos de prociclicidad. Sin embargo, *para garantizar la efectiva minimización de la prociclicidad, los participantes recomendaron realizar ejercicios adicionales de Estudios de Impacto Cuantitativo (QIS, por su sigla en inglés) así como una recalibración de los requerimientos reguladores de capital antes de la adopción del Acuerdo de Basilea por parte de las grandes entidades bancarias de los países industrializados.*

Además, FELABAN hizo un llamado al Comité para que reconsidere sus definiciones de “corto plazo” y pidieron que éste se mantuviera a un año.

3. La Falta de un Reconocimiento Adecuado de la Diversificación Internacional de los Bancos como Herramienta para el Manejo del Riesgo Crediticio podría Reducir el Volumen de Préstamos Bancarios a América Latina

Como una preocupación adicional a las ya descritas, varios participantes en la conferencia enfatizaron algunos aspectos inadecuados del tratamiento de la diversificación internacional en el Acuerdo Basilea II. Se reconoció ampliamente que una de las razones por las que los bancos internacionales invierten en los mercados emergentes es la correlación relativamente baja entre las variables económicas y financieras de los mercados emergentes y las de los países industrializados. Al no reconocer suficientemente las ventajas para el manejo de riesgo de la diversificación internacional, la adopción del Acuerdo Basilea II por parte de los países industrializados resultaría en un incremento excesivo de los requerimientos de capital sobre los préstamos internacionales a los mercados emergentes. Esto crearía, a su vez, incentivos para una reducción en los préstamos y/o un incremento en los costos de los préstamos internacionales a los mercados emergentes.

FELABAN recomienda enfáticamente que el Acuerdo Basilea II incorpore un reconocimiento adecuado de la diversificación internacional al calcular los requisitos de capital bajo el abordaje del IRB. Muchos de los participantes en la conferencia temen que, sin esta modificación necesaria en el Acuerdo de Basilea II, el principal objetivo de lograr una medición adecuada de los riesgos, enunciada por el Comité, no se cumpliría

4. Las Distintas Prácticas Regulatoras dentro de un País podrían Resultar en la Pérdida de Competitividad para un Alto Número de Entidades Bancarias Latinoamericanas

Otra preocupación importante expresada por los supervisores y los banqueros fue la de cómo mantener un “campo de juego” equitativo para evitar pérdidas de competitividad indebidas para ciertas entidades bancarias como resultado de la nueva reglamentación propuesta. Este problema tiene especial importancia en América Latina, donde coexiste un alto número de subsidiarias de bancos extranjeros con bancos locales. Por ejemplo, si la casa matriz de subsidiarias de bancos extranjeros les exige aplicar el abordaje IRB mientras que, con base en consideraciones de prudencia, los bancos locales siguen funcionando bajo el Acuerdo Basilea I, las instituciones mencionadas en primer lugar tendrían una ventaja competitiva sobre las segundas que *no se basa en las condiciones económicas sino, simplemente, en prácticas regulatoras*. Dado que el abordaje del IRB exige menores requerimientos de capital que el acuerdo actual para los prestatarios corporativos con calificación de riesgo más baja, los mejores prestatarios corporativos tendrán un incentivo para migrar hacia los bancos extranjeros, debilitando así la relativa fortaleza de los bancos locales.

FELABAN recomienda que, al redactar la versión final del Nuevo Acuerdo, el Comité tenga en cuenta las perturbaciones potenciales a los sistemas bancarios locales que se originarían al permitir el funcionamiento simultáneo de marcos reguladores alternativos para determinar el carácter adecuado del capital dentro de un país. Los supervisores y banqueros de América Latina solicitan al Comité ofrecer una orientación específica sobre cómo evitar las pérdidas de competitividad, no intencionadas, para los bancos locales.

FELABAN recomienda además que el Comité incremente sus esfuerzos por enfatizar la importancia de mejorar los mecanismos de disciplina del mercado (Pillar 3 del Nuevo Acuerdo) en relación con el cálculo regulador de los requerimientos de capital (Pillar 1). La revelación de información y de los indicadores de la solidez bancaria pueden contribuir a reducir las desventajas competitivas comerciales para los bancos locales que pueden resultar de la adopción del enfoque del IRB por parte de las subsidiarias de bancos extranjeros.

Sobre las Condiciones Previas para la Implementación del Acuerdo de Basilea II en los Sistemas Bancarios de América Latina

Varios participantes sostuvieron que un movimiento prematuro hacia el Acuerdo de Basilea II podría generar más daños que beneficios para la mayor parte de los países de América Latina. Se planteó la necesidad de contar con varias condiciones previas antes de poder poner en práctica el Nuevo Acuerdo recomendado. Las principales condiciones previas son las siguientes:

5. El Cumplimiento de los *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva* es uno de los Requisitos Previos Primordiales para Avanzar hacia Formas más Progresivas de Requerimientos de Capital Regulador

¿Qué ventaja pueden tener para la solidez de los sistemas financieros los métodos más sofisticados de calcular los requerimientos de capital en un entorno en el que aún no existe un marco conceptual global adecuado para su regulación y supervisión? “Poca o ninguna ventaja” fue la respuesta de muchos de los participantes en la conferencia. Varios supervisores y banqueros estuvieron de acuerdo en que en algunos países de América Latina hay un considerable retraso en la implementación de requisitos de información, procedimientos de supervisión y reglamentaciones prudenciales básicas. Los ejemplos más frecuentemente mencionados incluyeron prácticas contables inadecuadas que no cumplen las normas internacionales, ausencia de independencia y protección legal para los supervisores y procedimientos inadecuados para evitar los préstamos “relacionados”.

FELABAN recomienda que los bancos y las entidades oficiales aprovechen el progreso logrado en sus países en el cumplimiento de los 25 Principios Esenciales para una Supervisión Bancaria Efectiva, emitidos por el Comité. Corregir las deficiencias en el cumplimiento de estos principios debe ser la primera prioridad. De hecho, el cumplimiento de dichos principios debe considerarse como un indicador de “alistamiento” para los países de América Latina dispuestos a considerar un cambio hacia el Acuerdo Basilea II.

6. La Homogeneidad en las Normas Contables y de Información en todos los Países de América Latina es un Paso Indispensable para una Adecuada Comparación de los Requerimientos de Carácter Adecuado del Capital.

Los participantes en la conferencia reconocieron la creciente importancia del papel que desempeña la integración de los mercados financieros de los países de América Latina. En algunos casos, como en el de los países de América Central, la participación transfronteriza de los bancos de la región es bastante significativa. En este contexto, la función de los supervisores y de los mercados para diferenciar las entidades bancarias según su calidad se hace más compleja por las diferencias en las normas de contabilidad y de información, además de la existencia de distintas jurisdicciones. El tratamiento de las disposiciones es de especial importancia ya que las diferencias en la definición y los

requisitos de las disposiciones afectan directamente la interpretación de la capitalización de los bancos.

Muchos de los participantes en la conferencia consideraron que sólo podría lograrse una comparación de la capitalización de los bancos en los diferentes países mediante la homogenización de las normas contables y de información. *Con base en estos conceptos, FELABAN recomienda acelerar el proceso de “homogenización reguladora” que ya se ha iniciado en la región, y que dicho objetivo se alcance antes de la adopción de metodologías más sofisticadas para calcular los requerimientos de capital.*

7. Es Esencial Contar con una Coordinación Adecuada entre los Supervisores Locales y del País Huésped antes de Iniciar Cualquier Cambio Hacia el Acuerdo de Basilea II

Varios supervisores de América Latina, que participaron en la conferencia, enfatizaron la multiplicidad de retos que tendrían que afrontar si se adoptara el Acuerdo de Basilea II para coordinar sus funciones con las de los supervisores de los bancos extranjeros. En especial, mientras que ahora hay un gran número de acuerdos bilaterales entre autoridades supervisoras, un posible cambio en las “reglas del juego” que estaría implicado por la adopción del Acuerdo Basilea II, requeriría un grado de coordinación significativamente mayor que el que existe actualmente. Además, algunos supervisores indicaron que los requerimientos de coordinación dispuestos por los documentos recientes del Comité sobre “Principios de Alto Nivel para la Implementación Transfronteriza del Nuevo Acuerdo” (agosto de 2003) requerirían mucho tiempo para su implementación debido al considerable número de dificultades por resolver. Por ejemplo, algunos supervisores indicaron que las autoridades locales no estarían dispuestas a transferir la responsabilidad de *supervisar* la aplicación del Nuevo Acuerdo en las subsidiarias de bancos extranjeros a los supervisores del país local, a menos que contaran con la seguridad de la alta calidad de la autoridad supervisora del país de origen.

FELABAN recomienda el establecimiento de un “proceso de coordinación” entre el país de origen y los supervisores del país huésped antes de implementar el Acuerdo Basilea II en las subsidiarias de bancos extranjeros. Aunque la creación reciente del Grupo para la Implementación del Acuerdo (AIG, por su sigla en inglés) tiene por objeto facilitar una más estrecha cooperación y la capacidad de compartir información entre los supervisores, FELABAN recomienda que se establezca un grupo latinoamericano específico para estudiar los problemas particulares de los supervisores en la región. Recomendamos que el Comité se ocupe de dirigir e instar a los supervisores de los países industrializados a unir fuerzas con sus contrapartes de América Latina en este empeño.

8. Es Indispensable Mejorar la Coordinación entre los Supervisores y la Industria Bancaria de Latinoamérica para la Efectividad del Nuevo Acuerdo

Conscientes de que el objetivo central del Nuevo Acuerdo es la alineación del capital “regulador” con el capital “económico” basado en riesgo, los participantes en la conferencia enfatizaron la necesidad de “alinear” los intereses de los reguladores y los banqueros. Puesto que el nuevo enfoque propuesto asigna mayor responsabilidad a los bancos en la eficiencia y solidez de los sistemas internos de evaluación de riesgo, es indispensable contar con un mayor grado de acuerdo y cooperación entre los supervisores y las entidades supervisadas. Aunque esta cooperación tan necesaria es aún incipiente, las discusiones que tuvieron lugar durante la conferencia y los acuerdos sobre distintos puntos de vista entre los participantes tanto del sector privado como del sector público, constituyen un primer paso y una alentadora indicación de la voluntad de alcanzar objetivos comunes.

Además de establecer un proceso de coordinación entre los supervisores, FELABAN recomienda iniciar un proceso de consulta que incorpore los puntos de vista tanto de los supervisores como de los banqueros. Consideramos que este proceso puede contribuir en gran medida a evitar las fragilidades del sistema financiero de la región inducidas por la regulación.

9. El Enfoque “Plenamente” Estandarizado no puede Operar Debidamente sin un Marco Regulador Adecuado para las Entidades Calificadoras de la Capacidad de Crédito.

El intercambio de opiniones que se llevó a cabo durante la conferencia reveló que una de las principales preocupaciones de los supervisores y los banqueros, en lo que concierne a la aplicación del Acuerdo de Basilea II en América Latina, radica en la función de las agencias encargadas de adjudicar la calificación crediticia dentro del enfoque “plenamente” estandarizado ^[1]. Hay dos razones principales para esta preocupación. La primera es la “tradicional” de las agencias que califican la capacidad crediticia en lo que se refiere a *prever* los problemas y, por lo tanto, evaluar el riesgo, que está muy lejos de ser satisfactoria. De hecho, estas entidades han tendido a comportarse en forma procíclica, empeorando los problemas ya analizados en el Punto 2. La segunda tiene que ver con el hecho de que el uso de estas entidades de calificación de nivel de crédito para el propósito de determinar los requerimientos de capital puede llevar a una calificación sesgada de los prestatarios. Esto se debe a que estas entidades estarían compitiendo por ser contratadas por los bancos prestatarios, creando un incentivo para “inflar” las calificaciones.

El enfoque “simplificado” estandarizado incluido en el Apéndice IX del documento Basilea II no requiere la participación de entidades calificadoras.

En conjunto, estos dos factores señalan la necesidad de contar con un marco de regulación/supervisión para las entidades encargadas de calificar la capacidad crediticia. La ausencia de dicho marco conceptual socava cualquier beneficio potencial de un enfoque estandarizado y corre el riesgo de transferir parte de las responsabilidades de los supervisores a una entidad no regulada, cuya estructura de incentivos no necesariamente tiene que coincidir con la de los tenedores del pasivo de los bancos. El reconocimiento de estos problemas crea un incentivo para que los supervisores sólo tengan en cuenta la versión “simplificada” del abordaje estandarizado, que no es más que un Acuerdo de Basilea I “modificado y ampliado” y no requiere ninguna participación de las entidades adjudicadoras de calificación de capacidad de crédito.

FELABAN recomienda que no se ponga en práctica la determinación de ponderaciones de riesgo para requerimientos de capital con referencia a las entidades adjudicadoras de calificación de capacidad de crédito hasta cuando se haya establecido un marco conceptual regulador adecuado para dichas entidades. En vista de los mayores requerimientos de burocracia para supervisar la efectividad de estas agencias, recomendamos que los países tengan en cuenta mecanismos alternos para la evaluación de riesgo basados en el mercado (Pillar 3) y que confíen más en entidades supervisoras mejoradas ((Pillar 2).

Sobre Cómo debe Abordar América Latina el Acuerdo de Basilea II

10. La Clave para Mejorar las Prácticas Actuales en Cuanto a las Normas de Capital en América Latina Radica en *Adaptar* más de *Adoptar* el Nuevo Acuerdo y en Establecer Convenios de Transición Flexibles.

Las discusiones durante la conferencia destacaron las importantes diferencias en el grado de desarrollo y madurez de los sistemas financieros no sólo entre los mercados industriales y los emergentes sino también entre los países de América Latina. Estas diferencias sugieren que el mejoramiento de los medios para determinar el carácter adecuado del capital tiene que abordarse caso por caso. Además, los países deben hacer una cuidadosa evaluación del impacto que los diferentes aspectos del Nuevo Acuerdo propuesto tendrán en la estabilidad de sus sistemas financieros y deben evitar apresurarse a adoptar prácticas reguladoras que quizá no cumplan, al menos a corto plazo, sus necesidades específicas.

Los participantes en la conferencia sostuvieron que la *adaptación* y no la *adopción* de las recomendaciones básicas del Acuerdo de Basilea II es la vía que debe seguirse en América Latina. Además, se concluyó que se requieren acuerdos de transición flexibles antes de entrar en reformas globales de los requerimientos reguladores de capital. Las recomendaciones en cuanto a la política de transición dependen del grado de desarrollo financiero. Por ejemplo, en países con normas contables y sistemas de presentación de

informes inadecuados, con una clasificación indebida de los préstamos en mora y con marcos legales deficientes, *ningún requerimiento de capital puede ser efectivo*. En este contexto, el énfasis de la política tiene que estar en eliminar las restricciones que impiden la efectividad de las normas de capital. En contraste, en los países con sólidos marcos reguladores, el reto radica en implementar regulaciones basadas en riesgo compatibles con las capacidades y recursos tanto de los banqueros como de los supervisores.

No obstante, el reconocimiento de este hecho debe enfatizarse en el ámbito internacional para impedir una presión indebida de los mercados de capital internacionales sobre las organizaciones multilaterales para introducir nuevos marcos de referencia de adecuación del capital sin antes haber considerado cuidadosamente sus ventajas y desventajas. *FELABAN considera que hay un papel fundamental que debe desempeñar el Comité de Basilea en relación con la Supervisión Bancaria a fin de producir declaraciones que constituyen un claro respaldo a la necesidad de que los mercados emergentes cumplan una serie de requisitos previos (algunos de los cuales ya se han mencionado aquí) antes de iniciar un proceso de avance hacia el Nuevo Acuerdo. Hacemos un llamado además al Comité para que apoye la recomendación de que la adaptación, con la adecuada asistencia técnica internacional, es la forma prudente en la que América Latina debe abordar el Nuevo Acuerdo.*