La supervisión de los bancos y el rol del Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria

Beatriz Herrera García
Vicerrectora Administrativa de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

1. Introducción

Más de doce años han pasado desde que el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria (El Comité de Basilea) introdujo su Acuerdo de Capitales para la Banca (El Acuerdo de 1988). El negocio de servicios financieros, los avances en la administración del riesgo implícito, las realidades de supervisión de los mercados financieros han tenido una significativa transformación desde entonces. En junio de 1999 el Comité de Basilea publicó la primera propuesta de su Nuevo Acuerdo (Basilea 2) en reemplazo del Acuerdo de 1988 y sus enmiendas (que llegan hasta Basilea 1,5). Se trata de un armazón regulatorio más sensible al riesgo financiero, que representa métodos que incluyen disciplinas avanzadas.

2. La supervisión de los bancos

La diferencia entre regulación y supervisión de los bancos no es especialmente nítida en los estudios sobre el particular. Con todo puede entenderse que la regulación se refiere, a grandes rasgos, a las normas, tanto las que figuran en la legislación bancaria como las referidas a los instrumentos y métodos de las autoridades competentes; la supervisión se relaciona a las autorizaciones, la vigilancia interna y externa de las instituciones, los incumplimientos y su sanción, la gestión de las crisis, el funcionamiento de las garantías de los depósitos y los procedimientos para hacer frente a las insolvencias bancarias.

En ese sentido, la contribución de las normas[1] a una mayor estabilidad financiera dependen en gran medida de que se incorporen a las pautas por las que se rigen las empresas. Esto a su vez guarda mucha relación con el régimen reglamentario y de supervisión en el que esas pautas se aplican. Sin embargo, las mejoras en este frente dependen de una actividad tan fundamental como es la supervisión de los bancos.

[1] Se tratan de las normas básicas de los sistemas financieros (NBSF) que en materia de supervisión bancaria norma el Comité de Basilea (ver *Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz*, CSBB). En materia de regulación de los mercados de valores norma la Organización Internacional de Comisiones de Valores (ver *Objetivos y principios para la regulación de los mercados de valores*, OICV). En materia de supervisión de seguros norma la Asociación Internacional de Inspectores de Seguros (ver *Principios de supervisión de seguros*, AIIS).

La internacionalización del negocio bancario, las deficiencias del sector y una inadecuada supervisión de sus entidades han desempeñado un papel central en las crisis financieras recientes.

El reconocimiento del creciente potencial desestabilizador del sistema bancario permitió que desde la década de los años setenta del siglo XX se tomaran iniciativas para mejorar la cooperación internacional en la regulación y supervisión bancaria a través del Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria (CSBB, por sus siglas en inglés), que es el cauce más importante por el que discurren casi todas las iniciativas hacia la supervisión de los bancos.

El Comité de Basilea comprende representantes de los bancos centrales y de las autoridades supervisoras de Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. En un principio, sus iniciativas se referían sobre todo a los bancos de los países desarrollados y de los centros financieros transnacionales en respuesta a hechos que pusieron de relieve la inadecuación de la regulación y supervisión de esas entidades. Las normas que surgieron de tales iniciativas también encontraron una aceptación general en los países en desarrollo.

La ampliación de las actividades del Comité de Basilea, más allá de las preocupaciones de los países desarrollados, son los *Principios básicos para una supervisión eficaz de los bancos*,[2] cuyo contenido comprende:

I. Condiciones previas a una supervisión banca ria eficaz
II. Autorización y estructura de los bancos
III. Normas y requisitos cautelares
IV. Métodos actuales de supervisión
V. Requisitos en materia de información
VI. Facultades asignadas a los supervisores
VII. Banca internacional

Posteriormente, sobre la base de la aplicación en la práctica de estos *Principios*, de los estudios sobre su cumplimiento y de los datos suministrados por el Grupo de Enlace, el Comité de Basilea redactó la *Metodología de los Principios Básicos*.[3] Este documento mediante unos criterios metodológicos esenciales y adicionales se propone servir de guía para que las diferentes partes a las que incumbe esa labor evalúen el cumplimiento.[4] Además de los criterios específicos relacionados con la supervisión bancaria, se requiere que los evaluadores opinen acerca de la presencia de ciertas condiciones previas más generales y sobre asuntos tales como:

a) Una política macroeconómica sostenible y pertinente.
b) Una infraestructura pública bien desarrollada, incluido un cuerpo de leyes que cubran asuntos como contratos, bancarrotas, garantías y recuperación de préstamos, así como de normas contables que se aproximen a las pautas internacionales más reputadas.

---

[2] Ver *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria. Basilea, Suiza, 1997. En abril de 1998, el CSBB hizo una encuesta sobre el cumplimiento de los *Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz* en 140 economías. Posteriormente, se estableció un Grupo de Enlace conformado por representantes de Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Chile, China, Comisión Bancaria de la Unión Monetaria del Oeste Africano, Estados Unidos, Rusia, Francia, Hong Kong, India, Italia, Japón, México, Países Bajos, Reino Unido, Republica Checa, República de Corea, Singapur y Sudáfrica. Además, están representados en el Grupo de Enlace, la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Foro sobre Estabilidad Financiera (este último fue creado por los ministros de economía y los gobernadores de los bancos centrales del Grupo de los Siete en febrero de 1999 para promover la estabilidad financiera internacional mediante la cooperación y un mejor intercambio de información en materia de supervisión y vigilancia financieras).

[3] Ver *Core Principles Methodology*, Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, Basilea, Suiza, octubre de 1999.

[4] Se tratan de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, los grupos regionales de supervisión, los bancos de desarrollo regional y las firmas consultoras.

c) Una disciplina del mercado basada en trasparencia financiera, gestión empresarial eficaz y ausencia de intervención pública en las decisiones comerciales de los bancos.
d) Unos procedimientos adecuados de supervisión para afrontar problemas de los bancos.
e) Unos mecanismos adecuados de protección sistémica tales como un servicio de prestamista de última instancia o un seguro de depósitos o ambas cosas a la vez.

Los límites de la evaluación referidos más concretamente a la supervisión bancaria comprenden cuestiones de procedimiento y de fondo. Sin embargo, aquilatar el cumplimiento de los *Principios* requiere evaluar varias condiciones relacionadas con ellos, como las disposiciones cautelares y otros aspectos del ordenamiento legal, las pautas de la supervisión, los exámenes sobre el terreno y los análisis desde el exterior, los informes de los supervisores y otros aspectos hechos públicos con indicación de si se cumplen. También será menester evaluar la capacidad, recursos y diligencias de los órganos de supervisión y su aplicación efectiva de los *Principios básicos para una supervisión eficaz de los bancos*.

La evaluación de las leyes y reglamentos y de los procedimientos de supervisión sería muy sencilla, en cambio resultaría más complicada la de la capacidad supervisora y su eficacia en la práctica;[5] esto se indica en dicho documento que analiza la experiencia de los primeros trabajos de evaluación, en la que se constata que por falta de personal y tiempo tales evaluaciones no son muy profundas para identificar todas las deficiencias escondidas. También resultó difícil aquilatar cabalmente la idoneidad del personal encargado de la supervisión en lo referente a su número y capacidad, así como a la pericia de los banqueros comerciales. Evaluar bien la supervisión de un banco exige detenidos estudios sobre el terreno —entrevistas a supervisores y banqueros— que se traduzcan en opiniones bien documentadas sobre la capacidad institucional y los logros concretos de los supervisores. Así, sopesar la capacidad supervisora y su eficacia sobre el terreno probablemente será viable con unos estudios extensos y profundos.

Sin embargo, para aquilatar las condiciones previas más generales para una supervisón eficaz será necesario un largo trabajo. En particular, para evaluar las diversas dimensiones del ordenamiento jurídico de un país y sus normas sobre contabilidad y auditoría se requiere estudiar no sólo las leyes, instrucciones y pautas promulgadas por órganos profesionales, sino también cómo se aplican y se incorporan en la práctica. Por ejemplo, en 1996, antes del estallido de la crisis financiera de Asia Oriental, el cociente entre el capital y los activos ponderados por el riesgo en la República de Corea, con arreglo a estimaciones oficiales, era superior al 9%. No obstante, si se hubieran empleado reglas contables más cercanas a las normas internacionales, los préstamos de dudoso cobro para el sector en su conjunto habrían superado todo su capital. Hacia mediados de la década de los noventa, en varios países afectados por las crisis, las normas sobre capital del Acuerdo de Basilea de 1988 formaban parte del régimen legal de los bancos; no obstante, en ausencia de reglas adecuadas para valorar los activos de los bancos, esas normas tenían un escaso significado para muchas instituciones a las que se suponía debían aplicarse.

Muchos rasgos de la legislación y de las reglas por las que se rigen las empresas reflejan diferencias históricas y compromisos diversos entre grupos

[5] Ver *Experience with Basel Core Principles Assessment*, Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios, Fondo Monetario Internacional, Washington, 2000.

sociales. Unas normas de ámbito internacional pueden hacer que mejoren las disposiciones nacionales, pero muchos aspectos del proceso serán graduales y no debería perseguirse un objetivo uniforme.[6]

3. Las normas del Nuevo Acuerdo de capitales de Basilea

3.1 El Acuerdo de Basilea sobre capitales

El Acuerdo de Basilea sobre capitales de 1988 fue el resultado de una iniciativa para desarrollar normas cautelares más uniformes en el plano internacional respecto del capital requerido por los riesgos crediticios de los bancos.

Los objetivos de ese Acuerdo eran fortalecer el sistema bancario internacional y promover la convergencia de las oportunas reglamentaciones nacionales, suprimiendo así desigualdades competitivas entre bancos motivadas por las diferencias en esta esfera. Los puntos fundamentales del Acuerdo eran una medición común del capital que contaba una misma valoración de los activos de los bancos (incluidos los que no figuran en los balances) en consonancia con los correspondientes riesgos crediticios, así como un nivel mínimo de capital determinado por un coeficiente de 8% de capital habilitado con respecto de los activos ponderados por su riesgo. En los siguientes años se añadieron varias enmiendas e interpretaciones sobre partes del Acuerdo; simultáneamente, el Comité de Basilea continuó los trabajos sobre riesgos bancarios, cuyo principal resultado en la práctica ha sido la enmienda del Acuerdo de 1988 para cubrir el riesgo de mercado, aprobada en 1996. En 1999 el Acuerdo de 1988 formaba parte del régimen de disposiciones cautelares aplicadas no sólo a bancos internacionales, sino también a entidades estrictamente nacionales de más de cien países.

Desde sus inicios, el Acuerdo de Basilea de 1988 fue blanco de críticas como el que no tuviera debidamente en cuenta la posible reducción de riesgos mediante la diversificación, la posibilidad de que ésta hiciera que los bancos restringieran sus préstamos y su evaluación arbitraria e indiferenciada de ciertos riesgos crediticios. En el caso del riesgo país, la evaluación distinguía únicamente entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),[7] y los demás, distinción que algunos países en desarrollo consideraban injustificadamente discriminatorio.

Durante las crisis financieras de la década de los noventa, la contribución del Acuerdo a la estabilidad financiera en general fue objeto de estudio. Preocupaban en especial los incentivos que la ponderación de los riesgos que se hacía en el Acuerdo brindaban a los préstamos interbancarios a corto plazo y que constituyeron un elemento significativo de la volatilidad del capital durante esas crisis financieras.

Ante las críticas y frente a la nueva situación internacional, el Comité de Basilea respondió con una revisión completa del Acuerdo de 1988. Su primera propuesta, como consecuencia de esa labor[8], recoge tres elementos principales:

[6] En muchos países esa capacidad de supervisión es limitada, aunque con el tiempo tal capacidad puede aumentarse, pero la formación de un supervisor de bancos suele exigir mucho tiempo. Una vez entrenado recibirá atractivas ofertas de trabajo del sector privado o de las instituciones multilaterales de crédito que han estado incrementando sus plantillas con personas experimentadas en esa labor.

[7] Se trata de todos los países desarrollados o industrializados.

[8] Ver *A New Capital Adequacy Framework*, Comité de Basilea, Basilea, Suiza, junio de 1999. (Un Nuevo Marco para la Adecuación del Capital —de los bancos)

a) Normas mínimas de capital basadas en ponderaciones que se desean que guarden mayor relación con el riesgo crediticio que con las reglas del Acuerdo de 1988.
b) Examen por los supervisores de la idoneidad del capital con arreglo a unos principios cualitativos especificados.
c) Disciplina del mercado basada en el suministro de información fidedigna y a su debido tiempo.

El nuevo marco para la adecuación del capital de los bancos contiene dos enfoques básicos de las reglas cuantitativas sobre la adecuación del capital: el planteamiento normalizado y el que se basa en valoraciones internas. Un aspecto fundamental del primero es que al ponderar los riesgos crediticios se recurra a las estimaciones de las agencias de calificación. La propuesta sobre el enfoque basada en la valoración interna, todavía provisional, exigirá salvaguardias adecuadas sobre materias tales como el cálculo de los riesgos y su comparabilidad.

Otra de las nuevas propuestas del Comité referente a que para ponderar los riesgos crediticios se recurra a las estimaciones de las agencias de calificación ha resultado muy polémica, debido a que recientemente ha habido muchas críticas sobre el desempeño de esas agencias durante la crisis asiática de la deuda. Un rasgo notable de esas crisis fue el rápido y sustancial empeoramiento de las calificaciones de algunos de los países afectados; *e.g.*, una de las principales preocupaciones es que si los anuncios por las agencias de la solvencia crediticia coinciden con la situación de los mercados o, lo que es peor, en realidad van a la zaga de esa situación, pueden exacerbar las fluctuaciones de los mercados crediticios y con ello las crisis financieras.

Recurrir a las valoraciones de las agencias para ponderar los riesgos podría traducirse en que las nuevas normas sobre capital[9] acrecienten en ocasiones la inestabilidad de los préstamos bancarios. Sólo si esas agencias anunciaran cambios en la solvencia antes de que se modificase la situación de los mercados resultaría razonable atribuirles una capacidad efectiva *ex ante* para valorar el riesgo.

Asimismo, otras cuestiones se han centrado en la cobertura de las calificaciones de las principales agencias en el contexto de su utilización para ponderar los riesgos crediticios.[10] Ello debido a que el nuevo marco propone el enfoque basado en valoraciones internas para la ponderación de los riesgos como una alternativa a que los bancos suficientemente sofisticados usen las estimaciones de las agencias de calificación. Sin embargo, otros pueden seguir usando más las ponderaciones de riesgos propuestas en el nuevo marco para los prestatarios no calificados por las agencias.[11]

3.2 Los pilares que sostiene el Nuevo Acuerdo

El nuevo marco es más *riesgosensible* que el Acuerdo de 1988. En éste lo que ha hecho el Comité es poner más énfasis en el papel que juegan el examen supervisor y la disciplina de mercado, como complementos esenciales de los requisitos de capital mínimo. La complejidad del Nuevo Marco es reflejo natural del avance de la banca y recoge

[9] Ver *Banco de pagos internacionales, visión general del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea*, ASBA, México, enero 2001.
[10] Para tomar un ejemplo de un país en desarrollo, la India, a comienzos de 1999, de 9 640 prestatarios que se beneficiaban de una financiación por bancos de su capital de explotación, únicamente 300 habían sido calificadas por las grandes agencias (ver *Comments of the Reserve Bank of India on a New Capital Adequacy Framework*, Nueva Delhi, 2000).
[11] En vista del carácter insatisfactorio de esa alternativa se ha pedido que en las propuestas revisadas del Comité de Basilea se ponga más atención en el recurso a las calificaciones de agencias nacionales.

asimismo las reacciones de la industria al Acuerdo original[12] . Por ello, se reconoce que el Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea (el Nuevo Acuerdo) es más extenso y más complejo que el Acuerdo de 1988.

Sin embargo, el Nuevo Acuerdo debe seguir promocionando seguridad y solidez en el sistema financiero y, en este sentido, el Nuevo Marco debería mantener por lo menos el nivel actual de capital en el sistema. En consecuencia, se considera que los objetivos de seguridad y solidez son imposibles de lograr empleando únicamente los requisitos de capital mínimo. Es importante tener en cuenta que el Nuevo Acuerdo consta de tres pilares mutuamente reforzantes: requisitos de capital mínimo, examen supervisor y disciplina de mercado. Estos tres pilares contribuyen a elevar el nivel de seguridad y solidez en el sistema financiero. Sin embargo, el Comité reconoce que, en última instancia, es la dirección del banco la responsable de manejar los riesgos y asegurar que el capital mantenido por el banco corresponda a su perfil de riesgo.

Con el propósito de lograr el objetivo de requisitos de capital prudentes, compatibles con los incentivos y sensibles al riesgo, el Comité propone un método progresivo, evolutivo, para calcular las exigencias de capital conforme a los requisitos de capital mínimo, similar a la de la Enmienda de Riesgo de Mercado de 1996 (para incorporar los riesgos de mercado). Este método evolutivo permite a los bancos, que cumplen requisitos mínimos adicionales, valerse de metodologías más *riesgo-sensibles* para calcular el riesgo regulador.

Para el objetivo de lograr mayor sensibilidad al riesgo, el Comité propone un enfoque estándar de las exigencias de capital por riesgo crediticio. Para atender el objetivo de realizar la importancia de las evaluaciones internas de los riesgos a los que los bancos se exponen, el Comité propone un Nuevo Marco fundado en la calificación interna del riesgo crediticio. Este Marco reconoce, en forma explícita, más elementos del riesgo crediticio en el cálculo de capital regulador; *e.g.*, la solvencia del deudor, la estructura y renacimiento de la transacción y la concentración de préstamos a un prestatario o grupo de prestatarios determinado. El método "básico" de las calificaciones internas incorpora al cálculo de capital las estimaciones de los bancos de la probabilidad de incumplimiento asociada con el deudor, sujeto a la observación de requisitos mínimos de supervisión rigurosos; las estimaciones de factores adicionales de riesgo serían derivadas mediante la aplicación de reglas uniformes de supervisión.

3.3 Los requisitos de capital mínimo

Los nuevos requisitos de capital mínimo se basan en elementos fundamentales del Acuerdo de 1988; proporcionan una definición común de capital regulador igual y coeficientes mínimos de capital a activos ponderados por riesgo. Lo nuevo en ellos es la medición del riesgo incorporada en los activos ponderados por riesgo.

En efecto, el denominador del coeficiente de capital total mínimo tiene tres partes; la suma de todos los activos ponderados por riesgo crediticio más 12.5 veces la suma de las exigencias de capital por riesgo de mercado y riesgo operativo.[13] Al multiplicar por 12.5, el banco crea un vínculo mínimo entre el cálculo del requisito de capital por

[12] Ver *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standars*, Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, Basilea, Suiza, julio de 1988. Un elemento importante en esta revisión es el énfasis sobre la evaluación, por los mismos bancos, de los riesgos a los que se exponen al calcular las exigencias de capital regulador.

[13] Suponiendo que un banco tiene 875 dólares de activos ponderados por riesgo, una exigencia de capital por riesgo de mercado de 10 dólares y una exigencia de capital por riesgo operativo de 20 dólares, el denominador del coeficiente de capital total sería igual a:
875 + [(10 + 20) x 12.5], es decir, 1 250 dólares.

riesgo crediticio, donde la exigencia de capital se basa en los activos ponderados por riesgo y en los requisitos de capital por riesgo operativo y de mercado, donde la misma exigencia de capital se calcula directamente.

Los requisitos de capital mínimo abarcan los requisitos de capital por riesgo de mercado, riesgo crediticio y riesgo operativo.

4. Conclusiones

En la década pasada algunos de los países de la región han realizado esfuerzos importantes en materia de reforma financiera, tendentes a promover la operación eficiente del sistema financiero y a garantizar la vigencia de un marco moderno de regulación y supervisión eficaz. Como parte de este proceso, se ha propuesto y, en varios casos, aprobado y puesto en vigencia una reforma a las leyes monetarias y bancarias, así como a la reglamentación y normativa prudencial con el propósito de modernizar el marco legal e institucional bajo la que funcionan los bancos centrales y las superintendencias de bancos. De igual manera, la aprobación y/o modificación de leyes del mercado de valores y de fondos de pensiones en algunos de los países de la región han fomentado el ahorro interno y el desarrollo de este tipo de actividades, aunque de manera limitada, pues el mercado de valores continúa estando dominado por operaciones financieras de corto plazo, principalmente de los bancos comerciales y del gobierno y del banco central o ambos, dependiendo del país de que se trate; además, el mercado de capitales es prácticamente incipiente.

Bibliografía

BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES, *Visión general del Nuevo Acuerdo de capital de Basilea*, ASBA, México, enero 2001.

BERRÓSPIDE M., José, *Declaración de la Comisión Monetaria y Financiera Internacional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional*, *Washington*, 2002.

CEMLA, *Boletín*, Vol. XLVIII, No. 4, Octubre-Diciembre de 2002.

CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, 2002.

COMITÉ DE BASILEA, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standars*, Basilea, Suiza, 1988.

———, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Basilea, Suiza, 1997.

———, *Core Principles Methodology*, Basilea, Suiza, 1999.

———, *Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz*, Basilea, Suiza, 1999.

———, *A New Capital Adequacy Framework*, Basilea, Suiza, 1999.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Declaración de la Comisión Monetaria y Financiera Internacional de la Junta de Gobernadores del FMI*, Washington, 2002.

KLINGENBERGER L., Juan, *Supervisión bancaria en el Perú*, Superintendencia de Banca y Seguros, Lima, 1987.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE COMISIONES y VALORES, *Objetivos y principios para la regulación de los mercados de valores*, Montreal, Canadá, 1998.

RESERVE BANK OF INDIA, *On a New Adequacy Framework*, Nueva Delhi, India, 2000.

ANUNCIO