



## Introducción

La necesidad de armonizar políticas macroeconómicas para enfrentar los retos de la globalización, ha ocasionado que la integración entre países adquiera una gran importancia. Tal integración está lejos de ser simple, ya que las diferentes economías reaccionan de manera diferente ante los *shocks*. Por ello, a pesar de que las primeras ideas de unificación europea surgieron hace siglos, recién en 1947 se estableció la Comunidad Económica Europea y, en el año 2001, el euro entró en circulación en 12 países. En los países andinos, por otro lado, los *shocks* comunes tienen impactos distintos, como en el caso de la crisis asiática y el fenómeno del Niño.

En este contexto, es importante analizar si la convergencia regulatoria en los sistemas financieros de los países de la región andina (tal como Basilea II) es conveniente. Para ello comenzaremos describiendo algunos factores institucionales comunes que enfrentan los supervisores financieros en los países andinos (véase cuadro 1).

1/ Resumen del documento titulado "Evaluación global de las redes de seguridad bancaria en los países andinos: ¿es factible adoptar Basilea II?", desarrollado en el marco del concurso de investigación CIES 2002, auspiciado por ACIDI-IDRC. Podrá descargar la versión completa de este documento desde <http://www.consortio.org/programa2002.asp>

## Aspectos institucionales de los países andinos

### Falta de información y análisis econométrico

Las herramientas tradicionalmente empleadas por la regulación financiera para prevenir el riesgo de las entidades bancarias son las provisiones, la suficiencia patrimonial y la migración al riesgo.

Típicamente, las provisiones para préstamos generan un cargo a las utilidades de los bancos. También producen una caída en el valor neto de los activos del banco, debido a la reducción en el valor asignado a los préstamos.

En el caso de los países andinos, un principio básico de contabilidad enuncia que las operaciones financieras deben reflejar el resultado de los eventos que ocurrieron antes de la fecha del balance general y no deberían tratar de mostrar eventos que aún no han ocurrido. En consecuencia, no se considera el riesgo esperado al momento de entregar el crédito, sino solo en el momento que este ya se ha producido. Esto ocasiona que las entidades financieras no puedan aumentar o disminuir sus provisiones en previsión a una recesión o expansión de la economía, lo que sería una herramienta para estabilizar sus utilidades y para encontrarse razonablemente capitalizadas.

Por otro lado, existe un problema de suficiencia patrimonial de las entidades financieras de la región. La ausencia de mercados líquidos de capital desarrollados en la región, no permite que se revele el

*«La necesidad de armonizar políticas macroeconómicas para enfrentar los retos de la globalización, ha ocasionado que la integración entre países adquiera una gran importancia.»*

**Cuadro 1**

**Regulación comparada de los países andinos**

		COLOMBIA		ECUADOR		PERÚ		VENEZUELA		
BOLIVIA		Provisión general		Provisión mínima		Provisión genérica		Provisión genérica		
Provisión genérica		Cuantía	Base	Término		Hasta 1% de la cartera normal		Cuantía	Base	Incremento
Para créditos hipotecarios, de vivienda, consumo y microcrédito hasta 3% del total de la cartera. Para crédito comercial hasta el 1% de déficit de provisiones sobre la muestra.		1% (0.2% con aprobación de AGA)	Total de la cartera de créditos brutos	En tres años a partir del 31 de julio de 1999		0.5 del total de activos de riesgo		2% (puede ser superior)	Saldo capital cartera de créditos	1% adicional según SB por: política de otorgamiento de créditos, política de reestructuración de crédito y control interno
RÉGIMEN DE PROVISIONES		Provisión individual		Provisión por calificación		Provisión específica		Provisión individual		
Categoría	%	Clase	Calificación	Categoría	%	Clase	Calificación	Clase	Calificación	%
Normal	1	Comercial, consumo y vivienda	B	Normal	1	Comerciales	Normal	Comercial	B	3
Problemas potenciales	5			Riesgo potencial	5	MES, Hipotecario y Consumo	Problemas pot. Dudoso	Comercial	C	15
Deficiente	20			Dudoso recaudo	20		Pérdida	Comercial y consumo	D	60
Dudosos	50			Pérdida	50			Comercial y consumo	E	95
Pérdidos	100				100			Consumo	B	10
								Consumo	C	30
								Hipotecario (C)	B	5
								Hipotecario (C)	C	15
								Hipotecario (C)	D	50
								Hipotecario (C)	E	95
								Hipotecario (S)	C	15
								Hipotecario (S)	D	60
SUFICIENCIA PATRIMONIAL		Patrimonio técnico debe ser igual al 9% del total de activos y contingentes ponderados por riesgo.		Patrimonio técnico equivalente al 9% de la suma total de los activos y contingentes ponderados por riesgo.		Los activos y créditos contingentes ponderados por riesgo crediticio, en moneda nacional y moneda extranjera, incluidas sus sucursales en el extranjero, no pueden exceder de 11 veces su patrimonio efectivo. Las posiciones afectas a los riesgos de mercado, ponderadas por riesgo, en moneda nacional o moneda extranjera, no pueden exceder de 11 veces su patrimonio efectivo.		El patrimonio debe ser igual al 12% del total de sus activos más contingentes ponderados por riesgo. El patrimonio contable será igual al 10% de los activos y contingentes ponderados por riesgo.		

Fuente: Normas regulatorias de los diferentes países  
Elaboración propia

«En este contexto, es importante analizar si la convergencia regulatoria en los sistemas financieros de los países de la región andina (tal como Basilea II) es conveniente.»

valor de mercado del patrimonio bancario. En este sentido, es factible que existan entidades bancarias con patrimonio negativo en términos reales pero que siguen operando, si esta situación no se observa en los registros contables.

Por último, en los países andinos se produce migración de riesgo. Así, cuando se emiten regulaciones que controlan los riesgos de mercado, normalmente se transfiere este riesgo del sector financiero al sector real. Este constituye un serio problema en el mercado, dado que el sector real no cuenta con los instrumentos adecuados ni accede a los mercados relevantes para diversificar estos riesgos o realizar cobertura sobre ellos. Por ejemplo, en general, en los países andinos existe un fuerte grado de dolarización. La regulación financiera normalmente exige el calce de monedas entre los activos y pasivos de las entidades bancarias, por lo que estas se ven en la necesidad de otorgar préstamos en dólares. Esto genera un descalce en el balance de los agentes a quienes se otorga el préstamo, dado que mayormente estos mantienen sus activos en moneda doméstica. Por lo tanto, el riesgo financiero no se ha mitigado, sino que ha migrado hacia la denominación de riesgo crediticio.

## Falta de protección a los derechos del acreedor

En los países andinos se carece de una legislación que proteja adecuadamente los derechos de las entidades bancarias, cuando las empresas incumplen en el pago del crédito. Esto, junto a la abundancia de programas de reestructuración patrimonial, incentiva a las empresas a sobreendeudarse, lo que erosiona el capital e incrementa la vulnerabilidad del riesgo crediticio ante eventuales *shocks*.

Igualmente, las empresas tienen el incentivo a mantener el capital mínimo y la deuda máxima posibles. Si las cosas van bien, se repaga la deuda y se retiene el capital; y si las cosas van mal, se paga la deuda hasta donde alcance, afrontando el *default* con capi-

tal. Mientras más pequeño este y menor la deuda, menos compromisos para la empresa y mayor riesgo para la sociedad, dado que las empresas adquieren un incentivo perverso a invertir en los proyectos más riesgosos en el mercado local, acumulando capital en el exterior.

## Informalidad del sector corporativo

La mayor parte de las empresas no lleva registros de contabilidad aceptables de las operaciones realizadas. Esto no permite que las instituciones financieras evalúen el riesgo asociado con la empresa.

## Administración del riesgo de crisis financieras

Debido a los factores institucionales comunes que enfrentan los supervisores financieros en los países andinos, son necesarias algunas recomendaciones generales.

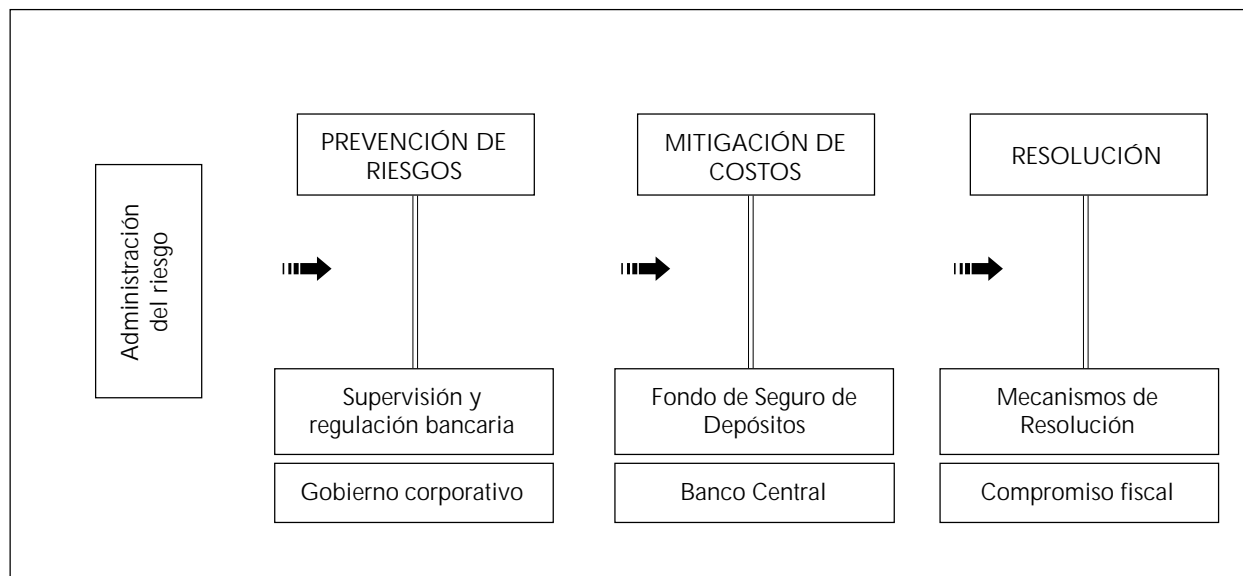
La red de seguridad financiera consiste en un conjunto de mecanismos para reducir el número de quiebras por mal manejo bancario y, en consecuencia, disminuir las corridas masivas de depósitos y reducir la probabilidad de crisis financieras. Por ello, es indispensable discutir si las redes de seguridad financiera vigentes en los países andinos otorgan al sistema bancario los incentivos adecuados, y si la convergencia regulatoria podría ayudar en ese sentido.

Un adecuado sistema de regulación financiera no debe estar dirigido solo a prevenir problemas, sino a mitigarlos y afrontarlos. Se requiere de un cuerpo coordinado con funciones específicas y bien determinadas.

En la etapa de prevención, una estricta y eficiente política de regulación y supervisión de riesgos debe estar en manos de un regulador de bancos con capacidad autonomía y poder de supervisión. En una segunda etapa, la mitigación de costos debe realizarla el Fondo de Garantía de Depósitos, en la cobertura de las obligaciones garantizadas. Se necesita que este sea solvente, ágil, obligatorio y de cobertura reducida, para disminuir la incertidumbre en el sistema y, por tanto, minimizar el contagio entre bancos. Asimismo, el Banco Central debe participar en la Red de Seguridad, tanto en su papel de prestamista de última instancia como de regulador monetario, a través de instrumentos de política que permitan un manejo fino y flexible de la liquidez del sistema.

## Gráfico 1

Redes de seguridad financiera por etapas



En la última etapa de desarrollo de la crisis, cuando el problema adquiere una naturaleza fiscal, es importante que el Tesoro minimice las pérdidas de la sociedad. Para ello, es necesario hacer explícitos los costos de resolución, concentrar las pérdidas de los accionistas, ya sea a través del traspaso accionario, fusiones o transferencia de activos y pasivos del banco.

Para cumplir con estas funciones, una red de seguridad financiera debe tener una clara definición de objetivos, independencia y autonomía administrativa (véase el gráfico 1). Asimismo, debe tener mecanismos explícitos y bien determinados de nombramiento y remoción de autoridades, así como adecuados mecanismos de coordinación, asignación de responsabilidades y de rendición de cuentas, que además deben ser claros y efectivamente implemen-

*«Un adecuado sistema de regulación financiera no debe estar dirigido solo a prevenir problemas, sino a mitigarlos y afrontarlos. Se requiere de un cuerpo coordinado con funciones específicas y bien determinadas.»*



tados. Por otro lado, el Banco Central debe funcionar como prestamista de última instancia solo para problemas estrictamente de liquidez. Cualquier préstamo de última instancia que no obedezca a problemas estrictos de liquidez, genera riesgo moral y disminuye el bienestar de los depositantes y del Estado. Asimismo, dentro de una red de seguridad financiera adecuada, se debe evitar la discrecionalidad y garantizar la equidad en la aplicación de normas, minimizar los problemas de información, con el fin de incentivar la disciplina de mercado. Por último, es importante que se reduzca la representación privada en las instituciones de la red de seguridad financiera, para evitar problemas de conflicto de objetivos.

## Convergencia regulatoria hacia Basilea II

La convergencia regulatoria es el proceso mediante el cual las instituciones regulatorias del sistema financiero de un país establecen principios y criterios generales para emitir normas homogéneas, que han de seguir las empresas supervisadas. De esta manera, se procura evitar problemas de arbitraje regulatorio y duplicación de esfuerzos, así como una reducción del costo de la supervisión y de los costos que incurren las empresas supervisadas cuando presentan la información requerida.

En lo que se refiere a convergencia regulatoria, los países andinos han realizado algunos avances, fundamentalmente a través del programa Kemmerer, creado en marzo de 1998. Las principales actividades han estado orientadas a apoyar el fortalecimiento institucional de los organismos reguladores y supervisores de la región, y buscar la homologación de normas legales, técnicas y contables de los supervisores, a través del proyecto de homologación de criterios prudenciales.

Por otro lado, la creación de grupos financieros diversificados plantea inquietudes adicionales de supervisión, siendo las principales: el contagio, los conflictos de intereses, la falta de transparencia y el arbitraje regulatorio. Asimismo, los grupos financieros locales que expanden sus operaciones en el nivel de la región andina imponen retos adicionales de coordinación, debido a que cuentan con supervisores independientes en cada país. Debido a ello se han establecido algunas pautas para suplir, de cierta forma, los estándares mínimos planteados por el Comité de Basilea. Sin embargo, desde el punto de vista operativo, los convenios suscritos no son muy relevantes, por las diferencias regulatorias entre los países miembros y por la poca participación de grupos financieros de un país de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en otro (véase cuadro 2).

Considerando los aspectos institucionales mencionados y las características deseadas de las redes de se-

guridad financiera, se sugieren las siguientes recomendaciones. En primera instancia, debe adaptarse la regulación y supervisión bancaria a las nuevas tendencias de los sistemas financieros dentro de cada país, conservando los organismos reguladores de cada sector (bancario, seguros, pensiones, valores), aunque fomentando la coordinación y el intercambio de información entre ellos (convergencia regulatoria interna). Luego podría evaluarse la conveniencia de modificar el marco institucional para la regulación del sector financiero y concentrar la supervisión en un solo organismo (convergencia institucional interna). Después de que todos los países hayan alcanzado un nivel razonable de convergencia regulatoria interna, se procede a analizar la convergencia regulatoria internacional y, luego, a la convergencia institucional internacional.

### Factibilidad de la adopción de Basilea II

Desde la aparición del Acuerdo de Capital, mucho se ha cuestionado la factibilidad de la implementación de dichos estándares en los países desarrolla-

*«...debe adaptarse la regulación y supervisión bancaria a las nuevas tendencias de los sistemas financieros dentro de cada país, conservando los organismos reguladores de cada sector (bancario, seguros, pensiones, valores), aunque fomentando la coordinación y el intercambio de información entre ellos (convergencia regulatoria interna).»*

**Cuadro 2**

Participación extranjera y andina en los depósitos de la CAN

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Total
Total depósitos	2.693	17.485	4.595	12.669	11.967	49.409
% Bancos externos	18,70	16,20	14,60	54,40	40,31	31,80
% Bancos andinos	12,4	0,8	0,0	2,2	0,1	1,5

dos y más en los países emergentes. El Nuevo Acuerdo de Capital (NAC, por sus siglas en inglés) ha sido diseñado intentando tomar en cuenta esta restricción, buscando definir principios y reglas de manera que sean flexibles y, por tanto, aplicables a la mayor parte de países, sean emergentes o desarrollados.

## Principios y reglas del NAC

En el NAC de Basilea, el Comité de Supervisión considera que es factible la generación de beneficios a través de la mejora del marco de suficiencia de capital. Primero, mediante el desarrollo de la regulación sobre recursos propios, así como del examen del supervisor y la disciplina de mercado. Y segundo, a través del aumento sustancial de la sensibilidad al riesgo de los requerimientos mínimos de capital. El NAC propone nuevas metodologías para la gestión del riesgo crediticio e introduce, explícitamente, la gestión del riesgo operativo.

Por ello, el NAC plantea métodos integrales del cálculo del requerimiento patrimonial, que incorporan:

- Una medida más sensible al riesgo, al reconocer la naturaleza de cada operación, el riesgo subyacente al deudor y las características específicas del mitigante.
- Esquemas que ayudarían a homogeneizar los parámetros y los términos a utilizar en el nivel internacional.
- Metodologías internas que permiten reconocer las pérdidas no esperadas (capital) y las pérdidas esperadas (provisiones), como parte de un cálculo sobre la misma distribución de pérdidas.

## Propuestas respecto del Sistema de Administración de Riesgos

El principal objetivo de la mejora del marco del capital es enfatizar la gestión de riesgos, orientando a los bancos a la utilización de modelos internos, y que estos sean transpuestos a los supervisores y a la disciplina de mercado. Como se ha mencionado, las reglas propuestas por el Nuevo Acuerdo de Basilea giran principalmente en torno a plantear nuevas alternativas para la gestión del riesgo crediticio e introducir la gestión del riesgo operativo.

El nuevo acuerdo contiene tres elementos centrales. Primero, el acuerdo plantea nuevos requerimientos mínimos de capital, que suponen un desincentivo para los bancos internacionales y, posteriormente, para los de la región, de invertir en financiamientos o bonos de los países de la región.



En segundo lugar, el acuerdo propone el examen supervisor de la suficiencia de capital, relacionado con la necesidad de los bancos de evaluar sus posiciones de suficiencia de capital, de acuerdo con sus riesgos y la capacidad del supervisor de examinar y adoptar medidas de respuesta a dichas evaluaciones. Ello requiere que el supervisor tenga una sólida capacidad de evaluación de riesgos.

Por último, el acuerdo fomenta la disciplina de mercado, que tiene como objetivo completar los requerimientos mínimos de capital y el proceso de examen del supervisor. Se promueve la disciplina de mercado a través de un conjunto de requisitos de divulgación, que permiten al público evaluar la información acerca del perfil de riesgo de los bancos y su nivel de capital.

## Aplicabilidad

Dentro de los principales retos que supondría la administración del NAC para los países emergentes, podemos destacar:



- El ente supervisor, cómo las instituciones financieras tendrían como uno de los principales retos el desarrollo de la infraestructura tecnológica necesaria para la generación, procesamiento y almacenamiento de datos
- Cambios en las normas y modificaciones en la actual Ley para adaptar los criterios, metodologías y definiciones propuestas para el esquema de supervisión y cálculo del requerimiento patrimonial.
- Redefinición del esquema contable, ya que sería necesario propiciar una convergencia entre los planes de cuenta en el nivel internacional para el adecuado y homogéneo registro de la información.
- El desarrollo de un nuevo plan de reclutamiento y capacitación, para dotar a las entidades y a la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) del capital humano con el perfil adecuado para desarrollar y aplicar los modelos propuestos.

Según Gallo y Nicolini (2002)<sup>2</sup>, Basilea II contiene modificaciones que no necesariamente tienden a fortalecer el sistema, en la medida que:

- Uno de los impactos del NAC tendería a reforzar las colocaciones hacia países con calificación mayor a BBB, lo que disminuiría el flujo de capital hacia el Perú.
- Los requerimientos de capital no son, en general, buenos predictores de crisis en mercados emergentes como el Perú. Sin embargo, los indicadores de liquidez funcionan mejor como elementos de predicción de potenciales crisis bancarias.

2/ Gallo, Galantino y Daniel Nicolini (2002). "Basilea II y la fragilidad bancaria en países emergentes. Caso Peruano 1997-2000". Lima: Universidad del Pacífico.

- La adopción del NAC profundizará los ciclos económicos. Ello tendría un impacto mayor en los países emergentes. El crédito es pro-cíclico y el NAC puede exacerbar esa situación.

Si bien es cierto que los principios y lineamientos del Comité no son obligatorios para los países, sobre todo para los países en desarrollo, alejarse de ellos puede incidir en la posibilidad de recibir inversión directa en el sistema financiero, e incluso el alejamiento o disminución de la actividad de grupos financieros de primera línea.

## Conclusiones y recomendaciones

Aunque la región está sujeta a los mismos *shocks*, las redes de seguridad financiera en cada país son diferentes, razón por la cual los efectos de un *shock* en cada uno de ellos son de magnitudes distintas. Por lo tanto, puede ser útil el intercambio de conocimientos entre países de la región para reducir el riesgo conjunto de la misma, considerando la posibilidad del efecto contagio entre ellos.

Entre los problemas comunes de los países andinos en lo referente a sus aspectos institucionales, destacan la falta de información y análisis econométrico, la falta de protección a los derechos de acreedor y la informalidad del sector corporativo.

Es difícil analizar si la convergencia de la regulación financiera es conveniente, debido a la escasez de información. Por lo tanto, se recomienda procesar, estandarizar y analizar los contenidos en las centrales de riesgos de los países, así como fortalecer el sector de investigación de los departamentos de estudios económicos de las entidades encargadas de la supervisión financiera.

Los países deben alcanzar una convergencia regulatoria interna antes de llegar a una convergencia re-

*«Si bien es cierto que los principios y lineamientos del Comité no son obligatorios para los países, sobre todo para los países en desarrollo, alejarse de ellos puede incidir en la posibilidad de recibir inversión directa en el sistema financiero...»*

gulatoria internacional, lograr la convergencia institucional no es indispensable. En general, los países andinos deben concentrarse en analizar la estructura interna de la regulación financiera que ejercen, así como en asegurar una adecuada administración de los nuevos riesgos implícitos en los conglomerados financieros.

Si bien en el largo plazo la convergencia regulatoria internacional sería viable, no sería conveniente por los altos costos de coordinación y porque no implicaría la diversificación de entidades financieras.

La convergencia institucional interna es cuestionable, ya que una adecuada coordinación entre las diferentes instituciones de la red de seguridad financiera haría innecesario modificar el marco institucional, con lo cual se evitarían los riesgos de no hacerlo en el momento oportuno y/o generar interferencia política.

Antes de establecer normas comunes o regulación común, es necesario mucho trabajo previo en el nivel local, pues las redes de regulación financiera individuales aún no han alcanzado un nivel sólido y están distanciadas.

Para ello es necesario que el desarrollo de la regulación financiera hacia el NAC vaya acompañado de un fortalecimiento de los canales de información, tanto de los supervisores como de las instituciones financieras de menor tamaño, y, en general, de avan-

*«En general, los países andinos deben concentrarse en analizar la estructura interna de la regulación financiera que ejercen, así como en asegurar una adecuada administración de los nuevos riesgos implícitos en los conglomerados financieros.»*

ces en la institucionalidad de los ámbitos judicial, tributario y de la red de seguridad financiera local.

El camino hacia la convergencia regulatoria para los países de la CAN será más difícil de lo que fue para los países desarrollados. Sin embargo, dada la tendencia mundial, permanecer bajo el esquema de Basilea I no sería sostenible a mediano y largo plazo. La iniciativa de los bancos internacionales de buscar mejorar su gestión de riesgos, presiona en cierto modo a los supervisores de nuestros países a adoptar el NAC. Finalmente, la adopción del NAC mejoraría la percepción del riesgo, tanto en el nivel de país como de cada institución financiera.