
LOS ACUERDOS BANCARIOS DE BASILEA EN PERSPECTIVA

*Por: Mauricio Avella
Santiago Muñoz
Hernán Piñeros**

El Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria anunció recientemente que sus miembros habían llegado a un consenso acerca de las propuestas que venían discutiéndose de tiempo atrás en relación con nuevos estándares para el capital de los bancos. Según el Comité, tal consenso serviría de referencia a las entidades bancarias y a las autoridades reguladoras de los sistemas financieros nacionales, para avanzar hacia la puesta en marcha del acuerdo conocido como Basilea II, en relación con el capital adecuado de la banca en un futuro cercano¹.

El principal antecedente de Basilea II se conoce con el nombre de Acuerdo de

Basilea I, alcanzado en 1988. Según sus impulsores, Basilea II constituye una revisión sustancial del concepto de capital bancario adecuado planteado en el texto de Basilea I. Con motivo del anuncio de Basilea II, este documento presenta una perspectiva de los orígenes de los acuerdos en las últimas décadas, con énfasis tanto en la evolución del negocio bancario a nivel internacional como en los cambios reguladores que la acompañaron. Se describen los términos convenidos en Basilea I, y el proceso gradual de revisiones y nuevas propuestas que desembocó en Basilea II. También se discute la experiencia colombiana en relación con la regulación del capital bancario, y su asi-

* Los autores son miembros del Departamento de Estabilidad Financiera, el cual hace parte de la Subgerencia Monetaria y de Reservas del Banco de la República. Las opiniones aquí contenidas son de responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición del Banco de la República y/o de su Junta Directiva.

¹ El nuevo consenso fue anunciado por el Comité el 11 de mayo de 2004. El texto completo de lo acordado fue publicado a fines de junio siguiente.

milación de los contenidos propuestos en Basilea I y Basilea II.

I. LA EXPANSIÓN DEL NEGOCIO BANCARIO INTERNACIONAL ENTRE MEDIADOS DE LOS AÑOS SESENTA Y PRIMEROS DE LOS OCHENTA

Desde mediados de los sesenta, las operaciones internacionales de la banca en Europa y los Estados Unidos dejaron de ser una actividad secundaria. Hasta entonces tales operaciones dependieron principalmente de la dinámica del comercio internacional. Las transacciones bancarias con monedas foráneas fueron tradicionalmente muy limitadas. En la siguiente década, floreció la actividad internacional de los bancos. Un ciclo completo de auge y receso del financiamiento externo entre finales de los sesenta y primeros años de los ochenta estuvo asociado al comportamiento del crédito bancario internacional.

En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) las cuentas en moneda extranjera pasaron de representar el 12% de los activos totales en 1970 al 24% en 1981. En el caso extremo de la Gran Bretaña, por tener en Londres un centro financiero internacional desde el pasado, las proporciones cambiaron del 46% al 68%. Y, en los Estados Unidos avanzaron de esca-

samente el 3% al 15%². Otra demostración de la importancia alcanzada por la expansión de la actividad bancaria internacional fue la presencia creciente de sucursales y subsidiarias de bancos extranjeros en los sistemas bancarios de la OCDE. En Londres, el número de sucursales y subsidiarias de bancos extranjeros pasó de 50 en 1960 a 230 en 1981; para este último año el 60% de los activos totales de la banca residenciada en Londres era de origen foráneo.

Los guarismos citados son ilustrativos de la importancia ganada por las operaciones internacionales de la banca entre mediados de los años sesenta y principios de los ochenta. La literatura financiera ha explorado diversas hipótesis acerca de los factores que propiciaron la expansión de los negocios internacionales de la banca. Desde el surgimiento y extensión del mercado de eurodólares, las diferencias en los esquemas reguladores de los diversos países, la diversificación de negocios ofrecida por el nuevo mundo financiero con tasas de cambio flexibles, hasta la participación de los bancos en el reciclaje de las ganancias derivadas del primer choque petrolero en 1973, y la demanda de crédito externo de las economías en desarrollo³.

Para finales de los años setenta era claro que la internacionalización de la banca había traído aparejados no sólo cambios

² Las proporciones se calcularon con base en cifras publicadas en las *Estadísticas financieras internacionales* del FMI.

³ Solomon (1982) y McKinnon (1979) discuten ampliamente el tema de la expansión internacional de la banca.

en los portafolios activos y pasivos, sino nuevas formas organizativas, y técnicas diferentes y sofisticadas de financiamiento y préstamo. Cundía la sensación según la cual la supervisión bancaria tradicional se había quedado obsoleta. Según un analista de la época, a principios de los ochenta existía un *vacío* en el ejercicio de la supervisión:

“La internacionalización de la banca trajo consigo cambios considerables en los sistemas bancarios y en la conducción del negocio bancario. Los nuevos mercados internacionales crecieron con sus propias técnicas y convenciones, así como con nuevos tipos de riesgo. El número de instituciones financieras internacionales creció considerablemente en la medida en la que los bancos cruzaron las fronteras nacionales. ... Se formaron nuevas clases de bancos, en especial los llamados consorcios bancarios, con accionistas de diversos países. Surgieron nuevos centros bancarios -especialmente los denominados *offshore centres*- hacia los cuales los bancos fueron atraídos por esquemas regulatorios (sic) y fiscales favorables, a través de los cuales la banca canalizaría buena parte de sus operaciones internacionales. ... Mirando hacia atrás, resulta claro ahora que a principios de los setenta las percepciones y técnicas de las autoridades de supervisión bancaria alrededor del mundo no habían avanzado al mismo ritmo de los nuevos desarrollos financieros. En efecto, existió un vacío de super-

visión en este nuevo mercado global que necesitaba ser copado”⁴.

Los años setenta fueron testigos de diversos esfuerzos para promover la cooperación internacional en relación con la supervisión bancaria. Aún así, el camino transitado hacia el primer acuerdo de Basilea en 1988, no estuvo exento de dificultades y experiencias dramáticas. El estallido de la crisis de la deuda externa latinoamericana en 1982, en gran medida financiada por la banca extranjera, dejó al descubierto la existencia de riesgos (como el riesgo asociado a países, *country risk*) que hasta entonces no habían recibido mayor atención de los supervisores. Otras experiencias extremas las vivieron con anterioridad los supervisores en su propio terreno. Los casos más renombrados, ocurridos en 1974, fueron los del Franklin National Bank de Nueva York y el Banco Herstatt (Bankhaus Herstatt) en Colonia, Alemania. Las dos instituciones sucumbieron bajo el peso de sus operaciones fallidas en el mercado cambiario (*foreign exchange risk*).

II. LOS AVANCES INSTITUCIONALES HACIA EL PRIMER ACUERDO DE BASILEA EN 1988

La cooperación entre países para efectos de supervisión del negocio bancario internacional se inició en 1972, al crearse

⁴ Cooke, P. (1981, p. 238). Cooke fue director asociado del Banco de Inglaterra y director de Supervisión Bancaria en la misma entidad. Desempeñó un papel destacado en el proceso institucional que culminó con el primer acuerdo de Basilea en 1988.

el *Groupe de Contact* por parte de los miembros de la Comunidad Económica Europea. Se trató de un organismo informal y autónomo, con responsabilidades operacionales relacionadas con la supervisión bancaria en los países de la Comunidad. Tales características de informalidad y autonomía influirían en posteriores avances institucionales, y responderían por parte de su éxito futuro. El *Groupe* buscaba facilitar el intercambio de información entre los supervisores de los países miembros, y adelantar estudios comparativos sobre los diversos sistemas financieros nacionales. Posteriormente, a finales de 1974, al conocerse las crisis del Franklin National Bank y del Herstatt, se creó el *Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices*, cuyos miembros provendrían del Grupo de los Diez (G-10) y Suiza⁵. Más adelante, en 1979, se estableció un organismo técnico, el *Advisory Committee for Banking Coordination of the European Communities*, con el objetivo de ofrecer asesoría a la Comisión Europea en relación con la armonización y regulación de los sistemas bancarios de la Comunidad⁶.

A. El Concordato de 1975 y desarrollos posteriores

El *Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices*, posteriormen-

te conocido como *The Basle Committee on Banking Supervision*, se propuso fortalecer el intercambio de información acerca de la actividad internacional de la banca en los países, pero sobre todo mejorar los métodos de supervisión⁷. El Comité se reunió por primera vez en febrero de 1975. Sus tareas originales fueron la actualización de los sistemas nacionales de supervisión en relación con los avances del negocio bancario, y la cooperación entre las autoridades de supervisión de los países miembros en el seguimiento de las actividades bancarias de sucursales y filiales de bancos extranjeros. El primer documento de alcances internacionales suscrito por el Comité vio la luz pública en diciembre de 1975. Desde entonces se le ha conocido en la literatura especializada como el *Concordato*, por sus repercusiones sobre la cooperación internacional en materia de supervisión. El cometido central del documento consistía en que ningún banco extranjero con operaciones en los países miembros podría sustraerse a la supervisión bancaria. Las responsabilidades por el ejercicio de la supervisión serían compartidas tanto por el país de origen de un banco foráneo, como por el país anfitrión (Recuadro 1).

⁵ En septiembre de 1974, y como reacción a las crisis bancarias ocurridas en Alemania y los Estados Unidos, los representantes de los bancos centrales más importantes del mundo expidieron un comunicado en el cual urgieron una mayor coordinación entre las autoridades nacionales a cuyo cargo estaba la supervisión del sistema bancario internacional, y para tal efecto, en diciembre del mismo año crearon el *Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices*. Cooke (1981).

⁶ El organismo técnico, también conocido como Banking Advisory Committee, fue creado bajo el auspicio de la *First Banking Directive of the European Community* expedida en 1977. Cooke (1981), Pecchioli (1983).

⁷ El Comité de Basilea también fue conocido desde sus orígenes como *The Basle Committee of Supervisors*, y también como *The Cooke Committee* en reconocimiento de su segundo director, Peter Cooke, del Banco de Inglaterra.

RECUADRO 1

RECOMENDACIONES PRINCIPALES DEL CONCORDATO DE 1975*

1. La responsabilidad por la supervisión de los bancos extranjeros debe recaer conjuntamente sobre el país de origen y el país anfitrión.
2. Ningún establecimiento bancario extranjero debe escapar a la supervisión, y ella debe ser considerada adecuada, tanto por las autoridades del país de origen como por las del país anfitrión.
3. La supervisión de la liquidez será responsabilidad primordial de las autoridades anfitrionas.
4. La supervisión de la solvencia de sucursales extranjeras será principalmente del resorte de las autoridades del país de origen. En relación con las filiales, la responsabilidad primordial recaerá en las autoridades locales. Sin embargo, las autoridades del país de origen no podrán perder de vista la exposición de las filiales en el exterior de sus propios bancos.

* Cooke (1981, p. 240).

La expedición del Concordato significaba que el tema de la supervisión bancaria internacional tenía dimensiones multilaterales. Y si la expansión de los negocios bancarios desbordaba el mundo industrializado, los términos del acuerdo deberían ser ampliamente difundidos en el ámbito internacional⁸. La puesta en práctica de los enunciados del Concordato requería nuevos avances en la cooperación internacional.

En 1978 el Comité de Basilea recomendó a los representantes del G-10 la adop-

ción del principio de supervisión consolidada. Mediante la *consolidación* de las operaciones bancarias se allanaba el camino para el ejercicio de la responsabilidad del país de origen. Diferentes autoridades nacionales acogieron el principio de consolidación. Pero fue, una vez más, un episodio extremo, el colapso del Banco Ambrosiano en 1982, el que convenció al G-10 de la urgencia de fortalecer el Concordato incorporando en el acuerdo el principio de consolidación de los grupos bancarios internacionales. Así, se dio vida en el seno del Comité al texto revisado

⁸ Varios eventos internacionales sirvieron para la discusión del Concordato. El Banco de Inglaterra organizó una Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios reunida en Londres en 1979, a la cual concurrieron supervisores bancarios de 80 países. Esta fue la primera reunión mundial de autoridades de supervisión bancaria. La asamblea expresó su aceptación de las orientaciones del Concordato. Cooke (1981, p. 240). Entre otras reuniones relevantes debe citarse la del Grupo de Supervisores de Operaciones en Centros Extracosteros (*Offshore*), en Basilea, en 1980. El Grupo respaldó las orientaciones del Concordato Hayward (1992).

del Concordato, con el nombre de “*Principles for the Supervision of Banks’ Foreign Establishments*”, publicado en 1983⁹. La creciente aceptación de la consolidación de las operaciones bancarias fue descrita en los siguientes términos por el entonces secretario del Comité de Basilea:

“Un cierto número de casos específicos ha llevado a los supervisores a considerar que los problemas en una determinada área del negocio bancario podrían afectar la solidez del grupo en su totalidad, aun si dichos problemas estuvieran referidos a una filial. Por consiguiente, la única vía segura en manos del supervisor del país de origen para proteger a los depositantes de un banco, es la de aceptar la responsabilidad por la vigilancia del banco y sus filiales, considerando los riesgos del grupo como un todo”¹⁰.

La práctica efectiva de la supervisión consolidada a nivel internacional, más que un logro de los años ochenta, fue un programa que se desarrollaría por el Comité de Basilea en las décadas por venir. Varios documentos fueron suscritos por el Comité en los siguientes 15 años. Así, en 1990 se publicó un Suplemento del Concordato de 1983, en el cual se destacaba la importancia de mejorar el flujo de información prudencial entre supervisores de diferentes países¹¹. Posteriormente, en 1992, el Comité reformuló algunos principios del Concordato, en la forma de cuatro estándares mínimos¹². Y, en 1996, el Comité, conjuntamente con el Grupo de Supervisores Bancarios Extracosteros (*Offshore Group*), presentó una serie de propuestas para superar las dificultades prácticas de una efectiva supervisión consolidada¹³.

⁹ El nuevo documento del Comité de Basilea se refiere al convencimiento de sus miembros acerca de que “las autoridades de supervisión no pueden alcanzar una satisfacción cabal acerca de la solidez de bancos individuales, a no ser que puedan examinar la totalidad de los negocios internacionales de cada banco mediante la técnica de consolidación”. “*Principles for the Supervision of Banks’ Foreign Establishments*”, mayo de 1983, Mimeo., p. 1. El documento fue acogido en la Tercera Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios, reunida en Roma en septiembre de 1984, a la cual asistieron delegados de 75 países no pertenecientes al G-10.

¹⁰ Hayward (1992, p. 187).

¹¹ “Information Flows Between Banking Supervisory Authorities”, abril de 1990, Mimeo.

¹² El primer estándar mínimo señalaba que todo banco internacional o grupo bancario internacional debería ser supervisado por la autoridad correspondiente del país de origen, la cual debería estar capacitada para ejercitar una supervisión consolidada. El segundo estándar mínimo indicaba que la creación de una sucursal bancaria en el exterior requeriría la aprobación previa de las autoridades tanto del país de origen como del anfitrión. Según el tercer estándar mínimo, las autoridades supervisoras debían contar con el derecho de exigir información a las sucursales y subsidiarias de los bancos sobre los cuales dichas autoridades tendrían pleno derecho de supervisión. Según el cuarto estándar, si las autoridades de supervisión consideraran que alguno de los estándares anteriores no se estuvieran cumpliendo a satisfacción, podrían establecer restricciones consistentes con el cumplimiento de tales estándares, llegando hasta la prohibición de crear establecimientos bancarios. “Minimum Standards for the Supervision of International Banking Groups and their Cross-Border Establishments”, julio de 1992, Mimeo.

¹³ “The Supervision of Cross-Border Banking”, octubre de 1996, Mimeo. Las propuestas del documento habían sido acogidas por los 140 países que asistieron a la Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios de junio de 1996.

B. La suficiencia del capital bancario en el contexto de la crisis financiera de los años ochenta

Los banqueros y los supervisores bancarios vivieron tiempos desapacibles en los primeros años ochenta. Los temas tradicionales de solvencia y liquidez adquirieron una dimensión internacional, y la discusión acerca del *capital adecuado* de los bancos concentró la atención de los supervisores en el mundo industrializado:

“En los últimos años los supervisores han visto con preocupación el deterioro de las relaciones de capital o de solvencia en varios países, debido en grados diversos a la rápida expansión de los negocios internacionales, al alto grado de competencia, a la erosión de los márgenes, y al efecto adverso de la inflación sobre los beneficios reales”¹⁴.

La palabra *riesgo* se volvió lugar común en los documentos bancarios internacionales. Y con el proceso de internacionalización de la banca vivido desde la década anterior, una de las expresiones más utilizadas sería la de riesgo asociado a países (*country*

risk)¹⁵. Uno de los futuros directores del Comité de Basilea describió en los términos siguientes la visión que se tenía al principio de la década acerca del riesgo-país:

“Esta categoría de riesgo, que involucra tanto el riesgo sobre los préstamos a deudores soberanos como los préstamos a entidades comerciales en países extranjeros, se ha convertido en una preocupación creciente de los bancos y de las autoridades de supervisión, debido a la rápida expansión del crédito internacional, en especial a los países en desarrollo como parte del proceso de reciclaje, en tal grado que en condiciones desfavorables de la economía mundial pondría en tela de juicio la capacidad de algunos prestatarios para pagar oportunamente sus préstamos. Este ha sido uno de los temas de consideración del Comité de Basilea en años recientes”¹⁶.

La experiencia internacional con el tema del capital adecuado no es de larga data, y su versión europea fue muy distinta de la estadounidense. En Europa se venían utilizando diferentes razones de capital sobre activos o sobre exigibilidades, o de capital sobre activos riesgosos, antes de las discusiones que desembocarían en Basilea I¹⁷. En

¹⁴ Cooke (1981, p. 241).

¹⁵ En un documento publicado a escasos seis meses del estallido de la crisis de la deuda en 1982, el Comité de Basilea admitió el concepto de riesgo asociado a países (riesgo-país) en su lista de riesgos bancarios. Según el Comité, “Prestar incorpora un cierto número de riesgos. Además de los riesgos asociados a la credibilidad de los prestatarios, existen otros que incluyen el riesgo de financiamiento, el riesgo de la tasa de interés, el riesgo asociado a los mecanismos de compensación, y el riesgo de la tasa de cambio. El crédito internacional incorpora el riesgo-país”. “Management of Banks’ International Lending”, marzo de 1982, Mimeo. Llamando la atención acerca de las dificultades implícitas en la evaluación del riesgo-país, el Comité señaló que “no puede ser una ciencia exacta, sino un arte en el cual debe reconocerse que lo impredecible tiene un grado significativo”. *Ibid.*, p. 1.

¹⁶ Cooke, (1981, p. 242).

¹⁷ El primer estatuto de supervisión bancaria en Gran Bretaña fue expedido en 1979 (*The Banking Act of 1979*). Sus causas cercanas fueron la crisis bancaria interna de 1974 y los requerimientos de armonización bancaria de la Comunidad Económica Europea.

los Estados Unidos las autoridades bancarias establecieron a partir de 1981 unas razones mínimas de capital sobre activos de riesgo¹⁸.

La idea según la cual los bancos con operaciones internacionales deberían tener niveles de capital más altos, se convirtió en lugar común entre las autoridades supervisoras en el G-10. Se entendía que la confianza pública sería una función directa del capital bancario. Este ambiente intelectual propició tanto reacciones acerca de los efectos que sobre la competitividad bancaria internacional tendrían medidas unilaterales adoptadas por las autoridades nacionales, como directivas de organismos internacionales encaminadas a la difusión de indicadores de suficiencia de capital. En cuanto a las primeras, las mayores prevenciones surgieron en los Estados Unidos. El asunto podría plantearse en los siguientes términos: si en medio de la crisis internacional de la deuda de los años ochenta, las autoridades bancarias optaban por establecer estándares de capital con el propósito de evitar el desmedro de la confianza pública, la competitividad de la banca americana se rezagaría en comparación con la del resto del mundo. Dicha reacción sugería que tales medidas deberían adoptarse dentro de un marco multilateral, más que en uno simplemente unilateral.

En relación con la difusión de indicadores de capital apropiado, la Comunidad Económica Europea por medio del *Advisory*

Banking Committee introdujo en 1980 una batería de razones que los países miembros deberían adoptar, inicialmente a manera de ensayo. Parte de dicho conjunto de indicadores estaría conformado por razones de solvencia, tales como la razón entre el capital y los activos de riesgo, y razones de apalancamiento, tales como la razón entre el capital y los depósitos del público.

Las propuestas de nuevos avances institucionales en materia de suficiencia de capital bancario siguieron su curso tanto en los Estados Unidos como en Europa. En los primeros, las agencias federales bancarias llevaron al Congreso proyectos de reforma orientados a hacer más transparente el otorgamiento de crédito bancario al exterior, requiriendo mayor divulgación de la cartera por países, y exigiendo la creación de provisiones diferenciales de acuerdo con el riesgo asignado a los países deudores. Las propuestas también buscaban fortalecer el capital de la banca con operaciones internacionales. Tales iniciativas no eran independientes de la problemática bancaria internacional del momento, y de la manera como los Estados Unidos la estaban enfrentando. La idea era que tanto los contribuyentes como los propietarios de los bancos compartieran el costo de recuperación y fortalecimiento de los intermediarios¹⁹.

Con la expedición de la Ley de Supervisión de Préstamos Internacionales (*Inter-*

¹⁸ Haberman (1987).

¹⁹ Con el fin de sortear los efectos adversos que la crisis de la deuda podría tener sobre el sistema de pagos internacionales, los Estados Unidos convinieron en aumentar sus aportes al Fondo Monetario Internacional, instando a los

national Lending and Supervisión Act, ILSA) de 1983, las agencias bancarias de los Estados Unidos quedaron encargadas de definir estándares de capital de los bancos. Para finales de 1985 ya se habían definido requerimientos uniformes de capital, los cuales quedaron en alrededor del 5% de los activos. En términos internacionales, la ILSA contenía un llamado al G-10 para que avanzase en la línea de fortalecer el capital de la banca con operaciones crediticias externas. De nuevo, se reforzaba el alcance multilateral más que unilateral de las medidas²⁰.

En poco tiempo, las autoridades bancarias norteamericanas manifestaron su desencanto con indicadores que no diferenciaban el riesgo relativo de los diferentes activos, y se interesaron por las experiencias europeas²¹. Surgieron iniciativas individuales como la del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, el cual proponía clasificar los activos en seis

categorías distintas dependiendo de tres tipos de riesgo, el crediticio, el de tasa de interés, y el de liquidez. En enero de 1986, la Junta de las Reservas Federales propuso que las relaciones fijas de capital sobre activos fueran complementadas mediante sistemas de ponderación por el riesgo. De esta manera, las autoridades proponían que los Estados Unidos siguieran la norma europea de ponderar los activos por el riesgo.

Transcurrida la primera mitad de los años ochenta, la acumulación de experiencias adversas sobre la banca con operaciones internacionales no dejaba duda alguna acerca de la necesidad de adoptar normas universales sobre la suficiencia de capital. A mediados de 1986, Gran Bretaña y los Estados Unidos acordaron proponer una versión conjunta de medición del capital bancario, explícitamente ponderada por el riesgo de los bancos individuales²². El acuerdo bilateral generó reacciones diver-

demás miembros a actuar de manera similar. Igualmente simpatizaron con la posibilidad de programas bilaterales entre países orientados a facilitar el restablecimiento financiero de los más damnificados por la crisis. Las propuestas de reforma bancaria, si bien eran alentadas por las dificultades de la coyuntura, tendían a fortalecer el balance bancario futuro. Estos temas se discuten ampliamente en Kapstein (1992).

²⁰ Según Kapstein, la ILSA incluía un llamado del Congreso de los Estados Unidos “a los gobiernos, los bancos centrales y las autoridades regulatorias de los otros grandes países bancarios a esforzarse por ... fortalecer el capital básico de las instituciones bancarias que realizasen préstamos internacionales”. Kapstein (1992, p. 138). Paul Volcker, presidente de la Junta de la Reserva Federal, llevó dicho mensaje a los gobernadores de los bancos centrales del G-10 reunidos en Basilea en 1984. La acogida no fue entusiasta, al punto que el secretario del Tesoro, Regan, y el señor Volcker, reconocieron en su informe posterior al Congreso que “las dificultades inherentes son considerables”. Kapstein (1992, p. 138).

²¹ En una conferencia bancaria celebrada en Gran Bretaña, William Seidman, presidente del Sistema Federal del Seguro de Depósitos, agradeció al Banco de Inglaterra: “el habernos proporcionado los resultados de su análisis del riesgo de las partidas no incluidas en el balance”, añadiendo que, “acogeríamos con beneplácito una norma internacional para el capital, ya que es difícil hacer comparaciones válidas cuando cada país computa el capital de modo distinto”. Kapstein (1992, p. 140).

²² Según Glenn Tobin, una medición común “en Nueva York y Londres, dos de los más poderosos mercados financieros del mundo, representaría un gran avance hacia la convergencia de las normas de suficiencia de capital”, Tobin (1992) citado por Kapstein (1992, p. 141). Un resumen de la propuesta conjunta de Gran Bretaña y los Estados Unidos, anunciada oficialmente en enero de 1987, aparece en el apéndice de Haberman (1987).

sas en el seno de los restantes supervisores bancarios representados en el G-10. Con la incorporación del Japón, el acuerdo bilateral se transformó en un acuerdo trilateral que presionaba al resto de países industrializados para llegar a un acuerdo multilateral.

En el segundo semestre de 1987, el Comité de Basilea avanzó en el estudio de dos temas centrales: la definición del capital y el escogimiento del sistema de ponderación de los riesgos. Los obstáculos obvios eran las diferencias nacionales en la definición de capital bancario, y en general las discrepancias entre los sistemas contables bancarios de los países. A finales del año, el Comité anunció una propuesta de “convergencia internacional de mediciones y normas de capital”. Tras recibir comentarios a la misma en el primer semestre de 1988, el Comité publicó en julio de dicho año el denominado Acuerdo de Basilea, posteriormente conocido como Basilea I, con un título diciente para la época de expedición del acuerdo: *Convergencia internacional de la medición y las normas de capital*²³.

III. EL ACUERDO DE BASELEA DE 1988

El informe del Comité de Basilea, conocido como Basilea I, fue el resultado del trabajo

orientado a asegurar la convergencia internacional de las regulaciones de supervisión que gobiernan el capital adecuado de la banca internacional. Su objetivo primordial fue el fortalecimiento del sistema bancario internacional. De contera, se aspiraba a obtener la difusión y acogida universal de unos criterios de medición del capital bancario mínimo requerido a la banca internacional. Para recoger los esfuerzos previos del Comité, Basilea I constituyó un conjunto de criterios aplicables a la banca, no en términos individuales, sino *consolidados*.

Basilea I hizo explícitos los criterios del Comité en relación con la definición del capital (*core* o *equity* capital y *supplementary* capital), así como las ponderaciones de los activos según su riesgo. El acuerdo requirió que los bancos con operaciones internacionales en el G-10 mantuvieran un capital igual al menos al 8% de los activos ponderados por riesgo. Los bancos deberían tener al menos la mitad de su capital en la forma de capital accionario (*equity capital*). El marco de discusión de Basilea I fue principalmente el de la evaluación del capital bancario en relación con el riesgo crediticio, sin desconocer que otros riesgos, como los de mercado, deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar el capital adecuado en su totalidad. La relación de Cooke fue el mecanismo sugerido por el Comité para el estudio del riesgo crediticio (Recuadro 2).

²³ El documento intitulado “International convergence of capital measurement and capital standards” vio la luz pública el 15 de julio de 1988. La primera sección está dedicada a definir los elementos constitutivos del capital. La segunda discute las ponderaciones por tipo de riesgo. La tercera propone un porcentaje de capital ponderado por riesgos, que los bancos deberían alcanzar a más tardar en 1992. Y, la cuarta, define mecanismos de transición cuya vigencia se extendería hasta 1992. *Basel Committee Publications*, No 4, julio de 1988.

RECUADRO 2

LA RELACIÓN DE COOK

El Acuerdo de Basilea, conocido como Basilea I, exige que los bancos originarios de los países del G-10, con operaciones a nivel internacional, mantengan niveles de capital iguales al menos al 8% de los activos totales, incluyendo los contabilizados por fuera del balance, después de aplicar coeficientes de ponderación de riesgo a dichos activos. La relación de Cooke puede escribirse así:

$$\begin{aligned} \text{Capital} \geq & 0,08 \{ [\sum \alpha_i \text{Activos de balance del tipo } i] \\ & + [\sum \alpha_i \beta_j \text{Activos fuera de balance del tipo } i, j] \\ & + [\sum \alpha_i \gamma_k \text{Contratos por fuera de balance de tasa de interés o tasa de cambio del tipo } i, k] \}, \end{aligned}$$

en donde i representa la naturaleza del deudor, y j y k la naturaleza de la operación. Específicamente, se tienen las siguientes ponderaciones:

$\alpha_1 = 0$ para el efectivo, los préstamos a Estados miembros de la OCDE, sus bancos centrales y créditos respaldados por ellos, así como préstamos en monedas nacionales a otros Estados y bancos centrales,

$\alpha_2 = 0,2$ para préstamos a organizaciones internacionales, regiones y municipalidades dentro de la OCDE, bancos de la OCDE, y los de otros países, siempre y cuando su maduración no exceda de un año,

$\alpha_3 = 0,5$ para préstamos hipotecarios completamente respaldados por el activo hipotecado,

$\alpha_4 = 1,0$ para el resto de los préstamos, en particular los destinados a entidades no bancarias.

Para operaciones por fuera de balance la ponderación del deudor se multiplica por una ponderación $\beta_j \in \{0, 0,2, 0,5, 1,0\}$ que expresa lo riesgoso de la operación.

Para tasas de interés u operaciones de tasa de cambio (por ejemplo, *swaps*, futuros y opciones) la ponderación del deudor se multiplica por la ponderación γ_k , la cual se aplica sobre el notional principal*.

* Dewatripont y Tirole (1993, pp. 52 y 53).

Basilea I fue también el punto de partida de nuevos avances en la regulación bancaria a nivel universal. Si bien el acuerdo de 1988 concernía únicamente a la banca internacional, su acogida por la Unión Europea extendió su aplicación a toda la banca. Y, desde su expedición, Basilea I se ha adoptado voluntariamente en todos los continentes. El acuerdo fue designado para evolucionar a lo largo del tiempo. En la primera mitad de los noventa se modificó en un par de ocasiones, entre otros propósitos para precisar conceptos relacionados con el capital adecuado.

En 1996, el Comité modificó el texto del acuerdo de 1988 para dar cabida explícita a los riesgos de mercado provenientes de las posiciones abiertas de los bancos en los mercados financieros. Se aceptó que los bancos emplearan modelos internos para evaluar sus requerimientos de capital teniendo en cuenta los riesgos de mercado.

En 1999, el Comité dio un paso significativo en la historia de la regulación financiera internacional al proponer la sustitución del acuerdo de 1988 por uno diferente, más cercano a las nuevas realidades financieras internacionales. Se publicaron dos documentos consultivos, uno en 1999 y otro en 2001, con el propósito de explicar las bases de un nuevo acuerdo. Ya en estos dos textos se hicieron explícitos tres pilares sobre los cuales se afincaría el nuevo esquema regulador. Un nuevo documento consultivo para comentarios de los supervisores y de la banca internacional se publicó en

2003. Agotado este proceso de consulta, el nuevo acuerdo fue finalmente aprobado por consenso entre los miembros del comité el 11 de mayo de 2004, y su versión final se presentó a finales de junio del año en curso. El nuevo acuerdo de capital de Basilea o Basilea II, como se le conoce actualmente, responde especialmente a la necesidad de mejorar la exigencia de capital para los bancos grandes e internacionalmente activos, sin desconocer que aún existen bancos que no abarcan más allá de sus ámbitos nacionales. El objetivo final del nuevo acuerdo es exigir que el capital mínimo exigido refleje mejor la exposición de los bancos a los diferentes riesgos.

El Comité argumenta que la medida actual de capital regulador es una medida burda de la solvencia de un banco y no refleja con veracidad el perfil de riesgo de los bancos, especialmente de aquellos internacionalmente grandes y activos. Una de las debilidades de la metodología actual para medir la exposición de un banco ante el riesgo crediticio o de contraparte es que no permite una calibración del riesgo según las diferentes probabilidades de no pago. Además, aducen problemas de arbitraje regulador, en donde la medición del riesgo bajo la metodología actual diverge del verdadero riesgo económico. Los bancos han sabido explotar esta última diferencia a su favor, por ejemplo, al titularizar parte de sus carteras. Con el fin de solucionar en parte los problemas antes mencionados, Basilea II ha sido estructurado de acuerdo con tres pilares complementarios.

IV. ESTRUCTURA DEL NUEVO ACUERDO DE BASILEA, O BASILEA II

A. Pilar 1

El primer pilar define los requerimientos mínimos de capital para los bancos, basándose en la definición existente del Acuerdo de Basilea de 1988 (Basilea I), pero con unas adiciones y modificaciones. El acuerdo original de Basilea definió el capital mínimo requerido de un banco como la relación entre el capital regulador y los activos ponderados por riesgo de la entidad, y estableció que esta relación en ningún momento debía descender por debajo de 8%²⁴. Esta relación también es conocida como la relación de solvencia de una entidad y expresa cuánto capital hay de respaldo para cada operación del banco. La definición de capital regulador, el numerador de la relación de solvencia, no se ha modificado bajo el Nuevo Acuerdo de Basilea, pero sí su denominador. La definición de los activos ponderados por riesgo cambia en el nuevo acuerdo, es decir que se modifica la metodología utilizada para calcular el riesgo al que se encuentran expuestos los bancos.

Bajo el nuevo acuerdo se han identificado explícitamente tres tipos de riesgo. El primero de ellos es el riesgo crediticio, el cual

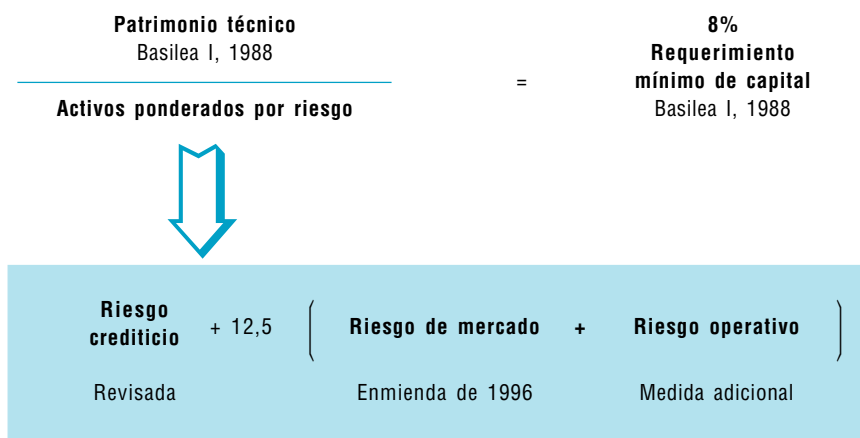
ya había sido identificado por Basilea I y era una de las razones principales detrás del acuerdo original. La metodología para su cálculo ha sido modificada por Basilea II, tal que sea más sensible a los riesgos expuestos y a la vez se han ampliado los mitigantes del riesgo como colateral o garantías. El segundo riesgo es la exposición de los bancos ante los movimientos en los mercados, lo que se conoce como el riesgo de mercado, y fue adicionado a Basilea I bajo la enmienda de 1996 y no pretende ser modificado por el nuevo acuerdo. Por último, en Basilea II se ha incluido el riesgo operativo como uno nuevo al que se encuentran expuestos los bancos; éste corresponde al enfrentado por los bancos debido a errores humanos (incluidos fraudes), errores computacionales o cualquier otro inconveniente operativo que pueda generarle pérdidas al banco. Este último riesgo ha mostrado ser relevante para la estabilidad de los bancos e inclusive su falta de control ha implicado la quiebra de bancos²⁵.

Al contrario de Basilea I, el nuevo acuerdo no pretende aplicar una misma metodología para la totalidad de los bancos, razón por la cual se presentan tres diferentes metodologías para el cálculo del riesgo crediticio. La primera metodología es la estándar y es la más simple de todas. Su forma de cálculo es muy similar a la exis-

²⁴ Para el caso colombiano, la relación de solvencia o requerimiento mínimo de capital la ha establecido la Superintendencia Bancaria como de 9%.

²⁵ Como ejemplo de su relevancia para la estabilidad de los bancos, se tiene la quiebra del Banco Barings de Inglaterra en 1995. Su quiebra se debió a las operaciones y altas exposiciones sin control de un comisionista en Singapur, quien ante una situación adversa del mercado generó pérdidas tales que el capital del banco fue insuficiente para respaldarlas.

Cuadro 1
Pilar I de Basilea II



Fuente: Federal Reserve Bulletin. *Capital Standard for Banks. The Evolving Basel Accord*, 2003.

tente bajo el control de Basilea I, con la diferencia de que el riesgo o ponderación de una operación no está solamente definido según el destino del crédito sino también, por una calificación externa otorgada por una agencia calificadora de riesgo, otorgándole así, una mayor sensibilidad a los riesgos al requerimiento de capital y ajustarlo de modo más adecuado al riesgo que representan las contrapartes. La segunda y tercera metodologías permiten que el banco sea quien defina la cuantía de capital requerido para cada crédito según sus propias estimaciones de ciertos parámetros. Estas metodologías se conocen en Basilea II como las basadas en calificaciones internas o por sus siglas en inglés, metodologías IRB (*Internal Rating Based Approach*).

Las dos metodologías IRB definen el capital requerido con base en el cálculo de los componentes más importantes del riesgo

crediticio, según la información que han recolectado los bancos sobre sus clientes. Basilea II ha definido diferentes fórmulas para el cálculo de los requerimientos dependiendo del tipo de crédito. Sin embargo, todas tienen como insumos determinantes los siguientes cuatro componentes del riesgo: 1. la probabilidad de incumplimiento de la contraparte durante un período determinado de tiempo (PD); 2. el monto probable de las pérdidas dado el incumplimiento (LGD); 3. la exposición del banco en el momento del incumplimiento (EAD), y 4. el tiempo remanente hasta el vencimiento de la exposición (M). Para la primera metodología, o la IRB básica, el banco solamente debe calcular la probabilidad de incumplimiento de la contraparte (PD) para cada préstamo y el resto de los componentes los determina la entidad supervisora. Mientras que en la metodología IRB avanzada el banco está en la obligación de

calcular la totalidad de los componentes del riesgo crediticio según la información que ha recopilado sobre sus clientes y siguiendo procedimientos validados por la entidad supervisora.

B. Riesgo operativo

En Basilea II se han propuesto tres opciones diferentes para el cálculo del riesgo operativo de un banco. La primera de ellas es el indicador básico, el cual consiste en determinar el capital requerido para cubrir el riesgo operativo como una proporción fija del promedio de los ingresos

brutos de los últimos tres años. Esto con el fin de hacer sensible el riesgo operativo a la escala de las operaciones llevadas a cabo por los bancos. Basilea II ha definido que la proporción sea de 15%. Este enfoque se debe aplicar a aquellos bancos con una exposición baja relativa al riesgo operativo según el concepto de la entidad supervisora.

El enfoque estándar es la segunda opción, y también calcula el riesgo operativo como una proporción fija de los ingresos. Sin embargo, con base en esta metodología las actividades del banco se dividen en ocho

Cuadro 2					
Ponderaciones del método estándar, según Basilea I y Basilea II					
Tipo de riesgo	Basilea I Ponderaciones	Basilea II			
		Calificación de riesgo	Ponderaciones		
Soberano	0	AAA hasta AA-	0		
		A+ hasta A-	20		
		BBB+ hasta BBB-	50		
		BB+ hasta B-	100		
		Menor de B-	150		
		No calificadas	100		
			Opción 1	Opción 2	
				< 3 meses	> 3 meses
Interbancario	20	AAA hasta AA-	20	20	20
		A+ hasta A-	50	20	50
		BBB+ hasta BBB-	100	20	50
		BB+ hasta B-	100	50	100
		Menor de B-	150	150	150
		No calificadas	100	20	50
Hipotecario	50	No aplica		50	
Empresas	100	AAA hasta AA-		20	
		A+ hasta A-		50	
		BBB+ hasta BB-		100	
		Menor de BB-		150	
		No calificadas		100	

categorías, y los ingresos brutos provenientes de cada una de estas ramas tienen una ponderación diferente. El requerimiento de capital total del banco por concepto de este riesgo es la suma de los requerimientos por rama de actividad. Es importante anotar que tanto la metodología del indicador simple, como la del estándar, no permiten la mitigación del riesgo operativo por medio de la adquisición de seguros.

Por último, Basilea II establece la opción de utilizar el enfoque de medición avanzada (*Advanced Measurement Approach*, AMA). Mediante este enfoque los mismos bancos definirían su requerimiento de capital según los modelos internos de su propio desarrollo, siempre y cuando cumplan con el aval de la entidad supervisora. Los bancos que decidan utilizar esta opción están obligados a cumplir ciertos criterios cualitativos y cuantitativos, de tipo institucional y de información, respectivamente. El enfoque de medición avanzada permite a los bancos reducir su exposición al riesgo operativo por medio de la adquisición de seguros.

C. Pilar 2

La finalidad de este pilar es alentar a los bancos a desarrollar mejores técnicas de gestión de riesgos y velar porque los bancos cuenten con el capital necesario para cubrir su exposición a los diferentes riesgos. Este pilar parte del concepto de que un banco bien administrado debería contar con un capital en exceso del mínimo requerido por las entidades supervisoras y con sistemas de evaluación del riesgo que

identifiquen correctamente el perfil de riesgo de los bancos. Se pretende incentivar la interacción entre los bancos y la entidad supervisora, tal que se establezca un diálogo activo entre las dos partes, y así se logren identificar las deficiencias en la evaluación de la exposición a los riesgos.

D. Pilar 3

El último pilar hace referencia a la necesidad de desarrollar una mayor disciplina de mercado en los bancos. Para ello, los bancos y las entidades supervisoras deben llegar a un acuerdo sobre la divulgación de una mayor cantidad de información a los mercados y garantizar más transparencia de esta, tal que el mercado esté en capacidad de evaluar el perfil de riesgo individual de cada banco, y si su nivel de capitalización es el adecuado. Consecuentemente, Basilea II ha establecido una lista del tipo y la calidad de la información que debe estar disponible para el público.

La importancia del tercer pilar radica en que la disciplina de mercado es una forma de hacer contrapeso a la mayor libertad otorgada a los bancos en la definición de los requerimientos mínimos de capital, especialmente para aquellos que decidan adoptar cualquiera de las dos metodologías IRB.

V. CRÍTICAS Y DEBILIDADES DE BASILEA II

El Nuevo Acuerdo de Basilea a pesar de ser el resultado de varios años de perfec-

cionamiento continúa siendo objeto de críticas. Estas se pueden agrupar en tres temas esenciales que han sido abordados en las sucesivas versiones preliminares. La primera, y posiblemente la más ampliamente discutida es el carácter procíclico de los requerimientos de capital. La segunda es la previsible restricción en la cantidad de créditos hacia países emergentes, o el incremento en el costo de estos al sensibilizar los requerimientos de capital frente a los riesgos. La tercera es la complejidad del nuevo acuerdo y los costos asociados a su implementación, especialmente para aquellos bancos pequeños o no activos internacionalmente.

A. Carácter procíclico

La mayor sensibilidad de las diferentes metodologías de Basilea II en relación con los riesgos enfrentados por los bancos constituye un agravante para el buen desempeño de ellos y para el otorgamiento de crédito, ya que esta mayor sensibilidad acentúa los ciclos económicos.

La “prociclicidad” en los requerimientos de capital se explica por el hecho según el cual, tanto las calificaciones de las agencias calificadoras de riesgos, así como los modelos internos de los bancos, se fundamentan en el cálculo de la probabilidad de incumplimiento (PD) para definir el riesgo representado por la contraparte, y esta PD fluctúa dependiendo del entorno macroeconómico. Como ejemplo, se puede considerar el escenario de una recesión, en la cual al desmejorar las condiciones macroeconómicas del país se produce un

aumento generalizado en la probabilidad de incumplimiento, lo que lleva a que las agencias calificadoras ajusten a la baja sus calificaciones sobre los diferentes agentes. Entonces, las contrapartes de los créditos se tornan más riesgosas para los bancos, obligándolos a aumentar el capital requerido para respaldar el portafolio de los créditos existentes. A su vez, este aumento desincentiva el otorgamiento de nuevos créditos al incrementar el precio sombra del capital para los bancos.

Según lo anterior, debido a la mayor sensibilidad de los bancos a los riesgos, los requerimientos de capital de ellos se incrementarían en la parte baja del ciclo económico, y se disminuirían en la parte alta. Esta “prociclicidad” acentuaría los ciclos económicos al afectar la financiación de nuevos proyectos de inversión. Adicionalmente, si los bancos se encuentran en la mínima relación de solvencia exigida por la entidad supervisora, en la parte recesiva del ciclo se obligaría a los bancos a capitalizarse en el momento más difícil. Es en este aspecto en el que la correcta implementación del segundo pilar de Basilea se torna importante, ya que al establecer una relación de solvencia en exceso de la mínima durante ciclos económicos crecientes, permiten la existencia de un capital disponible para respaldar la cartera de créditos bajo entornos económicos adversos.

Sin embargo, existen estudios que han presentado soluciones al problema de “prociclicidad” de Basilea II. Kashyap y Stein (2003) argumentan que el error de

Basilea está en definir una única función para el cálculo de los requerimientos de capital para todos los momentos en el tiempo, independientemente de la ubicación en el ciclo económico. Los autores discuten que debería existir una *familia* de fórmulas, en la cual cada una dependa del valor sombra del capital de los bancos de la economía²⁶. Según los autores, en los momentos de auge, es decir cuando el capital de los bancos es relativamente abundante y por lo tanto el valor sombra del capital de los bancos es alto, la fórmula para calcular los requerimientos mínimos de capital debería pretender cubrir el 99,9% de las situaciones. Pero, cuando el entorno económico es desfavorable, y por lo tanto, se torna relativamente costoso el capital de los bancos, la fórmula debería pretender cubrir un intervalo de confianza menor, por ejemplo, de 99,5%. Al contar con diferentes niveles de confianza, dependiendo del precio sombra del capital de los bancos, se lograría limitar o inclusive eliminar la “prociclicidad” de Basilea II.

En un entorno de mayor probabilidad de incumplimiento es óptimo para los bancos restringir el otorgamiento de crédito, y acentuar así el ciclo económico.

B. Costo y cantidad de préstamos

Con base en Basilea II, el monto de los préstamos desembolsados por parte de los bancos hacia los países en desarrollo se puede ver reducido y/o el costo aumen-

tado. Las nuevas metodologías enunciadas tienen como objetivo hacer más sensible el capital de los bancos a los riesgos, lo cual quiere decir que, ante una contraparte más riesgosa, las exigencias de capital son mayores que las de Basilea I. Pero lo contrario también es cierto, ya que una contraparte menos riesgosa exige menos capital de respaldo por parte del banco. Según el planteamiento actual de Basilea II, existe un incentivo a que el portafolio de los bancos se concentre en contrapartes menos riesgosas, ya que se castiga con una exigencia de capital mayor que las inversiones con calificaciones más bajas

Sin embargo, esto implica una reducción en los flujos de capital hacia los países en desarrollo. Dado que en general los países emergentes poseen calificaciones inferiores a las de los países desarrollados, bajo el Nuevo Acuerdo de Basilea se estarían desincentivando las inversiones en los primeros. A pesar de que es deseable que el capital de los bancos posea una mayor sensibilidad a los riesgos, también es importante que los flujos de capital hacia los países emergentes no sean interrumpidos. Esto último no sólo por la necesidad de capital de estos países, sino también por los beneficios derivados de la diversificación del portafolio entre varios mercados y países.

Un estudio del BBVA muestra que al utilizar la metodología IRB, la cual será la adoptada por los bancos activos internacionalmente, los requerimientos de capital

²⁶ El precio sombra del capital de los bancos en una economía es la relación entre la escasez del capital de los bancos y los proyectos de inversión con un valor presente neto positivo.

aumentan para aquellos países con una calificación de riesgo inferior a BB+²⁷. Como simple referencia, esto significaría que los activos de los bancos en países como Brasil o Colombia tendrían que estar respaldados por una mayor cantidad de capital. Esto podría llegar a tener el nefasto impacto de reducir los flujos hacia estos países, ya que incrementaría el costo de uso del capital de los bancos hacia países emergentes. En el mismo estudio también argumentan que Basilea II no reconoce suficientemente los beneficios obtenidos por la diversificación del portafolio de los bancos, y por lo tanto, que desincentiva las inversiones en países emergentes.

Estudios de Griffith-Jones, Spratt y Segoviano (2002, 2003) han demostrado con datos empíricos la inexistencia de una relativa correlación entre los países emergentes y los mercados desarrollados, lo cual los lleva a concluir que el riesgo enfrentado por un banco con un portafolio distribuido entre países desarrollados y países en desarrollo es menor que el de un banco con un portafolio concentrado exclusivamente en países desarrollados. Las simulaciones realizadas por los autores obtienen como resultado que las pérdidas inesperadas de un portafolio no diversificado entre países emergentes y desarrollados son un 23% mayor que las de uno con inversiones en los dos tipos de países. Además, muestran que los be-

neficios de diversificación se mantienen aun bajo escenarios de crisis financieras, siempre y cuando el portafolio se encuentre bien diversificado a lo largo de un amplio número de países emergentes.

La solución propuesta al primer problema anterior es modificar en Basilea II los parámetros de la fórmula de cálculo de los requerimientos de capital para los activos de los bancos en países emergentes, así como ya existe en Basilea II una fórmula específica para los préstamos hacia las pequeñas y medianas empresas (SME por sus siglas en inglés)²⁸. Para el segundo problema, se ha propuesto que los beneficios de la diversificación se incluyan explícitamente en los requerimientos de capital. Es decir, que ante una mayor diversificación del portafolio, la exigencia de capital fuese menor. Estas dos soluciones deberían eliminar los incentivos existentes actualmente en Basilea II hacia la no posesión de activos en países emergentes por parte de los bancos, permitiendo así que no se vean restringidos los montos o encarecidos los préstamos hacia los países en desarrollo.

C. Complejidad

La mayor complejidad en el cálculo de los requerimientos de capital en Basilea II obliga a los bancos a incurrir en ciertos nuevos costos. Las también nuevas meto-

²⁷ Se utiliza la escala de calificación de Standard & Poor's, sin que esto exprese preferencia alguna por las agencias calificadoras de riesgo. La calificación equivalente utilizada por Moody's es Ba 1 y la de Fitch es idéntica a la de S&P.

²⁸ La solución del BBVA es una más próxima a la solución óptima encontrada por Kashyap y Stein para el problema de "prociclicidad", en la cual debería existir una familia de fórmulas con diferentes niveles de confianza. BBVA propone que el nivel de confianza de las fórmulas para calcular los requerimientos de capital de los activos en países emergentes sea proporcional a la calificación de dichos países.

dologías obligan a los bancos a recopilar información sobre sus clientes, tal que puedan calcular con mayor exactitud la probabilidad de incumplimiento. Este procedimiento implica que los bancos tendrán que incurrir en los costos de desarrollar modelos para estimar las probabilidades de incumplimiento de las contrapartes, y en los costos de recopilar y almacenar información.

El nuevo acuerdo obliga a los bancos que adopten la metodología IRB a contar con un mínimo de información de cinco años para sus modelos de estimación. Aquellos bancos que opten por la metodología IRB avanzada, están en la obligación de contar con un mínimo de siete años de información en sus modelos de estimación de la pérdida dado el incumplimiento. La consolidación de esta información no es fácil para países en desarrollo debido al bajo desarrollo de los mercados. Por esta razón, los requerimientos de información pueden llegar a representar un desincentivo adicional para las inversiones en países emergentes.

VI. LA REGULACIÓN BANCARIA EN COLOMBIA A LA LUZ DE BASILEA I Y BASILEA II

A. El avance normativo en relación con el Acuerdo de Basilea de 1988²⁹

En Colombia se avanzó en la adopción de las nuevas reglas sobre la relación de sol-

vencia, dentro del marco de las recomendaciones de Basilea, en el entendido de que sería un proceso largo y, por lo tanto, demandaría una buena cantidad de tiempo para aproximarse a los estándares internacionales.

Las primeras discusiones sobre el tema fueron abordadas por los asesores de la Junta Monetaria en agosto de 1989 (Documento A-022), en las cuales se recomienda un sistema moderno de regulación de capital. Un mes después, los mismos asesores hacen un análisis teórico de la relación de activos a patrimonio (Documento A-116) y de sus ventajas frente a la anti-gua de relación capital-pasivo.

La aplicación de las nuevas normas se llevó a cabo reduciendo al máximo los posibles traumatismos que pudieran causar al sector financiero. Con anterioridad a la nueva concepción, la suficiencia del capital consideraba de manera implícita los retiros masivos como el riesgo primordial de las entidades de crédito. Esta concepción era altamente inequitativa, ya que las instituciones financieras con similares volúmenes de pasivos debían tener similares montos exigibles de capital, y en esa dirección no consultaba las diferentes políticas de riesgo que cada una de ellas adoptaba para los créditos concedidos.

En este contexto, el capital cumpliría una nueva función como era servir de colchón de seguridad ante eventuales deterioros en la calidad de la cartera. El nuevo régi-

³¹ "El capital adecuado según el Comité de Basilea", *Revista de la Superintendencia Bancaria*, Nos. 1 y 2, enero de 1989.
"Las nuevas regulaciones sobre capital adecuado", *Revista de la Superintendencia Bancaria*, No. 20, junio de 1994.

men permitiría no sólo mantener en consonancia el capital y el nivel de riesgo de los activos adoptado por cada entidad, sino también involucrar otras cuentas contingentes fuera de balance que a través de los años se habían presentado.

Las sugerencias del Comité fueron, en principio, recogidas por las autoridades en el Decreto 673 y 806 de 1994. En cuanto a la conformación del patrimonio básico, se tuvo en cuenta solamente aquel que representara un ingreso efectivo de recursos, el cual estaba dado por los aportes de los accionistas mediante acciones ordinarias o preferenciales. Aquí aparece una diferencia con Basilea I, el cual no reconoce las acciones preferentes acumulativas como parte del capital básico. Otro rubro importante en Colombia, y que conforma el capital de primer nivel, es el capital-garantía, y que por ser una cuenta *sui generis* no es considerada por Basilea.

Tal como lo propone Basilea I, en Colombia todas las reservas (estatutarias y ocasionales) también forman parte del capital primario. Sin embargo, el tratamiento que se le da a las utilidades no distribuidas difiere de lo sugerido por el Comité, ya que en este país tales utilidades son computables dentro del mencionado capital en una proporción equivalente al porcentaje capitalizado en la última distribución de utilidades.

El crédito mercantil, o mejor conocido como *good will*, que representa la prima pagada por una entidad financiera cuan-

do adquiere los activos de otra, no se registra con frecuencia en Colombia, dadas las circunstancias adversas en que han sido absorbidas las entidades de crédito. De cualquier modo, debido a la naturaleza intangible de este activo, Basilea sugiere deducirlo del patrimonio básico.

Otros rubros que quizás fueron importantes en su momento, pero que ahora no forman parte del sistema contable del sector financiero colombiano, son los provenientes de los ajustes por inflación, tal como las revalorizaciones del patrimonio, las cuales si eran negativas se deducían del capital básico.

En Colombia, las reservas para revalorización de activos si bien se registran dentro del capital adicional, difieren sutilmente de lo acordado en Basilea. Mientras que en el país se admite hasta un 50% de la revaluación de los activos frente a su costo histórico, en Basilea se aplica un descuento del 55% de dicha revalorización. Los bonos convertibles en acciones (Boceas), que cumplieron un papel significativo en la capitalización del sector financiero en la crisis del primer quinquenio de la década de los ochenta, se registran en Colombia como parte del mencionado capital en concordancia con lo sugerido por el Comité.

Entre los acuerdos dispuestos por el Comité de Basilea existe una deducción que se hace del total del capital adecuado, y son las inversiones en empresas subsidiarias bancarias y financieras no consolidadas y las inversiones en el capital de otros

bancos e instituciones financieras. En Colombia este tipo de deducciones es más estricto, por cuanto se hace sobre el capital básico y no sobre el capital adecuado.

En consonancia con lo dispuesto en Basilea, la suma del capital básico y el adicional conforman el capital adecuado. Además, como el capital básico no puede ser inferior al 50% del capital total (adecuado), y por consiguiente el capital adicional no debe ser superior al básico, cualquier deducción que se haga al capital de primer nivel va a afectar de manera equivalente el capital secundario.

De otro lado, las categorías de los activos ponderados por riesgo que se contemplan en Colombia son las mismas establecidas en Basilea. No obstante, vale la pena resaltar algunas diferencias. Por ejemplo, los activos que reciben una ponderación de 0% son los créditos que se otorgan a gobiernos o bancos centrales, inversiones en bonos u otros títulos emitidos por el Gobierno, entidades multilaterales o bancos centrales. En la actualidad, dentro de este grupo se encuentran los títulos de deuda pública interna garantizados por la nación TES, bonos colocados en el mercado internacional.

Quizás es una de las ventajas en la ponderación de los activos referidos a nivel internacional con respecto a Basilea I que en Colombia se utilizan cada vez con mayor frecuencia las calificaciones de las cali-

ficadoras de riesgo (Standard and Poor's, Duff and Phelps y Moody's) para categorizar no sólo a tales activos en los niveles más bajos, ya sea 0% o 20%³⁰, sino a otros activos que pueden llegar hasta el 100% (v. gr. inversiones privadas de títulos emitidos por entidades vigiladas o no por la Superintendencia Bancaria). Basilea, en cambio, para ese efecto tiene en cuenta si los activos señalados pertenecen o no al grupo de países de la OCDE.

Los créditos garantizados por hipotecas coinciden también al ponderar al 50%, ya que son considerados de alta seguridad pero de baja liquidez. En los acuerdos de Basilea se está tratando de llegar a un consenso para disminuir su ponderación; sin embargo, la experiencia en Colombia, con la reciente crisis financiera y los altos niveles de cartera vencida hipotecaria, pone en tela de juicio su conveniencia.

Por lo demás, los activos que ponderan al 20% y los que ponderan al 100% en Colombia son prácticamente los mismos dispuestos por el Comité. Por ejemplo, dentro de esta última categoría están la cartera de créditos otorgada a entidades diferentes al Gobierno y al banco central, y otras inversiones entre entidades que no son vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Respecto a las cuentas fuera de balance, en Colombia las normas de ponderación son en general más flexibles que Basilea I. Así, por ejemplo, los créditos no desem-

³⁰ "Las nuevas regulaciones sobre capital adecuado", en *Revista de la Superintendencia Bancaria*, No. 20, junio de 1994, Bogotá.

bolsados, las operaciones de apertura de crédito, incluidas las tarjetas de crédito, tienen en el país una ponderación más baja (20%) que lo establecido por el Comité (50%). Igualmente, las contingencias de crédito como las cartas de crédito, los avales y garantías, reciben una ponderación del 50%, en tanto que en los acuerdos de Basilea son del 100%.

Finalmente, mientras que la relación de solvencia, la razón entre el capital adecuado o patrimonio técnico³¹ (capital básico más el adicional) y activos ponderados por riesgo, sugerida por el Comité, es de 8%, en Colombia es del 9%.

B. Riesgo de mercado³²

Si bien en un principio, los acuerdos de Basilea hicieron una aproximación a los riesgos en que se veía involucrado un banco, además del riesgo crediticio o riesgo de contraparte, ya estudiado en la anterior sección, existían otros riesgos latentes al tener activos en inversiones que estaban expuestas a diferentes riesgos. Estos riesgos se discriminaban en riesgo-país, riesgo de liquidez, riesgo de tasas de interés y riesgo de tasa de cambio. Por su parte, el Comité de Basilea ha clasificado los riesgos de la siguiente manera: riesgo crediticio, de liquidez, de mercado y de conglomerado. Sin embargo, se han concentrado en la medición y control de los riesgos de mercado. Los otros como el

riesgo-país podrían evaluarlos por las entidades calificadoras de riesgo.

La volatilidad en las tasas de cambio y en las tasas de interés configuran el riesgo a las que están expuestas las inversiones de los activos de las instituciones financieras. De aquí que un primer avance en medir este tipo de riesgo en Colombia se llevó a cabo con la aplicación de las resoluciones 200 y 500 de 1995 de la Superintendencia Bancaria, fundamentadas, por supuesto en los acuerdos de Basilea I, y que se constituyen en una adición a lo ya establecido en las normas de capital adecuado. En esas resoluciones se fijó un marco moderno de valoración de las inversiones que reflejaría su verdadero valor de mercado. Por lo tanto, se dejaría de lado el método de la valoración histórica, que en ningún momento revelaba los precios reales del mercado ni el valor económico de los portafolios.

Sin embargo, en el camino se hallaron grandes obstáculos para la aplicación de las normas. En primer lugar, no se contaba con suficiente información e indicadores que pudieran tomarse como referencia de mercado para valorar las inversiones, dado el desarrollo incipiente del mercado de capitales en Colombia. En segundo lugar, las entidades financieras estaban en desacuerdo con el establecimiento y aplicación de tales normas, ya que según ellas, distorsionaban el mercado.

³¹ En Colombia el capital adecuado difiere del patrimonio técnico, en que el primero es el capital deseable del 9% de los activos ponderados por riesgo, mientras que el segundo es el capital observable de las instituciones financieras.

³² Esta sección se elaboró con base en varios artículos aparecidos en las revistas de la Superintendencia Bancaria sobre la valoración de inversiones.

Una vez superados los anteriores obstáculos mediante la creación de nuevos indicadores y la recopilación de nueva información de los títulos que se ofrecían en el mercado, y con el afianzamiento de una nueva cultura acerca del cambio filosófico en la administración de portafolios, se dio el paso siguiente, cual era el de medir la volatilidad en el mercado de las tasas de interés y las tasas de cambio. De cualquier manera, es un hecho que la valoración a precios de mercado ha obligado a los inversionistas a observar detenidamente aspectos de los títulos que antes ni se cuestionaban, como eran dichas volatilidades, que estaban muy relacionadas con los plazos de maduración y con la duración de los títulos.

Estos riesgos fueron tratados en Basilea, estructurando metodologías que permitieran medir los riesgos de mercado. En Colombia fueron desarrolladas bajo la normatividad contenida en la Circular Externa 042 de 2001 de la Superintendencia Bancaria, y complementadas con las circulares 007 de 2002 y 031 de 2003 expedidas por el mismo organismo. Allí se establecen las definiciones de riesgo de mercado, y se explican los modelos estándar y modelos internos. Los primeros los desarrolla y explica directamente la Superintendencia Bancaria en la mencionada circular, y pueden ser acogidos por las entidades financieras. Los segundos pueden ser desarrollados por las mismas entidades financieras y aprobados por la Superintendencia Bancaria.

C. El sistema de administración de riesgo crediticio (SARC) y Basilea II

El SARC ha sido establecido por la Superintendencia Bancaria desde marzo de 2002 con el fin de mejorar la medición del riesgo crediticio por parte de las entidades financieras. Su completa implementación se ha definido en tres fases. La primera es el diseño de la estructura de los modelos del SARC. La segunda, la creación o recopilación de la información necesaria para la construcción de las bases de datos. La tercera es la aplicación de las metodologías para el cálculo de las provisiones. El plazo para la terminación de la tercera fase era el 31 de diciembre de 2003, fecha a partir de la cual durante un año debía entrar en operación simultánea el sistema de provisiones del SARC, conjuntamente con la metodología anterior. La Superintendencia definió el 2004 como “(...) un período de prueba previo a la entrada en funcionamiento de las metodologías para el cálculo de pérdidas esperadas”³³.

El SARC comparte parcialmente la filosofía de la metodología IRB de Basilea II, en donde se establece que las entidades financieras son las más indicadas para definir sus propios niveles de riesgo crediticio, ya que cuentan con la mejor información sobre sus clientes. Sin embargo, existe una diferencia entre las dos metodologías. Basilea II, por medio de la metodología IRB, pretende definir el capital necesario para cubrir las pérdidas inesperadas de sus

³³ Superintendencia Bancaria, Circular Externa 30, 20 de junio de 2003.

operaciones crediticias, mientras que el SARC pretende identificar a través de modelos internos el monto de provisión necesario para cubrir las pérdidas esperadas. En ningún caso los modelos utilizados bajo el SARC pretenden definir el capital requerido del banco, sino las provisiones obligatorias que deben tener los bancos para cada operación crediticia.

Los modelos utilizados bajo el SARC, al igual que la metodología IRB, pretenden identificar por medio de modelos internos la probabilidad de incumplimiento de los deudores y la pérdida, dado el incumplimiento, para así lograr calcular la exposición al riesgo crediticio. La identificación de estos dos insumos requiere que las entidades financieras recopilen y construyan

amplias bases de datos sobre el comportamiento de sus clientes, sobre los cuales se puedan hacer inferencias estadísticas. La mayor virtud de la aplicación del SARC, aparte de unas provisiones más acordes con las pérdidas esperadas de las entidades, es que obliga a los bancos a desarrollar modelos internos de valoración del riesgo crediticio, para lo cual la Superintendencia Bancaria exige la construcción de las mismas bases de datos requeridas para la implementación de la metodología IRB de Basilea II. La completa implementación del SARC en Colombia no solo mejora la valoración de las pérdidas esperadas por riesgo crediticio en el sistema financiero, sino que prepara el camino para la completa implementación de Basilea II.

REFERENCIAS

- Basel Committee Publications, BIS (1982). "Management of Banks' International Lending", Dirección electrónica: www.bis.org, marzo.
- _____. (1983). "Principles for the supervision of banks' foreign establishments", Information flows between banking supervisory authorities, mayo.
- _____. (1988). "International convergence of capital measurement and capital standards", julio de 1988, abril de 1990.
- _____. (1992). "Minimum standards for the supervision of international banking groups and their cross-border establishments", julio.
- _____. (1996). "The Supervision of Cross-Border Banking", octubre.
- BBVA (2003). "Impacto de BIS II sobre los requerimientos de capital en países emergentes: efectos de la diversificación y nivel de confianza implícito", julio, dirección electrónica: http://europa.eu.int/comm/internal_market/regcapital/docs/cp3/contributors-list/spanish-association-banks-annex1_es.pdf
- Catarineu-Rabell, Eva; Jackson, Patricia; Tsomocos, Dimitrios (2002). "Procyclicality and the new Basle Accord – bank's choice of loan rating system", documento de trabajo, Banco de Inglaterra, No. 181.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2003). "El nuevo de capital de Basilea", documento consultivo, Banco de Pagos Internacionales, abril.
- Cooke, W. P. (1981). "Developments in cooperation among banking supervisory authorities", en Banco de Inglaterra, *Quarterly Bulletin*, junio, Vol. 21, No. 2.
- _____. (1982). "The role of the banking supervisor", en Banco de Inglaterra, *Quarterly Bulletin*, diciembre, Vol. 22, No. 4.
- Dewatripont, M.; Tirole, J. (1994). *The Prudential Regulation of Banks*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, Londres.
- Federal Reserve Bulletin (2003). "Capital Standards for Banks: The Evolving Basel Accord", en *Board of Governors of the Federal Reserve System*, Vol. 89, No. 9, pp. 395-405.
- Griffith-Jones, Stephany; Spratt, Stephen; Segoviano, Miguel (2003). "Submission to the Basel Committee on Banking Supervision: CP3 and the Developing World", en documento enviado al comité de Basilea en julio, como comentario del CP3.
- _____; _____. (2002). "El nuevo acuerdo de capitales de Basilea y los países en desarrollo: temas, implicaciones y propuesta de política", en *Boletín*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), Vol. 48, No. 1, pp. 45-49.
- Haberman, G. (1987). "Capital requirements of commercial and investment banks: Contrasts in regulation", en *Quarterly Review*, Banco de la Reserva Federal de Nueva York.
- Hayward, P. (1987). "Basle Committee on Banking Supervision", en John Eatwell *et al.* (eds). *The New Palgrave: a dictionary of economics*, McMillan Press Limited, Londres.
- Kapstein, E. (1992). "La supervisión de bancos internacionales: orígenes y repercusiones del Acuerdo de Basilea", en *Boletín del CEMLA*, mayo-junio.
- Kashyap, Anil K.; Stein, Jeremy C. (2004). "Cyclical implications of the Basle II capital standards", en *Economic Perspectives*, Banco de la Reserva Federal de Chicago, Vol. 28, 1, pp. 19-31.

-
-
- McKinnon, R. I. (1979). *Money in international exchange: the convertible currency system*, Nueva York, Oxford University Press.
- Poncarbo de Rato, Antonio (2002). "Basilea II: Las nuevas normas internacionales de solvencia", en *Información Comercial Española*, Ministerio de Economía, No. 801, agosto-septiembre, pp 35-50.
- Pecchioli, R. M. (1983). *The internationalization of banking. The policy issues*, OECD, París.
- Revista de la Superintendencia Bancaria*, Nos. 1 y 2, enero de 1989, y No. 20 de junio de 1994.
- Solomon, R. (1982). *The International Monetary System, 1945-1981*, London: Harper and Row, 1982.
- The Economist*, 2004. "Bothersome Basel", April 17, 2004.
- Tobin, G. (1991) "National rules, global money", tesis de doctorado, Universidad de Harvard. Escuela John F. Kennedy de Administración Pública. Cambridge.