

Sebastián Nieto Parra*

ESTABILIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO Y REGULACIÓN DE CAPITAL: EL CASO DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

En los últimos 25 años, más de 130 países han presentado crisis bancarias o serios problemas bancarios, con un coste fiscal elevado. El origen de estas crisis ha estado en un diseño deficiente de la regulación bancaria y/o en la falta de credibilidad de las políticas económicas aplicadas. En este artículo se analizan varios aspectos de la supervisión y la regulación de los intermediarios financieros que pueden subsanar la fragilidad de los sistemas financieros y favorecer así la estabilidad de éstos.

Palabras clave: sistema financiero internacional, instituciones financieras y crediticias, crisis bancaria, regulación, América Latina.

Clasificación JEL: G15, G21, G28, O54.

1. Introducción

Los países latinoamericanos han estado expuestos a crisis bancarias en las últimas décadas. De acuerdo con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), de 1974 a 2003 el número promedio de crisis ha sido de más de una por país, y el 35 por 100 de los países han experimentado crisis recurrentes¹. Si bien estas cifras son superiores a las del resto de países emergentes y a las de

los países desarrollados, los países latinoamericanos no han tenido el «monopolio» de estas crisis. En los últimos 25 años, un impresionante número de países (desarrollados, en desarrollo o emergentes) han estado igualmente involucrados. Más de 130 países han presentado crisis bancarias o serios problemas bancarios.

El coste fiscal de las crisis, inclusive en países desarrollados, ha sido elevado². En Latinoamérica, a pesar de ser muy alto, no alcanza el nivel de otros países emergentes. De acuerdo con Caprio y Klingebiel (2003), el coste de las crisis bancarias del período 1993-1996 de Argentina, Brasil, México, Paraguay y Venezuela no

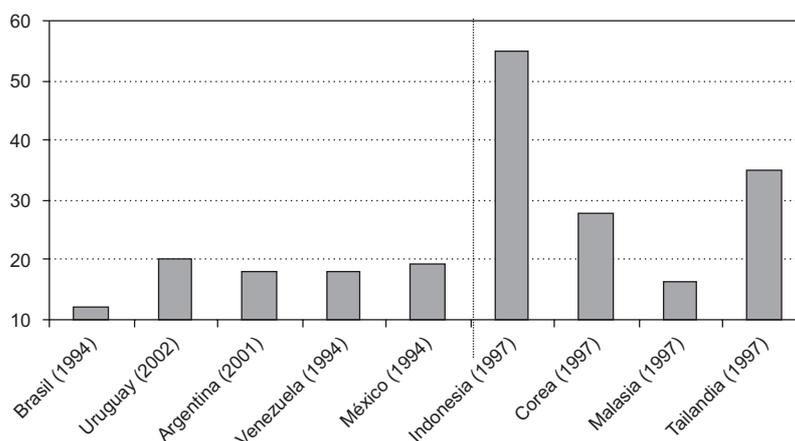
* Economista para Latinoamérica, Servicio de Estudios, Grupo Santander.

Las opiniones contenidas en este artículo no coinciden necesariamente con las que pueda mantener el Grupo Santander. El autor desea agradecer a Alberto Baltanas, Antonio Cortina y Marc Flandreau los comentarios y discusiones realizadas sobre este artículo.

¹ BID (2004): «IPES 2005: Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Bank Lending».

² Por ejemplo, en Estados Unidos, el coste de la quiebra de las instituciones de *Savings and Loans* ocurrida a finales de los ochenta fue superior, en términos reales, a la pérdida acumulada de la debacle de los bancos estadounidenses durante la gran depresión.

GRÁFICO 1
COSTE FISCAL DE LAS CRISIS BANCARIAS
 (En % del PIB)



FUENTE: CAPRIO y KLINGEBIEL (2003).

ha superado el 20 por 100 del PIB de cada una de las economías, porcentaje inferior al registrado por la mayoría de los países asiáticos durante las crisis de 1997-1999, lo que se explica principalmente porque estos países tenían sistemas financieros más apalancados que los latinoamericanos. Las crisis de Argentina y de Uruguay de principios del 2000 no parecen superar tampoco el 20 por 100 del PIB (ver Gráfico 1).

Los orígenes de estas crisis han sido el mal diseño de la regulación de los bancos y/o la falta de credibilidad de las políticas económicas. Si bien una regulación y una supervisión bancaria adecuada no reducen la probabilidad de una crisis originada por problemas macroeconómicos, sí reducen las crisis surgidas por problemas endógenos al sistema financiero. Además, como indican Kaminsky y Reinhart (1999), la falta de una supervisión eficiente y una pobre regulación ha sido el detonador de gran parte de las crisis «gemelas» (bancarias y de balanzas de pagos) de los últimos 30 años.

En el resto de este artículo nos interesaremos en analizar varios aspectos relacionados con la supervisión y la regulación de los intermediarios financieros, que pueden subsanar la fragilidad de los sistemas financieros y favorecer así la estabilidad de éstos. Específicamente, primero presentaremos los principios básicos de resolución de crisis y sus aplicaciones en Latinoamérica. Segundo, se analizará por qué la regulación de capital es clave para la estabilidad del sistema. Tercero, se estudiará el estado actual de las normas en Latinoamérica con respecto a las que serían óptimas para una aplicación adecuada del nuevo acuerdo de capital (conocido por Basilea II). Cuarto, analizaremos el efecto que la nueva regulación de capital podría tener sobre las economías latinoamericanas. Quinto, nos interrogaremos sobre la implementación futura de Basilea II haciendo énfasis en el papel de la banca extranjera en este proceso. Por último, presentaremos algunos aspectos que podrían adoptarse en el mediano plazo con el fin de favorecer el crecimiento sostenible del crédito en Latinoamérica.

2. Principios básicos de la resolución de crisis y su aplicación en Latinoamérica

Al estudiar las crisis bancarias de los últimos años en Latinoamérica, Rojas-Suárez (2004) establece tres principios claves para la resolución de estas crisis. El primer principio es el uso de fondos públicos no inflacionarios con el fin de preservar el funcionamiento del sistema de pagos de una economía. Gran parte del coste fiscal se explica por este primer principio y se debió principalmente al saneamiento de los balances de los bancos mediante el intercambio de la cartera morosa por deuda pública. En varios países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela) el mecanismo empleado para financiar este coste y evitar presiones fiscales en el corto plazo fue el impuesto a las transacciones financieras del cual la literatura ha detectado varios inconvenientes³.

El segundo principio tiene como objetivo limitar el coste fiscal transfiriendo gran parte del monto de la reestructuración a las entidades que tomaron los mayores riesgos antes de la crisis. Este principio es crucial por dos motivos. Primero, limita el «riesgo moral» de la intervención del Estado en la reestructuración, reduciendo los incentivos de los bancos a tomar posiciones arriesgadas y, segundo, incentiva a las entidades financieras a vigilar y analizar la capacidad de pago de los prestatarios.

Finalmente, el tercer principio establece que con el fin de evitar que el riesgo crediticio se amplifique, se debe evitar que las instituciones financieras continúen otorgando créditos a deudores de alto riesgo.

El diseño de una supervisión y una regulación eficientes del sistema financiero son determinantes para el éxi-

to de la aplicación de estos dos últimos principios. Las experiencias en Latinoamérica han sido variadas. En la crisis chilena de principios de los ochenta (1982-1985), el gobierno, aprendiendo de los errores pasados, adoptó una ley en 1986 muy estricta y novedosa para la época que limitó las operaciones arriesgadas de los bancos, los obligó a calificar la calidad de sus inversiones, fortaleció los requerimientos de capital y por último limitó la aplicación de la política de prestamista de última instancia con el fin de reducir el «riesgo moral» de esta operación. Igualmente, en Argentina, durante la crisis de mediados de los noventa, la rápida aplicación del segundo principio limitó el costo fiscal de la crisis y fortaleció la supervisión bancaria. En México, en cambio, se tardó hasta finales de los noventa en emprender medidas que acoplaran la estructura regulatoria a los estándares internacionales, amplificando la deficiencia de las entidades financieras que empezaron a notarse a mediados de los noventa⁴.

3. La regulación de capital: instrumento de prevención y resolución de crisis

La literatura económica apoya la existencia de la regulación bancaria por dos motivos principales. Primero, es necesaria la protección de los depositantes ya que éstos no tienen incentivos para vigilar a los bancos por el reducido peso de sus ahorros y no son capaces debido a la falta de información. Por consiguiente, es fundamental que sean representados por un regulador (Dewatripont y Tirole, 1993). Segundo, con el fin de garantizar la estabilidad de una economía, es preciso proteger los bancos y en general el sistema de pagos ante el riesgo sistémico generado por los problemas de liquidez de una entidad financiera que inclusive puede ser solvente (Diamond y Dybvig, 1983).

³ La aplicación de este impuesto perjudicó aún más la bancarización de estas economías desincentivando el uso del sistema financiero para realizar transacciones monetarias. Además, al aplicarse una misma tasa a todo tipo de agente y debido a que las grandes firmas pueden más fácilmente evadir este impuesto mediante complicadas operaciones financieras, este impuesto no es equitativo.

⁴ Para una comparación de las reformas bancarias y la asignación del crédito entre México y Chile, ver FMI (2005).

Los instrumentos regulatorios generalmente empleados para subsanar dichos problemas son la política de prestamista de última instancia y el seguro de depósitos. La dificultad de ambos mecanismos es la presencia del «riesgo moral» debido a una modificación implícita de los incentivos de los bancos para el manejo del riesgo. Sin embargo, la aplicación de una regulación de capital óptima podría impedir la existencia de dicho problema. Kim y Santomero (1988) proponen el uso de una regulación de capital que sea función del riesgo del portafolio de las entidades con el propósito de que se reduzca la probabilidad de quiebra de una entidad. Posteriormente, Rochet (1992), involucrando a nivel teórico la responsabilidad civil limitada de los bancos, demuestra que inclusive los bancos aversos al riesgo pueden comportarse como amantes del riesgo, y por tanto los reguladores tienen que calcular los requerimientos de capital en función del riesgo y además deben incorporar un capital mínimo que sea independiente de los riesgos asumidos por el banco.

La regulación de capital ha ido avanzando con las recomendaciones de la literatura económica⁵. El nuevo acuerdo de capital, conocido por Basilea II, va en línea con las ideas de los autores mencionados anteriormente⁶. Primero, en este nuevo acuerdo se prevé que los requerimientos de capital sean en función del riesgo crediticio (para un detalle de las posibles metodologías para el cálculo, ver Recuadro 1) y no en función de unas categorías preestablecidas por el regulador como es actualmente el caso en el acuerdo de Basilea I. Segundo, al incluir el riesgo operativo para el cálculo del capital regulatorio, el cual depende de los ingresos de los ban-

cos, se fija un capital mínimo independiente del riesgo del banco.

Este instrumento regulatorio es fundamental para el cumplimiento de los principios dos y tres de las resoluciones de crisis, los cuales han sido mencionados en el apartado 1. En efecto, el nuevo acuerdo de capital hace que los bancos que toman mucho riesgo tengan un mayor capital, el cual podría ser usado precisamente para asumir parte del costo de reestructuración (principio 2). Segundo, la colocación de nueva cartera arriesgada exigiría a las entidades tener un mayor capital, lo que podría limitar las nuevas exposiciones de los bancos (principio 3).

Si bien este nuevo acuerdo, con respecto a Basilea I, obliga a los bancos a cubrirse de las operaciones arriesgadas, la literatura económica y los actores del mercado han criticado algunos aspectos de este nuevo marco regulatorio.

Los comentarios relacionados con la eficiente medición del riesgo crediticio que propone Basilea II son extensos⁷. Otra crítica muy importante está relacionada con la estructura completa del nuevo acuerdo. Basilea II está constituido por tres pilares que son el requerimiento de capital (estudiado en el Recuadro 1), el proceso de supervisión y la disciplina de mercado. Decamps, Rochet y Roger (2004) estudian bajo un modelo teórico la interacción de estos tres pilares y demuestran que el nuevo acuerdo necesita una mayor especificación sobre la implementación de los dos últimos pilares para garantizar la estabilidad del sistema financiero⁸.

⁵ Para un análisis detallado de la literatura teórica sobre regulación de bancos, ver FREIXAS y ROCHET (1997).

⁶ Ver BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2005). En junio de 1999 el Comité de Basilea publicó una propuesta para definir una nueva regulación de capital. Después de recibir comentarios de los actores del mercado, el Comité publicó en junio de 2004 la versión definitiva del acuerdo. Ahora los reguladores locales están adoptando este nuevo acuerdo en sus legislaciones. Por ejemplo, la Comisión Europea publicó en julio de 2004 una directiva sobre el tema.

⁷ Por ejemplo, algunos actores sostienen que la varianza de un portafolio puede aumentar mientras que los requerimientos de capital se reducen, dada la estructura de la función empleada por el nuevo acuerdo para determinar el capital regulatorio. Además, al no incluir las correlaciones entre activos para determinar los requerimientos de capital, es posible que dos bancos tengan el mismo requerimiento de capital a pesar de que uno de los dos haya diversificado de forma adecuada el riesgo. Finalmente, un último aspecto que está estrechamente relacionado con la medición del riesgo crediticio es el efecto procíclico que el nuevo acuerdo podría tener sobre los ciclos económicos, aspecto que se analizará más adelante.

⁸ Mientras que el pilar I del nuevo acuerdo consta de 136 páginas y especifica claramente los métodos de medición del riesgo crediticio y de

RECUADRO 1

PILAR I DE BASELEA II: MEDICIÓN DEL RIESGO CREDITICIO Y DE MERCADO

Posibles metodologías	Riesgo de crédito	Riesgo operativo
Método estándar simplificado	Agencias de crédito a la exportación y ponderaciones fijas para algunos sectores (Basilea I).	Función del ingreso bruto.
Método estándar	Calificaciones externas (S&P's, Moody's y Fitch).	Función del ingreso bruto por actividad.
Método interno básico	Cálculo de la probabilidad de incumplimiento por parte de la entidad.	Propio sistema de medición de riesgo.
Método interno avanzado	Cálculo de la probabilidad de incumplimiento, de las pérdidas dado el incumplimiento, de la madurez así como de la exposición por parte de la entidad.	Propio sistema de medición de riesgo.

Si bien las críticas realizadas acerca de la estructura del nuevo acuerdo son en su gran mayoría válidas, es importante insistir en la mejora de la regulación de capital gracias a este nuevo acuerdo. Estudios empíricos concluyen que una regulación más estricta, lo que sería el caso de Basilea II, disminuiría los incentivos a tomar posiciones arriesgadas⁹. Más precisamente, Barth, Caprio y Levine (2004), analizando el caso de 107 países y utilizando datos de finales de los noventa, concluyen que una regulación de capital más estricta reduce la cartera morosa de los sistemas financieros. Además, validan los resultados teóricos que la regulación de capital no debe ser el único instrumento empleado por los Estados para evitar crisis bancarias (la supervisión eficiente y la disciplina de mercado son por ejemplo complementos primordiales).

mercado, los pilares II y III sólo suman 32 páginas y analizan únicamente de forma descriptiva los procesos de supervisión y de disciplina de mercado.

⁹ Si bien este acuerdo llevaría en el corto plazo a una reducción del financiamiento de empresas arriesgadas, contribuiría a la estabilidad del sistema, factor clave para el desarrollo de los mercados financieros y de capitales.

4. Condiciones necesarias para una aplicación adecuada del nuevo acuerdo

Existen varios aspectos que deben tomarse en cuenta con antelación a la aplicación de Basilea II, los cuales dependen del avance en las reformas estructurales del sistema financiero (supervisión eficiente, regulación prudencial y legislaciones que favorezcan la gestión del riesgo) así como de las políticas internas de los bancos para una buena gestión de los riesgos.

A mediados de los noventa la mayoría de los países latinoamericanos ya habían adoptado el acuerdo de Basilea de 1988¹⁰ y posteriormente varios países mejoraron o afinaron el cálculo del capital regulatorio. A partir de una base de datos del Banco Mundial¹¹, finalizada recientemente y con datos de finales de los noventa, podemos sacar varias conclusiones sobre la estructura de las normas bancarias que rigen en Latinoamérica.

¹⁰ Para analizar las fechas de entrada en vigor de Basilea I en los países latinoamericanos, ver LORA (2001).

¹¹ Esta base de datos del BANCO MUNDIAL (2003) sobre regulación y supervisión está disponible en Internet: http://www.worldbank.org/research/projects/bank_regulation.htm

Analizando los principales países de la zona (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela), destaca el hecho de que los gobiernos han adaptado, a grandes rasgos, la legislación nacional a los estándares internacionales. En todos los países la ratio de capital es acorde con la prevista por el acuerdo de Basilea de 1988 y en la mayoría (seis de los siete países estudiados) es más estricta que la de los países desarrollados. Además, el seguro de depósitos es obligatorio para las entidades, la supervisión de los bancos se hace a partir de un único órgano, existe una definición formal para el cálculo de la cartera morosa y las normas sobre las auditorías externas son muy estrictas.

En líneas generales los reguladores locales han tomado las decisiones adecuadas y la aplicación de Basilea I en Latinoamérica es bienvenida ya que es el punto de partida hacia una regulación más sensible al riesgo¹².

Sin embargo, examinando algunos aspectos más precisos de la regulación y supervisión en Latinoamérica, se notan varias deficiencias con respecto a los países desarrollados. Por ejemplo, el órgano de supervisión no es independiente en prácticamente todos los países. Además, en muy pocos países (dos de siete) se usa el riesgo crediticio (así sea de forma parcial) para el cálculo del requerimiento de capital y de la prima del seguro de depósitos. Finalmente, en sólo tres de siete países se emplea una supervisión consolidada para el total del sistema financiero, y el riesgo de mercado así como las prácticas contables internacionales se incorporan en la estimación de la ratio de capital.

De una encuesta realizada por el FMI y el Banco Mundial¹³ a finales de 2001, se desprende la percepción de los actores del mercado sobre la aplicación de los principios básicos de Basilea para una supervisión efectiva. Estos principios están relacionados, entre otros, con la autonomía, los poderes y recursos de los órganos de

supervisión, con la regulación prudencial, con los métodos de supervisión y con los requisitos de información. La región de Latinoamérica y el Caribe cumple completamente con 7 de los 30 principios establecidos. Es un nivel muy similar al resto de los países en desarrollo y muy inferior al de los países desarrollados (19 principios se cumplen completamente).

Como destaca el BID en su informe sobre el crédito¹⁴, hay varios aspectos donde la supervisión de la región es deficiente. Por ejemplo, la no adopción de medidas correctivas debido en gran parte a la falta de independencia de las superintendencias bancarias y el incumplimiento de una supervisión consolidada. Sobre la suficiencia de capital, sólo el 10 por 100 de los países de la región cumplen con este principio. Si bien los países de la zona aplican Basilea I, hay varias deficiencias en las reformas posteriores al acuerdo. Por ejemplo, el riesgo de mercado (incluido en 1996 por el Comité de Basilea) no se aplica adecuadamente en todos los países.

Fuera de los principios básicos de Basilea para una supervisión efectiva hay otros factores fundamentales para una buena aplicación del nuevo acuerdo y para la estabilidad de los sistemas financieros. Por ejemplo, las normas sobre quiebras y garantías así como las relacionadas con la divulgación de información sobre los prestatarios son fundamentales. El Banco Mundial en su informe «Doing Business»¹⁵ clasifica la rigurosidad de la implementación de estas normas en cerca de 160 países y para el año 2003 (ver Gráfico 2). Analizando la firmeza del marco regulatorio sobre quiebras y garantías, Latinoamérica y el Caribe se sitúan al mismo nivel de los países de Asia del Sur y por debajo del resto de países emergentes y desarrollados. En cambio, con respecto a la información crediticia (divulgación sobre la historia de los pagos, número y tipos de cuentas bancarias, información sobre quiebras,...), Latinoamérica y el Caribe

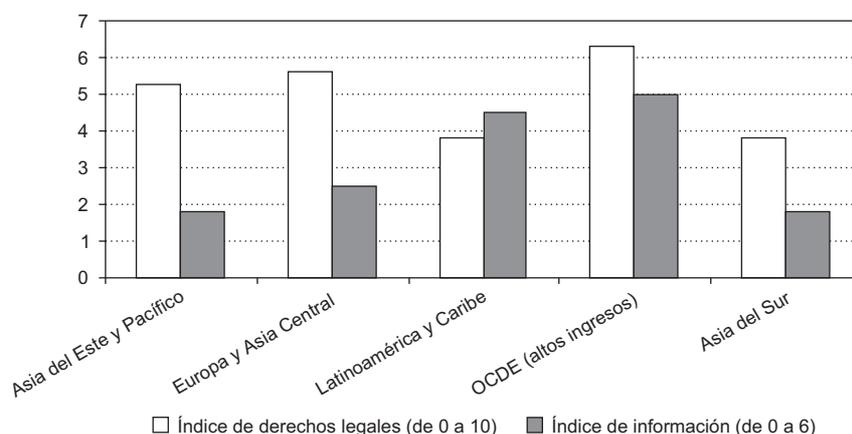
¹² El cálculo del capital para Basilea II es similar al establecido en Basilea I y algunas metodologías básicas de medición del riesgo crediticio de Basilea II guardan algunos criterios del presente acuerdo.

¹³ FMI y BANCO MUNDIAL (2002).

¹⁴ BID (2004).

¹⁵ Esta base de datos del BANCO MUNDIAL está disponible en Internet: <http://www.doingbusiness.org/>

GRÁFICO 2
ÍNDICE DE QUIEBRAS E INFORMACIÓN*



NOTA: * Más alto: mejor diseño regulatorio.

FUENTE: BANCO MUNDIAL, *Doing Business*, 2003.

están en una mejor posición que el resto de países emergentes y muy cerca de los países desarrollados. Los resultados son más satisfactorios cuando tomamos únicamente los principales países latinoamericanos. En este caso, el índice de información crediticia se sitúa al mismo nivel que el de los países desarrollados.

Los resultados presentados anteriormente deben analizarse con cautela ya que no necesariamente reflejan la situación actual de las legislaciones bancarias. En efecto, desde que fueron construidas las bases de datos del Banco Mundial y del FMI, varios países de Latinoamérica han emprendido reformas estructurales muy importantes. En Brasil, en 2004 se aprobaron dos leyes determinantes para la gestión del riesgo crediticio y la recuperación de las garantías. Se implementó un sistema centralizado de información crediticia («Cadastró Positivo») que provee a las instituciones financieras mejor información sobre los posibles deudores reduciendo así problemas de asimetría de información en el mercado crediticio y favoreciendo la medición del riesgo. Igualmente, se aprobó la ley de quiebras que fortalece

la capacidad de los prestamistas en recuperar los activos de los créditos declarados en impago. Mientras que el proceso de bancarrota era muy largo, esta nueva legislación establece un período de seis meses de plazo para elaborar un plan de reestructuración.

La regulación de capital ha ido avanzando recientemente en algunos países hacia una mayor sensibilidad al riesgo. Por ejemplo, en Chile y en Colombia desde principios de 2000 los reguladores han impartido normas que llevan a una mayor sensibilidad del riesgo por parte de los bancos. Se ha mejorado el cálculo del riesgo de mercado, y además las superintendencias de ambos países han empezado a calcular las provisiones a partir de mediciones de riesgo crediticio. Finalmente, en Chile recientemente se publicó un cronograma de implementación de Basilea II.

5. Implicaciones de Basilea II en Latinoamérica

En las secciones anteriores hemos descrito las ventajas que traería para la estabilidad del sistema financiero

el calcular el margen de solvencia en función del riesgo. Sin embargo, una inapropiada estimación del riesgo crediticio tendría efectos adversos sobre el ciclo del crédito y de la economía.

Más precisamente, se ha discutido acerca de la prociclicidad que generaría el nuevo acuerdo de Basilea para las economías emergentes. En teoría, los problemas de asimetría de información entre acreedores y deudores así como la dificultad de medición del riesgo son unas de las principales causas de la prociclicidad. El primer caso ocurre, por ejemplo, cuando inclusive proyectos rentables no son financiados debido a que las condiciones macroeconómicas son desfavorables y existen problemas de asimetría de información. El segundo caso se explica por la dificultad de anticipar estadísticamente los eventos futuros, lo que implica que el riesgo es subestimado durante las bonanzas y sobreestimado en las recesiones.

La evidencia empírica muestra que las dos metodologías de medición del riesgo en el nuevo acuerdo de Basilea (calificaciones externas y métodos internos) tienden a ponderar demasiado la situación presente en las estimaciones del riesgo crediticio¹⁶.

Sin embargo, para que el nuevo acuerdo de capital sea efectivamente procíclico es necesario que la ratio de capital sea una restricción para los bancos. Así, si la ratio de capital exigido es inferior al que una entidad desea tener (conocido por «capital económico»), Basilea II no sería una restricción y por lo tanto no es procíclico¹⁷.

¹⁶ Para un análisis de las agencias calificadoras en las economías emergentes ver FERRI, LIU y MAJNONI (2001) y sobre la prociclicidad de los métodos internos ver BORIO, FURFINE y LOWE (2001). Además, comparando la estimación de la probabilidad de incumplimiento a partir de las calificaciones y de los métodos internos, destaca que el uso de los métodos internos hace que los requerimientos de capital sean más sensibles al riesgo que en el caso de las calificaciones externas.

¹⁷ ELIZALDE y REPULLO (2004) estudian a nivel teórico las diferentes variables que afectan el capital económico y el regulatorio. Las principales conclusiones son que cuando el costo de capital es elevado y el margen de intermediación es reducido, la ratio de capital exigido puede ser una restricción. NIETO PARRA (2005a), a partir de un modelo de duopolio, concluye que inclusive cuando el capital regulatorio es una

La literatura empírica que intenta cuantificar si Basilea II es una restricción para las economías latinoamericanas es escasa y los resultados difieren dependiendo del país, de la metodología empleada y del período analizado. Powell (2004), en un modelo de competencia perfecta entre bancos, analiza si Basilea II fue una restricción en Latinoamérica¹⁸ en 2003, teniendo en cuenta únicamente los créditos al sector soberano. Los principales resultados arrojan que salvo los países con una muy baja calificación (Ecuador y Venezuela), los requerimientos de capital no son una restricción. Además, para los países con «grado de inversión» (Chile y México), el método interno requiere menos capital que el estándar.

Lowe y Segoviano (2002) calculan para la segunda mitad de los noventa el requerimiento de capital que hubieran tenido los bancos bajo Basilea II. Si bien este artículo permite saber hasta qué nivel pueden subir los requerimientos de capital en momentos de crisis (más del 16 por 100 a consecuencia de la crisis de 1994), no se puede determinar si es restrictivo o no ya que no se hace un análisis del capital económico.

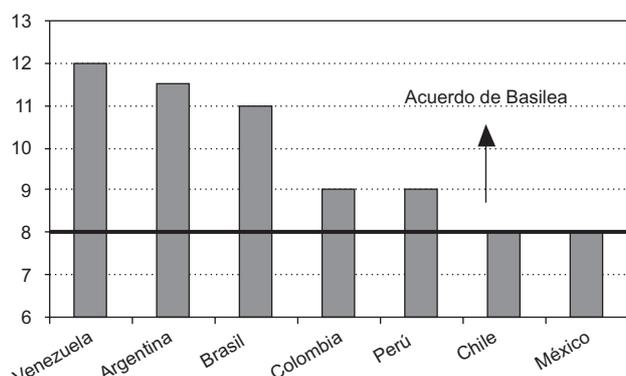
Con base en un amplio número de créditos al sector corporativo en Argentina, Brasil y México, y con datos de principios de 2000, Majnoni, Miller y Powell (2004) concluyen, primero que los requerimientos de capital de Basilea II son superiores a los de Basilea I. Segundo, dado que la fórmula que establece el Comité de Basilea para traspasar las probabilidades de incumplimiento en requerimientos de capital se realizó a partir de la cartera de los países desarrollados, los autores proponen una calibración de esta fórmula para economías emergentes. En efecto, las conclusiones indican que el valor en riesgo de los bancos de la región requiere un mayor volumen de capital que lo indicado en la fórmula de Basi-

restricción, el efecto sobre el crédito de una variación del riesgo crediticio calculado en la función de utilidad de un banco es mayor que el calculado para efectos regulatorios.

¹⁸ Los países analizados son Argentina (antes de la crisis de 2001), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela.

GRÁFICO 3

**LATINOAMÉRICA:
RATIOS DE CAPITAL EXIGIDOS
(% de activos ponderados por riesgo)**



FUENTE: BANCO MUNDIAL, 2004.

lea I¹⁹. Puesto que muchos países han adoptado Basilea I con requisitos más exigentes que lo establecido por los miembros del Comité, una recalibración de Basilea II iría acorde con la presente regulación (ver Gráfico 3).

Con el fin de determinar si el nuevo acuerdo de capital es una restricción para los bancos en Latinoamérica es importante observar también los niveles de capital de los sistemas financieros. De acuerdo con el Gráfico 4, las ratios de capital sobre activos son elevadas en los países latinoamericanos con respecto a los países desarrollados y algunos otros países emergentes²⁰. El alto nivel de las ratios requeridas observadas (14 por 100 para el promedio de los principales países) en comparación con el mínimo exigido (10 por 100 de hecho superior al 8 por 100 establecido en

el acuerdo de Basilea de 1988) podría anticipar que los requerimientos de Basilea II no serían restrictivos en condiciones favorables de la economía.

A diferencia de los numerosos estudios para las economías desarrolladas²¹, la literatura que estudia los determinantes de las ratios de capital en los países emergentes es escasa. Una posible explicación de las altas ratios en economías emergentes es que los bancos, con el fin de protegerse contra la volatilidad del mercado crediticio y de los ciclos económicos, podrían tener un remanente (*cushion capital*) con el fin de mantenerse solventes. Sin embargo, dada la reducida relación de crédito sobre el PIB en Latinoamérica, el grado de bancarización de los países parece ser el factor más acertado (ver Gráfico 6).

6. Implementación de Basilea II y papel de la banca extranjera

De acuerdo con el Comité de Basilea, la nueva regulación de capital empezará a funcionar en 2006 de forma paralela junto con el acuerdo de 1988 y servirá para determinar el capital requerido desde 2007²². Es difícil prever en qué momento y de qué forma los reguladores latinoamericanos implementarán el acuerdo²³. Dado que la gran mayoría de países no poseen un sistema desarrollado de calificaciones externas (metodología estándar de Basilea II) y que los modelos internos demandan sistemas aplicativos y bases de datos que hoy en día algunas entidades bancarias y supervisoras no tienen, las soluciones discutidas para la aplicación en el medio plazo y de forma transitoria consisten en otorgar

¹⁹ Los requerimientos de capital bajo Basilea II son menores que las pérdidas inesperadas al 99 por 100 de la distribución para Argentina y México, mientras que para Brasil encuentran el resultado opuesto.

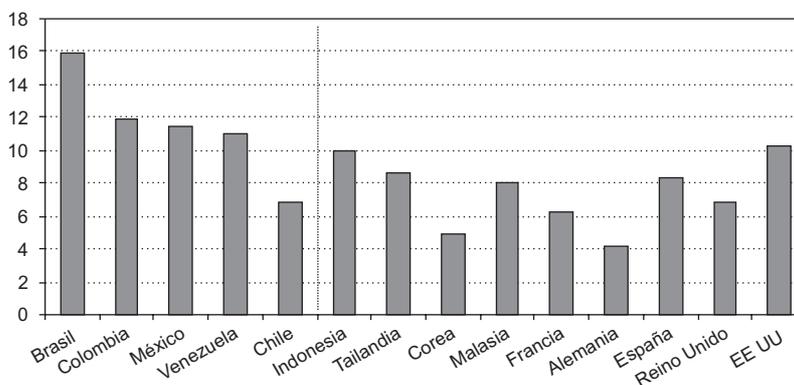
²⁰ Los ratios de capital sobre activos de los países latinoamericanos con respecto al resto de países emergentes son relativamente superiores que los ratios de capital requeridos.

²¹ Para países desarrollados hay varios artículos que analizan los factores que influyen en los ratios de capital. Por ejemplo, BARRIOS y BLANCO (2003) estudian los determinantes de la ratio de capital para España.

²² La aplicación de estas fechas dependerá de las regulaciones locales.

²³ En este sentido es pertinente tener en cuenta la decisión de Estados Unidos de aplicar únicamente Basilea II para los bancos internacionalmente activos.

GRÁFICO 4
RATIOS DE CAPITAL SOBRE ACTIVOS

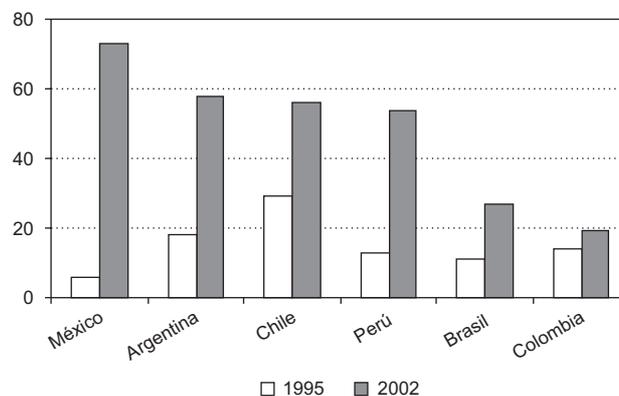


FUENTE: *Global Financial Stability Report, FMI, 2005.*

un menor poder a los bancos que lo establecido en la metodología interna de Basilea II²⁴.

Un aspecto fundamental en este proceso es la presencia de los bancos internacionalmente activos en la zona. En efecto, de acuerdo con el Gráfico 5, el nuevo acuerdo de capital de Basilea se aplicará implícitamente en algunos países, en razón de la alta proporción de activos de estos bancos en Latinoamérica²⁵. Las asignaciones del crédito podrían hacerse de forma más eficiente gracias a la incorporación del riesgo crediticio por parte de la banca extranjera en los ratios de capital requeridos. La banca extranjera serviría de importador de

GRÁFICO 5
LATINOAMÉRICA: PROPORCIÓN DE LA BANCA EXTRANJERA



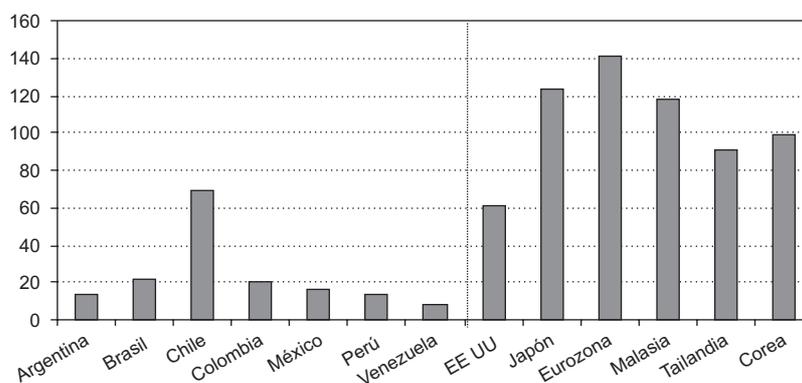
FUENTE: BID, 2004.

²⁴ POWELL (2004) sugiere la aplicación de un enfoque basado en calificaciones centralizadas. Este sistema consistiría en que el órgano supervisor establecería una escala de calificaciones para cada probabilidad de incumplimiento y los bancos calificarían a sus clientes en base a esa escala. De hecho para el cálculo de las provisiones, las superintendencias de Chile y Colombia establecen un sistema similar.

²⁵ A nivel teórico, NIETO PARRA (2005b) desarrolla un modelo compuesto por bancos extranjeros y locales, con el fin de estimar las implicaciones de Basilea II (a través de la banca extranjera) sobre el crédito de una economía local. Una reducción del riesgo crediticio llevaría a un aumento del crédito total, inclusive asumiendo que los bancos locales no tienen en cuenta este riesgo en su función de utilidad. Estas variaciones son mayores a medida que los bancos son menos aversos al riesgo.

marcos reguladores que ayudarían a la estabilidad del sistema financiero. Además, podría generar externalidades positivas en los sistemas de pagos locales gracias a las innovaciones tecnológicas, a un mejor manejo del

GRÁFICO 6
BANCARIZACIÓN: CRÉDITO/PIB



FUENTE: IMF (2003).

riesgo y técnicas de seguimiento más adecuadas (Levine, 1996), aspectos que están estrechamente relacionados con la nueva regulación.

Además de los aspectos relacionados con la nueva regulación de capital, la banca extranjera ha venido favoreciendo la estabilidad del sistema financiero jugando así un papel fundamental en la prevención y resolución de crisis. Por ejemplo, Dages, Goldberg y Kinney (2000), analizando el caso de Argentina y México, argumentan que el crédito de los bancos extranjeros crece más y tiende a ser menos volátil que el de los bancos locales. De la misma forma, Galindo, Micco y Powell (2004) encuentran que los bancos extranjeros tienden a estabilizar el crédito en períodos de choques de liquidez (crisis de depósitos)²⁶. Así la entrada de la banca extranjera no sólo aportó recursos necesarios para recapitalizar el sistema bancario a mediados de los noventa sino además ha contribuido en algunas ocasiones a reducir el efecto procíclico del crédito.

²⁶ Si bien los autores encuentran que tienden a amplificar el crédito cuando las oportunidades de la economía cambian, los efectos son muy reducidos.

7. Conclusiones

Algunos de los principios básicos de las resoluciones de crisis bancarias recomiendan que los reguladores tengan en cuenta para el salvamento de la banca el riesgo presente y futuro de las operaciones de los intermediarios financieros. Así, inclusive en períodos de crisis, la regulación y supervisión bancaria debe ser más sensible al riesgo aplicando normas que incentiven la reducción de las posiciones arriesgadas.

En Latinoamérica, desde mediados de los noventa, los gobiernos de varios países empezaron a fortalecer la regulación bancaria y mejoraron las técnicas de supervisión adaptándose así a los estándares internacionales. Esto junto con la entrada de la banca extranjera durante los procesos de reestructuración impidió el contagio de la crisis asiática de finales de 1997 y principios de 1998.

Sin embargo, varias reformas bancarias quedan pendientes las cuales una vez aprobadas favorecerían una aplicación adecuada de la nueva regulación de capital y contribuirían a un mayor grado de bancarización en la zona (ver Gráfico 6). Actualmente, los sistemas finan-

cieros latinoamericanos están muy estables (bajas tasas de morosidad y altas ratios de capital) y las políticas económicas han ganado credibilidad, lo que facilitaría el inicio de algunas reformas bancarias. La autonomía y un mayor poder de los supervisores harían ganar estabilidad a las normas ya que no dependerían de los ciclos políticos. Segundo, dada la alta volatilidad del ciclo del crédito así como de la economía en los países latinoamericanos, es necesario el uso de políticas de regulación contracíclicas que exijan a los bancos aumentar las provisiones y/o el capital en períodos de auge²⁷. Tercero, es necesario que la supervisión analice de forma consolidada las operaciones de los intermediarios con el fin de valorar de forma integral los riesgos, aspecto fundamental del nuevo acuerdo de Basilea. Por último, es indispensable una mayor cooperación entre los reguladores de los países anfitriones y de la casa matriz con el fin de intercambiar información y conocimiento relacionado con el riesgo. De esta forma, en el mediano plazo una coordinación de políticas regulatorias sería viable lo que evitaría posibles arbitrajes regulatorios, conflictos de intereses y reduciría los costes de regulación para los bancos.

Referencias bibliográficas

[1] BARRIOS, V. y BLANCO, J. (2003): «The Effectiveness of Bank Capital Adequacy Regulation: A Theoretical and Empirical Approach», *Journal of Banking and Finance*, 27, páginas 1935-1958.

[2] BARTH, J. R.; CAPRIO, G. y LEVINE, R. (2004): «Bank Regulation and Supervision: What Works Best?», *Journal of Financial Intermediation*, 13, páginas 205-248.

[3] BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2005): «International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards», noviembre, BIS.

[4] BID (2004): «IPES 2005: Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Bank Lending», Banco Interamericano de Desarrollo.

[5] BORIO, C.; FURFINE, C. y LOWE, P. (2001): «Procyclicality of the Financial System and Financial Stability: Issues and Policy Options», BIS Papers No. 1.

[6] CAPRIO, G. y KLINGEBIEL, D. (2003): «Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises», Washington DC. (Sin publicar), World Bank.

[7] DAGES, G.; GOLDBERG, L. y KINNEY, D. (2000): «Foreign and Domestic Bank Participation in Emerging Markets: Lessons from Mexico and Argentina», *NBER Working Paper* 7.714, mayo.

[8] DECAMPS, J. P.; ROCHET, J. C. y ROGER, B. (2004): «The Three Pillars of Basel II: Optimizing the Mix», *Journal of Financial Intermediation*, 13, páginas 132-155.

[9] DEWATRIPONT, M. y TIROLE, J. (1993): *The Prudential Regulation of Banks*, Cambridge, MA, MIT Press.

[10] DIAMOND, D. W. y DYBVIK, P. H. (1983): «Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity», *Journal of Political Economy*, 91, 3, junio, 401-419.

[11] ELIZALDE, A. y REPULLO, R. (2004): «Economic and Regulatory Capital: What Is the Difference?», *CEMFI Working Paper*, noviembre.

[12] FERRI, G.; LIU, L. G. y MAJNONI, G. (2001): «The Role of Rating Agency Assessments in Less Developed Countries: Impact of the Proposed Basel Guidelines», *Journal of Banking and Finance*, 24.

[13] FMI (2005): «Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s. Capítulo 5: Latin American Financial System: Crises and Reforms», *Occasional Paper* 238, Fondo Monetario Internacional.

[14] FMI y BANCO MUNDIAL (2002): «Implementation of the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, Experiences, Influences, and Perspectives», septiembre, http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/Effective_Banking_Supervision.pdf.

[15] FREIXAS, X. y ROCHET, J. C. (1997): *Microeconomics of Banking*, Cambridge, MA, MIT Press.

[16] GALINDO, A.; MICCO, A. y POWELL, A. (2004): «Loyal Lenders or Fickle Financiers: Foreign Banks in Latin America», *Working Paper*, agosto, Universidad Torcuato Di Tella.

[17] KAMINSKY, G. L. y REINHART, C. M. (1999): «The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems», *American Economic Review*, 89, 3, junio, 473-500.

[18] KIM, D. y SANTOMERO, A. M. (1988): «Risk in Banking and Capital Regulation», *Journal of Finance*, 43, 1219-1233.

[19] LEVINE, R. (1996): «Foreign Banks, Financial Development, and Economic Growth», en CLAUDE E. BARFIELD (ediciones), *International Financial Markets: Harmonization versus Competition*, Washington, D.C., AEI Press.

²⁷ En Latinoamérica, como ocurre en España, en algunos países (Chile y Colombia por ejemplo) las provisiones empiezan a calcularse de forma contracíclica.

[20] LORA, E. (2001): «Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo», *Documento de trabajo 462*, Banco Interamericano de Desarrollo.

[21] LOWE, P. y SEGOVIANO, M. (2002): «Internal Ratings, the Business Cycle and Capital Requirements: Some Evidence from an Emerging Market Economy», BIS Working Papers No. 117.

[22] MAJNONI, G.; MILLER, M. y POWELL, A. (2004): «Bank Capital and Loan Loss Reserves under Basel II: Implications for Latin America and the Caribbean Countries», Working Paper, Universidad Torcuato Di Tella, febrero.

[23] NIETO PARRA (2005a): «¿Est-ce que le nouvel accord de Bâle représente un vrai danger pour le cycle économi-

que des pays émergents? Une réponse théorique», Working Paper, Chaire finances internationales, IEP de Paris.

[24] NIETO PARRA (2005b): «The Macroeconomic Implications of the New Banking Capital Regulation in Emerging Markets: A Duopoly Model Adapted to Risk-averse Banks», *Revista de Economía del Rosario*, 8, 1, páginas 59-83.

[25] POWELL, A. (2004): «Implications of Basel II for Latin America», marzo, Working Paper, Universidad Torcuato Di Tella.

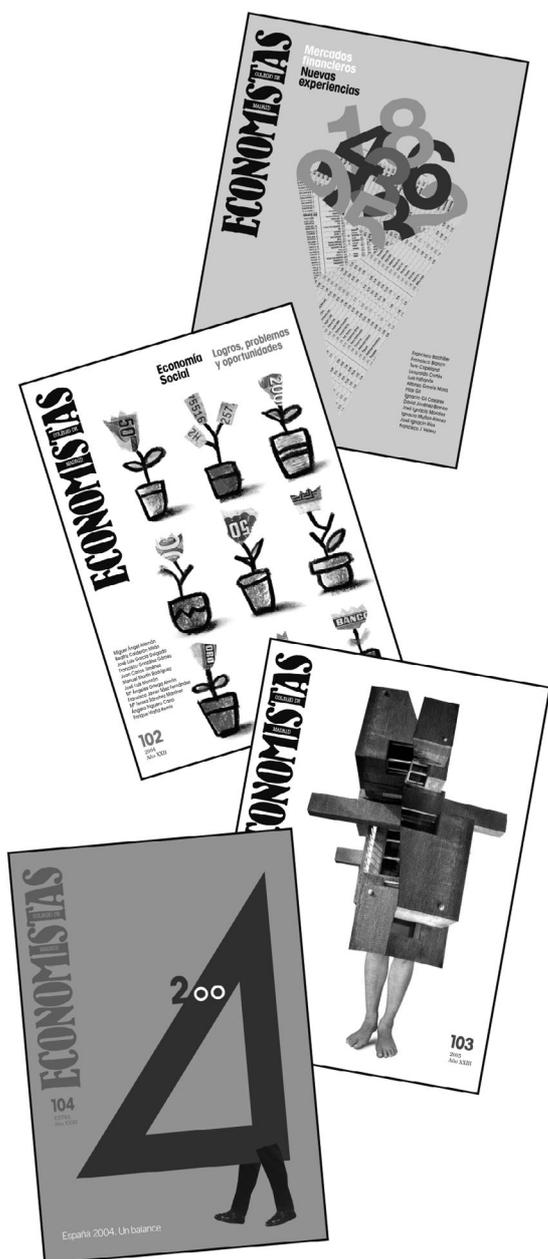
[26] ROCHET, J. C. (1992): «Capital Requirements and the Behaviour of Commercial Banks», *European Economic Review*, 36, 1137-1178.

[27] ROJAS-SUÁREZ, L. (2004): «Banking Crises Resolution in Latin America: Principles, Facts and Lessons», sin publicar.

ECONOMISTAS

COLEGIO DE
MADRID

Revista del
Colegio de Economistas
de Madrid



ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

- Nº 101. Mercados financieros: nuevas experiencias
- Nº 102. Economía Social: logros, problemas y oportunidades
- Nº 103. Economía y política de vivienda
- Nº 104. España 2004. Un balance (Extraordinario).