



Munich Personal RePEc Archive

Basel III and the relevance for development banks in Latin America

Gregor Heinrich

ALIDE - Latin American Association of Development Financing
Institutions

May 2011

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/47401/>

MPRA Paper No. 47401, posted 5. June 2013 21:56 UTC

Basilea III y la relevancia para la banca de desarrollo en América Latina

Gregor Heinrich*

Asamblea General de ALIDE

“Hacia una Mayor Competitividad e Integración de América Latina y el Caribe: la contribución de la banca de desarrollo”

Asunción, Paraguay, 19-20 de mayo de 2011

En estos días del bicentenario de Paraguay, es para mí un honor y un placer poder participar en esta conferencia que se lleva a cabo en Asunción con ocasión de la cuadragésima primera reunión ordinaria de la Asamblea General de ALIDE.

Me gustaría agradecer al ALIDE la oportunidad que me brinda de dirigirme una vez más a todos ustedes. También quisiera expresar mi gratitud al Banco Central de Paraguay por el Cóctel de bienvenida y el apoyo general a este evento.

La Asamblea General este año tiene por título “Hacia una Mayor Competitividad e Integración de América Latina y el Caribe: la contribución de la banca de desarrollo”, lo que resulta muy prometedor, pues de ello se deduce que estamos avanzando en la creación de espacios que permitan un desarrollo económico saludable y una integración mas estrecha de países y mercados. Esto, en mi opinión, incluye también el fortalecimiento de las instituciones financieras. La atención que la ALIDE presta a Basilea III también indica que existe interés en analizar las posibles repercusiones en la región de las reformas regulatorias. Y hay que reconocer que desde tiempo atrás la ALIDE ha seguido de cerca¹ las recomendaciones dictadas por el Comité de Basilea, para el cual el Banco de Pagos Internacionales asume la Secretaría.

Tengo que destacar que las reformas que se están implementando en el marco financiero a nivel internacional no están expresamente dirigidas a la banca de desarrollo. Pero resulta evidente que los análisis y recomendaciones que surgieron de la reciente crisis financiera influyen en la manera en que gobiernos, supervisores y bancos centrales se están planteando disminuir la probabilidad de que se produzcan nuevas crisis financieras, o al menos, de lograr que tales crisis sean menos severas, tanto para el sector público como para los contribuyentes en general.

Hace ya más de tres años que estalló la reciente crisis financiera mundial y se diría que el sector bancario y el sistema financiero han encontrado cierta estabilidad. Pero, en los países industrializados, han sido necesarias intervenciones del sector público de un alcance jamás

* Representante Titular, Oficina para las Américas, Banco de Pagos Internacionales (BPI; “BIS” por sus siglas en inglés). Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente las del BPI/BIS, del BCBS o de sus miembros. Agradezco a Juan Carlos Crisanto del FSI del BPI por sus comentarios y sugerencias en la preparación del texto, y a la sección de lingüistas españolas del BPI por editar el texto.

¹ Por ejemplo en el seminario taller internacional “Nuevas regulaciones de los sistemas financieros e impacto en la banca de desarrollo, Río de Janeiro, 27-30 de abril de 2004, y F Tami, “Basilea II y la arquitectura financiera internacional: Una visión desde la banca de desarrollo”, abril de 2004, http://www.alide.org.pe/download/Fomin/Sem%205_Brasil/Doc_Brasil/02_Felipe%20Tami-Basilea%20II.pdf.

visto con anterioridad. No obstante, existe al mismo tiempo la preocupación de que las lecciones sacadas de la crisis ya se estén olvidando.

En esta conferencia hablaré en primer lugar de la manera en que los mercados de la región han sorteado la reciente tormenta mundial, para exponer después las razones por las que la reforma regulatoria es importante para todos los mercados financieros, incluso en regiones que se han visto menos afectadas. Al final de mi intervención, presentaré varios de los retos que conlleva en la práctica la implementación de Basilea III en esta región.

Para ello me apoyaré en varias publicaciones y ponencias publicadas por el BPI en el pasado², pero tengo que indicar que esta ponencia es producto de un análisis personal y que no representa necesariamente las opiniones del BPI, del Comité de Basilea o de alguno de sus miembros.

I. Los mercados financieros de América Latina y el Caribe frente a la reciente crisis financiera

En general, la región demostró una elevada capacidad de aguante durante la crisis financiera de 2007-09 y en el periodo de turbulencias que siguió en los mercados financieros europeos. Según un informe del Banco Mundial³, la tasa de crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe (ALC) cayó en promedio unos 6,7 puntos porcentuales entre 2007 y 2009. Este descenso fue inferior al observado en los principales países emergentes de Asia y mucho menor que los 13 puntos porcentuales de caída registrados en Europa oriental. ALC no sólo comenzó a recuperarse antes que las naciones desarrolladas, sino que también se espera que en 2011 retome la senda de actividad económica por la que transitaba antes de la crisis.

A fin de cuentas, afirma el documento, la crisis en América Latina y el Caribe (ALC) fue de corta duración, en comparación con otras partes del mundo, en parte gracias a los sólidos marcos macroeconómicos y fiscales instaurados mucho antes de que la crisis hiciera impacto.

También un informe del FMI, publicado el pasado mes de abril confirma que “Las condiciones continúan proporcionando estímulo, en especial a las economías que exportan materias primas y que están bien integradas en los mercados financieros mundiales, lo cual les permite recibir un doble impulso favorable”⁴.

Pese a este favorable panorama para la región en su conjunto⁵, se reconoce que la crisis tuvo consecuencias económicas desiguales entre sus países, cuyas perspectivas difieren

² Sobre todo N Caruana, “La importancia de Basilea III para los mercados financieros de América Latina y el Caribe”, noviembre de 2010, http://www.bis.org/speeches/sp110128_es.pdf, del cual se han recogido muchos elementos del presente texto; N Wellink, “Basel III and beyond”, 17 January 2011, <http://www.bis.org/speeches/sp110118.pdf>; *idem*, “Basel III and the impact on financial markets”, April 2011, <http://www.bis.org/review/r110420a.pdf>; y S Walter, “Basel III: stronger banks and a more resilient financial system”, April 2011, <http://www.bis.org/speeches/sp110406.pdf>.

³ Banco Mundial, *Globalizada, resistente, dinámica: la nueva cara de América Latina y el Caribe*, octubre de 2010, http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1197314973189/NewFaceofLAC_AnnualMtgsReport_Spanish.pdf.

⁴ FMI, *Perspectivas económicas, Las Américas: Atentos al sobre calentamiento*, abril 2011.

⁵ Confirmado también en un informe de Standard & Poors, del 9 de mayo de 2011, destacando que el favorable panorama económico impulsará el crecimiento de la banca de México, Centroamérica y el Caribe durante 2011; pese a la crisis financiera mundial, los bancos de México, Centroamérica y el Caribe tuvieron resultados adecuados, buena calidad de activos y niveles de liquidez correctos en 2010; <http://www.bnamericas.com/cgi-bin/getresearch?report=214520.pdf&documento=1260725&idioma=E&login=>

bastante dependiendo de la solidez de sus marcos de política macroeconómica y de la naturaleza de sus vínculos con el exterior. Pese a esta diversidad, un factor común a toda la región durante la reciente crisis financiera ha sido la capacidad de sus sistemas financieros de mantener su solvencia a pesar de la crisis internacional y la consiguiente recesión en numerosos países industrializados.⁶

Uno de los principales factores que explica esta capacidad de reacción del sector financiero es el hecho de que son numerosos los países de la región que han sufrido crisis en las últimas décadas, y por este motivo en la última década introdujeron reformas con el fin de adoptar medidas macroeconómicas sólidas y reforzar la supervisión del sector financiero⁷.

El fortalecimiento de los marcos prudenciales en la región podría caracterizarse por la mejora de los marcos jurídicos para la supervisión; coeficientes de capital bancario bastante superiores a los requerimientos mínimos y otras medidas. Además, durante la reciente crisis, la región se vio favorecida por el uso de financiación interna estable y por su adecuada gestión del riesgo de liquidez en divisas, así como por su escasa exposición directa a bonos de titulización hipotecaria privados o productos bancarios exóticos⁸.

También es muy probable que un elemento importante haya sido el eficaz papel que ha desempeñado la banca de desarrollo al actuar de manera contracíclica durante la crisis, paliando la fuerte caída del financiamiento⁹.

II. Basilea III – Una oportunidad para mejorar la resistencia de los mercados financieros de la región

Dada la resistencia relativa que los mercados regionales han mostrado, el blindaje introducido y la fuerte recuperación económica que se puede observar, cabe preguntarse si la labor que se lleva a cabo en Basilea para dar respuesta a la reciente crisis financiera es relevante para los mercados financieros de la región. La respuesta, en una palabra, es sí, pues las lecciones son válidas para todos.

Basilea III podría ayudar a reforzar aún más los sistemas financieros de la región. Y también para la banca de desarrollo puede resultar beneficioso operar en un entorno financiero estable y reforzado.

Una primera razón es que merece la pena reducir la probabilidad de que se produzcan crisis bancarias, porque éstas tienen un efecto negativo sobre el conjunto del país.

Existen numerosas pruebas empíricas de que las crisis económicas más graves se vinculan a las flaquezas del sector bancario. Si bien hay variación en los resultados de los diferentes estudios, un estudio del Comité de Basilea sobre el impacto económico a largo plazo

⁶ FMI, *Perspectivas económicas, Las Américas: Caluroso en el Sur, más frío en el Norte*, octubre 2010.

⁷ Muchas reformas se hicieron también como resultado del “Programa de Evaluación del Sector Financiero” (PESF) / “Financial Sector Assessment Programme” (FSAP) del FMI y del Banco Mundial; sobre los PESF, véase <http://www.imf.org/external/NP/fsap/fsap.aspx>; “Factsheet” en español: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/fsaps.htm>.

⁸ Véase también A Jara, R Moreno, C Tovar, “La crisis internacional y América Latina: repercusiones financieras y políticas de respuesta”, BIS Informe Trimestral, junio de 2009, http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0906f_es.pdf

⁹ Para México, véase por ejemplo, Banco de México, *Reporte sobre el Sistema Financiero*, junio de 2010, <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reportesf/%7B8F014B92-4F4A-2839-E35C-6AA6D00C25DD%7D.pdf>.

desvela que de promedio la literatura económica estima que una crisis bancaria provoca, en promedio, una pérdida que equivale al 60% del PIB del año anterior a la crisis.¹⁰

Además, como se ha visto en la última crisis muchos gobiernos se han visto obligados a incrementar su endeudamiento con el fin de estabilizar sus sistemas bancarios.

Desgraciadamente, no sólo somos testigos de que el *coste* de las crisis financieras es elevadísimo, sino también de que la *frecuencia* de las crisis es sorprendentemente alta. Desde 1985, ha habido más de 30 crisis bancarias en los países miembros del Comité de Basilea, incluyendo Argentina, Brasil y México, los miembros de la región. Esto significa que la probabilidad de que un miembro del Comité enfrente una crisis es del 5% anual, o lo que es lo mismo, que padezca una crisis cada 20 años, lo que debería ser totalmente inaceptable (véase Tabla 1).

La mayoría de los países no han dado origen a la reciente crisis, y ninguno de ellos se encuentra en América Latina. No obstante, hemos visto que la reducción de la demanda en los países industrializados ha afectado a gran parte de la región. Todos tenemos mucho que aprender de la reciente crisis financiera y de las anteriores. El pasado nos enseña que ninguna región escapa a las crisis y que sus causas son diversas. Nadie sabe cuál será el detonante de la próxima, ni dónde o cuándo ocurrirá; lo que sí sabemos es que en una economía mundial dinámica y en constante evolución, se producirán crisis en el futuro y serán difíciles de predecir.

Por ello, el fortalecimiento del sector bancario, integrando las debilidades que se pusieron de manifiesto en la última crisis, podrá por lo menos reducir la probabilidad de que se produzca una nueva crisis en la región o al menos que dicha crisis tenga el menor impacto posible sobre la sociedad¹¹.

Basilea III es uno de los elementos de importancia en este camino hacia un sistema financiero más robusto, y como expuso el Director General del BPI, el señor Jaime Caruana, ante supervisores de América Latina y del Caribe a finales del pasado año, hay varios argumentos importantes que apoyan esta visión, de los que voy a hablarles brevemente.

1) *Basilea III como plataforma para seguir mejorando la gestión de riesgos, la divulgación de información y las prácticas supervisoras en ALC.*

Hay quien ha criticado Basilea III afirmando que su predecesor, Basilea II, no impidió la reciente crisis. De hecho, 17 países en el continente americano y ocho en la región del Caribe prevén adoptar Basilea II en 2013-2015, y ya le han dedicado mucho trabajo a dicha adopción¹².

¹⁰ Basel Committee on Banking Supervision, *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, August 2010, <http://www.bis.org/publ/bcbs173.htm>.

¹¹ Sobre la manera en que las reformas podrían afectar a los modelos de negocio de la banca, véase J M González-Páramo, "The banking sector towards the 'new normal' – some considerations", discurso pronunciado en la "Jornada de la Banca", Madrid, 27 de enero de 2011, <http://www.bis.org/review/r110128a.pdf>.

¹² Véase FSI, *2010 FSI Survey on the Implementation of the New Capital Adequacy Framework*, Occasional Paper 9, BIS, August 2010; <http://www.bis.org/fsi/fsipapers09.htm>. Algunas superintendencias han publicado – y en mayo de 2011 tenían publicadas en sus páginas web "hojas de ruta" hacia una implementación de Basilea II, por ejemplo Brasil: <http://www.bcb.gov.br/?BASILEIA2>; Uruguay: <http://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/Hoja-de-Ruta-Basilea.aspx>

Ahora bien, es poco probable que Basilea II haya contribuido a la reciente crisis financiera por dos razones: la primera es que la crisis se dejó sentir en 2007 a partir de una serie de desequilibrios que habían ido gestándose con anterioridad a la adopción de Basilea II. La segunda razón es que muchos de los países que adoptaron Basilea II lo hicieron en 2008 o incluso más tarde, por lo que la crisis estalló demasiado pronto como para que su causante fuera Basilea II.

De igual manera que reformas al marco de requerimiento de capital, conocidas bajo el nombre de “Basilea II” representan un gran avance si se las compara con las primeras reglas dictadas hace más de 20 años, Basilea III se define como el marco de capital de Basilea II mejorado al que vienen a añadirse los nuevos estándares bancarios mundiales micro y macroprudenciales.

Basilea III viene motivado por el hecho de que el Comité de Basilea sacó una serie de conclusiones de la reciente crisis y decidió reforzar Basilea II para abordar riesgos significativos. Estas mejoras abordan a todos los llamados “pilares” que fueron introducidos con las reformas anteriores, en el “Basilea II”.

Por ejemplo en el llamado Primer Pilar (requerimientos mínimos de capital) se ha definido más estrechamente las exposiciones al riesgo en la cartera de negociación, las operaciones de titulización complejas y los vehículos de financiación fuera de balance. Estos últimos cambios son de gran importancia para aquellos países de América Latina que cuentan con importantes mercados de productos derivados extrabursátiles (OTC)¹³.

Además, también el proceso del examen supervisor (Segundo Pilar)¹⁴ y las prácticas de divulgación y transparencia en los bancos (Tercer Pilar)¹⁵ han sido revisados y mejorados.

Al comparar estos aspectos con las mejoras contenidas en Basilea III, se puede decir que Basilea III ofrece una sólida base sobre la que seguir mejorando los marcos prudenciales de la región.

2) Los nuevos requerimientos de capital y las nuevas normas de liquidez ayudarán a aumentar la capacidad de reacción de los sistemas financieros.

Prácticamente todas las jurisdicciones con mercados bancarios activos exigen a las organizaciones bancarias mantener al menos un nivel mínimo de suficiencia de capital. Los fondos propios constituyen la base del futuro crecimiento del banco, así como un respaldo contra pérdidas imprevistas. Por consiguiente, la suficiencia de capital contribuye a fomentar la confianza del público en el sistema bancario.

¹³ Véase la información detallada sobre el crecimiento de la negociación diaria de derivados OTC en algunos países latinoamericanos en la última Encuesta Trienal del BPI, publicada en noviembre de 2010, http://www.bis.org/publ/otc_hy1011.htm.

¹⁴ En cuanto al Segundo Pilar, el Comité de Basilea ha elevado el baremo para el examen supervisor de las prácticas de gestión del riesgo, con el fin de remediar las deficiencias que la crisis ha puesto de manifiesto en lo que respecta a la gestión del riesgo en numerosos bancos, que en muchos casos fueron sintomáticas de carencias más fundamentales en las estructuras de dirección de las instituciones financieras. Las mejoras van dirigidas a : mejorar el buen gobierno y la gestión de riesgos, los riesgos fuera del balance, los procesos de valoración, las pruebas de resistencia, la gestión de concentraciones de riesgos, los incentivos y prácticas de remuneración.

¹⁵ La revisión del Tercer Pilar busca, entre otras cosas, mejorar la divulgación de la información sobre titulaciones, exposiciones fuera de balance y actividades de negociación. Además, el Comité de Basilea exige a los bancos divulgar todos los componentes de su base de capital regulatorio, las deducciones que aplican y la conciliación completa de las cuentas financieras.

No cabe duda de que la profundidad y la gravedad de la crisis se han visto exacerbadas por las deficiencias del sector bancario, tales como un capital cuyo nivel y calidad no eran los adecuados, un apalancamiento excesivo y unas reservas de liquidez insuficientes¹⁶.

¿Qué ha hecho el Comité de Basilea en estos frentes?

Para empezar, ha endurecido la **definición de capital** centrándose en la *calidad* y en la *cantidad* del capital.¹⁷

Para la *calidad* de la base de capital, un elemento clave de la nueva definición es que hace un mayor hincapié en el capital ordinario (también llamado básico), el componente de mayor calidad del capital de un banco. El Comité ha adoptado una definición más estricta para el capital ordinario y exige que las deducciones regulatorias se apliquen sobre éste, y no sobre el capital de Nivel 1 o de Nivel 2 como hasta ahora. Por consiguiente, no será posible que un banco declare excelentes ratios de capital de Nivel 1 si tiene un capital ordinario escaso.

Ahora bien, no basta con mejorar la calidad del capital, también hay que elevar su *nivel*, como dejó bien claro la reciente crisis. Por ello, otro elemento clave de Basilea III es el incremento del **requerimiento mínimo de capital ordinario** desde el 2% actual (antes de la aplicación de los ajustes reguladores), hasta el 4,5% (tras la aplicación de ajustes más estrictos). Además, si se tiene en cuenta el “colchón” de conservación de capital, al que me voy a referir más adelante, el capital ordinario que se exige en total se eleva al 7%.

Otro componente clave del marco regulatorio del capital es la introducción de un **coeficiente de apalancamiento**, que servirá para respaldar el requerimiento de capital basado en el riesgo.

El coeficiente es una medida de precaución ante la posibilidad de que se evalúen de manera inadecuada ciertos riesgos mediante la regla de capitalización, lo que a su vez fomentaría una excesiva exposición a dichos riesgos. Se acordó establecer un límite absoluto de apalancamiento, de manera que el activo de los bancos no podrá ser mayor a 33 veces su capital básico. Esta medida pretende funcionar como un esquema de seguridad alternativo que evite los excesos de los que fuimos testigos durante los años anteriores a la crisis, pretendiendo evitar todo intento de “manipulación” de los requerimientos basados en el riesgo y ayudando a disminuir el riesgo de los modelos.¹⁸

Como ha demostrado la crisis, el capital de un banco por sí sólo no puede ofrecer todas las garantías necesarias para que la institución continúe funcionando en tiempos de estrés si ésta no cuenta con **liquidez** suficiente. Respecto al riesgo de liquidez, el Comité ha propuesto unos estándares internacionales mínimos de liquidez para que los bancos soporten mejor las perturbaciones a corto plazo en el acceso a la financiación y para evitar desajustes de liquidez estructurales a largo plazo en sus balances. El **coeficiente de cobertura de liquidez** exigirá a los bancos el mantenimiento de un volumen suficiente de activos líquidos de alta calidad que les permita soportar una interrupción de la financiación durante 30 días en un escenario definido por los supervisores.

A este coeficiente viene a añadirse el **coeficiente de financiación estable neta**, que es una *ratio* estructural diseñada para evitar desajustes entre vencimientos en el largo plazo.

¹⁶ Véase un análisis detallado en el capítulo 2, “La crisis financiera internacional” del 79° Informe Anual 2008/09, BPI, junio de 2009, http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2009_es.htm;

¹⁷ Para un mayor detalle, véase Comité de Basilea, “Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios”, BIS, diciembre de 2010, http://www.bis.org/publ/bcbs189_es.pdf.

¹⁸ Véase, por ejemplo, I Kiema, E Jokivuolle, “Leverage ratio requirement, credit allocation and bank stability”, Bank of Finland Research Discussion Papers, 10 – 2011, http://www.suomenpankki.fi/en/julkaisut/tutkimukset/keskustelualoitteet/Documents/BoF_DP_1110.pdf.

En resumen, Basilea III sí está produciendo cambios fundamentales en el enfoque prudencial aplicado al capital bancario y a la liquidez de éstos, al menos en el caso de los bancos que operan desde y dentro de los países miembros del Comité de Basilea. Estos cambios responden a las deficiencias detectadas durante la reciente crisis, aunque su carácter estructural les confiere una aplicación internacional y los hace pertinentes para mejorar la capacidad de reacción de los sistemas financieros en todo el mundo, incluidos los sistemas financieros de América Latina.

3) ***El enfoque macroprudencial aplicado a la regulación y la supervisión ayudará a mejorar el seguimiento de los riesgos sistémicos.***

Desde tiempo atrás el BPI ha estudiado y recomendado el establecimiento de un marco macroprudencial con el fin de fomentar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, más allá de la solidez de cada uno de sus componentes.¹⁹

Por mucho que el reforzar cada entidad concreta pueda dar como resultado un sistema bancario más fuerte, este enfoque centrado en las instituciones a título individual no es suficiente, ya que el riesgo que éstas plantean para el sistema en su conjunto puede ser mayor que la suma de los riesgos de cada institución, como demostró la reciente crisis.

En detalle, en relación a la regulación y la supervisión bancaria, se proponen dos medidas específicas.

El primer conjunto de medidas tiene por objetivo reducir la prociclicidad, es decir la tendencia del sistema financiero a amplificar los altibajos de la economía real. El objetivo del segundo conjunto de medidas es hacer más resistente el sistema bancario teniendo en cuenta las interrelaciones y exposiciones comunes entre las distintas instituciones financieras, especialmente aquellas consideradas de importancia sistémica.

Un elemento esencial para luchar contra el riesgo sistémico es la acumulación de “colchones” de capital en los buenos momentos con el fin de disponer de ellos en los momentos de tensión.

Con este objetivo, Basilea III exigirá a los bancos mantener un ***colchón de conservación de capital*** integrado por el 2,5% del capital ordinario. Su utilidad amortiguadora se debe precisamente a que podrá utilizarse cuando se acumulen las pérdidas. Cuanto más se aproximen los niveles de capital del banco al mínimo obligatorio, más se restringirán sus distribuciones discrecionales, ya sea en forma de reparto de dividendos, recompra de acciones o concesión de bonificaciones. Al exigirse la retención de una mayor proporción de efectivo durante las fases bajistas del ciclo, se garantizará la existencia de capital disponible para respaldar las operaciones empresariales del banco y su actividad de préstamo durante los periodos de tensión.

Adicionalmente, el Comité de Basilea ha propuesto un ***colchón anticíclico*** que se impondrá cuando las autoridades nacionales consideren que la rapidez con la que crece el crédito puede poner en peligro el conjunto del sistema. Este colchón podrá alcanzar hasta 2,5 puntos porcentuales de los activos ponderados por riesgo. A la inversa, el colchón se liberará cuando las autoridades lo estimen oportuno, ayudando así a absorber las pérdidas.

¹⁹ Véase, por ejemplo, G Galati, R Moessner, “Macroprudential policy - a literature review”, *BIS Working Papers* No 337, February 2011, <http://www.bis.org/publ/work337.pdf>; P Clement, “The term ‘macroprudential’ and its origins”, *BIS Quarterly Review*, March 2010, p. 59-67, http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1003h.pdf; BPI, *80° Informe Anual*, junio 2010, cap. VII. “Política macroprudencial y prociclicidad”, http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2010_7_es.pdf.

Este mecanismo reducirá el riesgo de que disminuya el volumen de crédito disponible por la aplicación de los requerimientos de capital regulador.

En conjunto, el colchón de conservación de capital y el anticíclico se han diseñado para mitigar la prociclicidad y aumentar la resistencia del sector bancario.

El BPI y el Comité de Basilea son conscientes del progreso realizado en diversos países de América Latina en la aplicación de coeficientes de capital más estrictos, en algunos casos muy superiores a las normas internacionales, especialmente en el caso de instituciones bancarias de gran tamaño. Además, hay que reconocer los esfuerzos de ciertos países por atajar la prociclicidad mediante la dotación dinámica de provisiones y medidas similares. Aun así, la opinión más extendida es que las medidas macroprudenciales incluidas en Basilea III fomentarán un tratamiento aún mejor del riesgo sistémico en la región.

También la banca de desarrollo puede beneficiarse de dicho avance, aunque en muchos países la banca de desarrollo no está generalmente sujeta a la supervisión bancaria regular.²⁰

Las SIFI

Relacionado con el marco de Basilea III, también se ha sugerido que los bancos de importancia sistémica (las “SIFI”, “Systemically Important Financial Institutions”) tendrán que ser capaces de absorber pérdidas superiores al estándar mínimo común. Respaldo por el G-20, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB)²¹ ha definido los objetivos principales dentro del marco SIFI, es decir: (i) aumentar la capacidad de absorber pérdidas para reducir la probabilidad de una falla, (ii) facilitar la reestructuración ordenada o la liquidación de una SIFI que esté en dificultades para reducir el impacto que su quiebra pudiera ejercer sobre el sistema financiero, (iii) intensificar la vigilancia supervisora en el caso de las SIFI, y (iv) fortalecer las infraestructuras esenciales de los mercados financieros para reducir el riesgo de contagio por una quiebra.²²

El Comité de Basilea y el FSB están desarrollando un método integrado aplicable a estas instituciones financieras de importancia sistémica que podría combinar medidas como recargos de capital, capital contingente y deuda destinada a absorber las pérdidas.

Evidentemente, el FSB está considerando principalmente los bancos de importancia sistémica que operan en muchos países y que en ellos tienen una gran relevancia. Falta por definir cuáles serán estas instituciones y cuáles son exactamente las medidas adicionales a las de Basilea III que deberían aplicarse a dichas instituciones.

Pero también a nivel nacional, y también en países que no están representados en el G-20 o en el Comité de Basilea se debatirá si ciertas instituciones tienen relevancia sistémica y por ello deberían ser tratadas de distinta manera que un banco normal. Por otro lado, también

²⁰ Pero en varios países, la banca de desarrollo sí está supervisada por la Superintendencia bancaria, por ejemplo en Chile, <http://www.sbf.cl>; India (Reserve Bank of India, Board for Financial Supervisión), <http://www.rbi.org.in/scripts/AboutUsDisplay.aspx?pg=DeptOfBS.htm>; México, <http://www.cnbv.gob.mx/bancadesarrolloentidadesfomento/preguntasfrecuentes/Paginas/BancadeDesarrollo.aspx>; Nigeria, <http://www.cenbank.org/supervision/framework.asp>; Paraguay, [http://www.bcp.gov.py/SuperBancos/EntidadesSupervisadas/ENTIDADES SUPERVISADAS OCTUBRE 2010.pdf](http://www.bcp.gov.py/SuperBancos/EntidadesSupervisadas/ENTIDADES_SUPERVISADAS_OCTUBRE_2010.pdf); Uruguay.

²¹ <http://www.financialstabilityboard.org>

²² FSB, “Macroprudential policy tools and frameworks - Update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors”, FSB/BIS/IMF, 14 February 2011, p.8, y particularmente, FSB, “Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions - FSB Recommendations and Time Lines”, 20 October 2010, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101111a.pdf.

existen instituciones que, y esto queda a discreción del supervisor, posiblemente no necesitarían estar sujetas a estas mismas reglas que han sido elaboradas para bancos complejos. Por ejemplo, en Brasil, el banco central ha introducido reglas prudenciales simplificadas para cooperativas y entidades financieras no bancarias, que se aplican desde enero de 2011.²³

4) *Basilea III reducirá las oportunidades de arbitraje regulador en algunas áreas, aumentará la cooperación internacional y fomentará condiciones competitivas equitativas.*

Los bancos de propiedad extranjera y los flujos transfronterizos de capitales juegan un papel destacado en América Latina y el Caribe. El préstamo transfronterizo bancos extranjeros hacia entidades no bancarias en países de la región puede ser relevante.²⁴

De hecho, en países con fuerte participación de la banca extranjera, se han escuchado voces críticas que señalan que, al tratar de mejorar su base de capital, los bancos podrían disminuir sus préstamos, y que esto significaría una desventaja para la región que ya cuenta con índices préstamos/PIB muy inferiores a los de los países industrializados. Por otro lado, en mira a la estabilidad financiera, hay que tener en cuenta que también puede darse el caso de un exceso de préstamos que podría fomentar la creación de burbujas en varias clases de activos.

Para hacer frente a estos casos, se ha introducido un elemento de reciprocidad en el colchón de capital anticíclico que propone Basilea III. Consideremos el caso de un país de la región que recibiera fuertes entradas de capitales y que experimentara un rápido crecimiento del crédito y un repunte de los precios de los activos (y sabemos que tal ejemplo puede ser muy real en la situación actual).

Antes de Basilea III, cualquier endurecimiento sobre el capital exigido a los bancos locales se vería contrarrestado por la capacidad de los bancos extranjeros de prestar desde fuera del país sin estar sujetos a estos requerimientos más rigurosos. Sin embargo, ahora, con Basilea III, los bancos internacionales estarán obligados por sus reguladores en el país de origen a calcular el colchón anticíclico para sus exposiciones frente al país en cuestión, tanto si la operación se contabiliza en una de sus filiales locales como si se hace en otro país.

Este ejemplo ilustra cómo Basilea III reglamenta la coordinación entre los supervisores del país de origen y de acogida de una manera sin precedentes. Esta reciprocidad proporcionará unas reglas de juego aún más equitativas para la operativa de los bancos locales e internacionales en sus mercados.

Para poner un ejemplo²⁵, el rápido crecimiento del crédito privado en México a finales de la década de los 80 y principios de los 90, aunque partía de niveles bajos (véase el Gráfico 1 del Anexo), habría hecho saltar las alarmas (Gráfico 2). A su vez, habría sido necesario mantener más capital en función de las exposiciones mexicanas ponderadas por el riesgo (Gráfico 3). Este colchón de capital anticíclico tendría que haberse mantenido sobre los

²³ Véase “Simplified Prudential Regulation for Credit Unions in Brazil”, Banco Central do Brasil, <http://asbaweb.org/E-News/enews-25/ContNA/02%20ContNA.pdf>

²⁴ Véase CGFS, *Long-term issues in international banking*, BIS, July 2010, <http://www.bis.org/publ/cgfs41.pdf> , y CGFS, *Funding patterns and liquidity management of internationally active banks*, BIS, May 2010, en particular Box 2: “Spanish banks in Latin America”, <http://www.bis.org/publ/cgfs39.pdf>

²⁵ Véase M. Drehmann, C. Borio, L. Gambacorta, G. Jimenez y C. Trucharte, “Countercyclical capital buffers: exploring options”, *BIS Working Papers*, nº 317, julio de 2010, <http://www.bis.org/publ/work317.pdf> ; y J. Caruana, “Macprudential policy: could it have been different this time?” discurso, 18 de octubre de 2010, <http://www.bis.org/speeches/sp101019.htm> .

activos frente a México, con independencia de que pertenecieran a bancos de propiedad mexicana, filiales de bancos extranjeros constituidas en México o bancos extranjeros que hubieran prestado a deudores mexicanos desde otro país. Este capital adicional no habría evitado la “crisis tequila”, pero habría mitigado sus consecuencias en términos de producto y de desempleo.

III. Aspectos prácticos relativos a la aplicación de Basilea III

El G-20, el Comité de Basilea y otras entidades han trabajado de manera muy intensa en la mejora de las normas existentes. De hecho, el proceso que desembocó en “Basilea II” costó muchos años, mientras que, con la experiencia de la crisis financiera reciente, alcanzar Basilea III ha costado relativamente poco tiempo: entre el shock provocado por la quiebra de Lehmann y la publicación del documento consultivo de Basilea III en diciembre de 2009 pasó un sólo año, y hasta la publicación del marco de Basilea III en diciembre de 2010, pasó tan sólo un año más, tras la celebración de la cumbre del G-20 en Seúl en noviembre de 2010. Hay quién incluso ha empleado la metáfora de la “carrera de Formula I” para calificar la rapidez con la que ha avanzado el acuerdo internacional de Basilea III. Al mismo tiempo, el Comité ha dado a las autoridades un período relativamente largo para que implementen la totalidad de los apartados del Basilea III.

Tras haber expuesto los motivos por los que se pienso que Basilea III es importante para la región, permítanme compartir con ustedes varias reflexiones sobre algunas de las implicaciones prácticas de la aplicación de este marco regulatorio mejorado.

Se espera que el conjunto de medidas desarrolladas por el Comité de Basilea logre aumentar la resistencia de los bancos, pero sólo será así si se aplican de manera eficaz y sólo si su cumplimiento se exige a escala nacional. Para ello, existen varios elementos²⁶ que las autoridades nacionales podrían tener en consideración al implementar Basilea III y que seguramente ya se están estudiando en muchos de los países aquí representados.

1) El primero consiste en disponer de una *estrategia clara y bien planeada para migrar a Basilea III*.

A este respecto, los miembros del Comité de Basilea han acordado unos mecanismos de transición durante el proceso de aplicación de las nuevas normas para garantizar su cumplimiento sin poner en peligro la recuperación económica en curso en Europa y Estados Unidos. En este sentido, la entrada en vigor en los países miembros del Comité de Basilea comenzará el 1 de enero de 2013. Dicha entrada en vigor será gradual, y se ha previsto que concluya el 1 de enero de 2019. En consecuencia, dentro de este calendario hay tiempo suficiente para diseñar una estrategia de implantación de Basilea III.

Hay que recordar que los plazos fijados son máximos para los países representados en Comité de Basilea y que por tanto los países, si lo consideran conveniente, pueden decidir aplicar calendarios más rápidos, por ejemplo si las normas ya vigentes concuerdan en su mayor parte con los criterios mínimos de Basilea III. Un ejemplo de esos calendarios más cortos lo encontramos en el caso de México que ha anunciado que adoptará las medidas de capitalización acordadas por el Comité de Basilea durante 2012, es decir, con más de seis años de anticipación con respecto a la fecha límite de 2019 fijada por los acuerdos internacionales²⁷.

²⁶ Para más detalle, véase J Caruana, *supra*, anotación 2.

²⁷ Véase discurso de G Babatz, Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en la 74 Convención Bancaria (México), abril de 2011, <http://www.cnbv.gob.mx/Novedades/Discurso%20GBT%20Conv%20bancarai%202011%20vf.pdf> . En febrero

Cabe mencionar que también los bancos tienen un interés en planificar y prepararse. El sector oficial y el sector privado tienen una responsabilidad compartida en la implementación de Basilea III, porque ambos van a beneficiar de un sistema financiero más estable²⁸.

2) El segundo elemento que se ha propuesto para el proceso de aplicación de Basilea III consiste en acompañar las reformas reguladoras con una sólida supervisión in situ, es decir en los propios bancos, complementada con un análisis externo que incorpore el enfoque macroprudencial; los elementos clave de un buen supervisor incluyen ser curioso, escéptico, proactivo, exhaustivo y concluyente, y el reto en la supervisión de bancos, incluso de bancos de desarrollo, es de poder aplicar juicios y no sólo un “checklist” mecánico²⁹.

3) El tercer elemento de la aplicación de Basilea III es la necesidad de *reforzar los mecanismos nacionales de buen gobierno en materia de estabilidad financiera*. Para empezar, creo que un sólido marco de gobernanza en este ámbito exige unas autoridades nacionales con mandatos claros, independencia operativa, responsabilidades definidas, instrumentos apropiados³⁰ y recursos adecuados. Y esto también incluye un diálogo y una cooperación permanentes entre todas las autoridades relevantes del sistema financiero.

4) La cooperación no sólo deberá tener carácter nacional, sino también regional e internacional³¹. Así pues, otro elemento importante de la aplicación de Basilea III corresponde a la *coordinación transfronteriza* entre las diferentes autoridades del sistema financiero.

A escala internacional, se prevé un diálogo reforzado a través de colegios de supervisores, así como de mecanismos formales e informales de intercambio de información y vigilancia mutua.

Las agrupaciones regionales de supervisores, como muy particularmente el ASBA³², el Consejo Centroamericano de Superintendentes³³, o, para el Caribe, el Caribbean Group of Banking Supervisors³⁴, juegan un papel importante en la vinculación de la región con el Comité de Basilea, actuando como plataforma de discusión de los problemas específicos de la región en cuestiones de supervisión bancaria, y fomentando el diálogo en torno a la implementación y adaptación de estándares internacionales, como lo es Basilea III, de manera concertada y mutuamente reforzada.

de 2011, el Banco Central do Brasil ha publicado una orientación preliminar y un cronograma para la implementación de Basilea III: <http://www.bcb.gov.br/text/noticia.asp?codigo=2927&idpai=NOTICIAS>; China quiere implementar Basilea III ya a partir de 2012, y con criterios más estrictos: véase “China adopts Basel III gold plated”, *Global Risk Regulator*, 19 May 2011.

²⁸ Wellink (enero de 2011), *supra*, anotación 2.

²⁹ Véase J. Viñals et al, “The Making of Good Supervision: Learning to Say No”, IMF Staff Position Note, mayo de 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1008.pdf>

³⁰ J. Caruana, “The great financial crisis: lessons for the design of central banks”, discurso, 20 de mayo de 2010, <http://www.bis.org/speeches/sp100521.pdf>.

³¹ J. Caruana, “Estabilidad financiera: 10 preguntas y unas siete respuestas”, discurso, 9 de febrero de 2010, http://www.bis.org/speeches/sp100209_es.pdf.

³² <http://www.asba-supervision.org>

³³ Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras, <http://www.ccsbso.org/>

³⁴ CGBS, <http://www.cgbsnet.org>

Conclusiones para la banca de desarrollo

Todos tenemos mucho que aprender de la reciente crisis financiera y de las que se han producido con anterioridad.

Viendo cómo la América Latina ha conseguido sortear la reciente crisis mundial tras haber aprendido la lección de sus crisis anteriores³⁵, hemos comprendido que es necesario aprovechar este tipo de acontecimientos para aumentar aún más el intercambio de información y de experiencias tanto en los países industrializados como en los países emergentes, y reforzar los fundamentos macrofinancieros.

La banca de desarrollo tiene funciones especiales que las distinguen de la banca comercial.

Por desgracia, también en el ámbito de la banca de desarrollo ha habido casos en los que una regulación poco adecuada y una supervisión poco estricta por parte del gobierno en cuestión han contribuido al hundimiento de varios bancos de desarrollo. Como cuestión principal, hay estudios que indican que puede existir un conflicto de intereses entre el Estado en su papel de dueño de la banca de desarrollo y el Estado en su papel de regulador y supervisor de estas instituciones³⁶.

Ahora bien, los gobiernos, que generalmente son los propietarios de la banca de desarrollo, y por lo tanto la población representada por dicho gobierno, deberían estar interesados por igual en la buena gestión de los riesgos, que son parte de la actividad de la banca de desarrollo.

Por otro lado, Basilea III no es el único documento normativo que puede servir de base para el fortalecimiento de la estabilidad financiera. Por ejemplo, en los FSAP³⁷ del FMI y del Banco mundial se ha identificado, para la región, la necesidad de mejorar los siguientes ámbitos: la adherencia a los Principios Básicos de Basilea³⁸, la capacidad supervisoras basada en el riesgo, la eficacia de la supervisión consolidada, la divulgación de información y la evaluación de los riesgos que genera el crecimiento de los mercados de productos derivados.

También en aquellos países en donde Basilea III no se aplicará directamente a la banca de desarrollo, muchos de los elementos desarrollados dentro del marco de Basilea III pueden contribuir a mejorar la salud financiera de la banca de desarrollo y ayudar al supervisor de la banca de desarrollo a aplicar algunos criterios que forman parte de Basilea III. Nada impide que se apliquen las mismas normas básicas de regulación y supervisión a la banca de desarrollo, quizás con cambios de énfasis en relación a ciertos aspectos.³⁹ Tales elementos

³⁵ A. C. Porzecanski, "Latin America: the Missing Financial Crisis", Oficina de la CEPAL en Washington, Serie Estudios y Perspectivas, octubre de 2009; <http://nw08.american.edu/~aporzeca/Latin%20America%20The%20Missing%20Financial%20Crisis%20Final.pdf>

³⁶ Véase las referencias en J Thorne, C du Toit, "A macro-framework for successful development banks", *Development Southern Africa*, Vol 26, December 2009, p. 677 – 694, http://pdfserve.informaworld.com/638758_916688259.pdf

³⁷ *Supra*, anotación 7.

³⁸ Comité de Basilea, *Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz*, BIS, octubre de 2006; *idem*, *Metodología de los Principios Básicos*, BIS/BPI, octubre de 2006, http://www.bis.org/list/bcbs/tid_25/index.htm.

Estos Principios van a ser revisados en el transcurso de 2011 en base de las experiencias logrados en el desarrollo y la aplicación de Basilea III; el grupo de trabajo del Comité encargado con esta labor de revisión también incluye a adicionales representantes de mercados emergentes y grupos regionales de supervisores.

³⁹ A favor de que la banca pública debe jugar con las mismas reglas que la banca privada y estar sujeta a la misma supervisión y consecuencias de sus acciones, por ejemplo, A Vives, "Banca de desarrollo – Condiciones para una gestión eficiente", ALIDE, Junio de 2004.

son, por ejemplo, una mayor vinculación entre el capital de la institución y los riesgos que asume, la cuantificación de riesgos operacionales, una mejor gestión de la liquidez, un fortalecimiento del gobierno corporativo⁴⁰ y una mayor transparencia, o, como también se ha debatido, que las prácticas de determinación de precios respondan más a cuestiones de mercado que a la intención de cumplir con objetivos de fomento sectorial o social.

Basilea III ofrece al sector bancario una gran oportunidad de seguir mejorando su capacidad de absorber las perturbaciones que se derivan de tensiones financieras y económicas. Los beneficios a largo plazo que conllevan la mayor estabilidad financiera y la menor probabilidad y gravedad de las futuras crisis financieras compensarán los costes de aplicar de forma coherente y eficaz una normativa de regulación y supervisión más estricta a nivel mundial.

Estoy convencido de que esto también servirá para lograr una mayor competitividad e integración de América Latina y el Caribe y de ello también la banca de desarrollo puede sacar provecho.

Muchas gracias por su atención.

⁴⁰ Véase Comité de Basilea, *Principles for enhancing corporate governance - final document*, BIS, octubre de 2010, <http://www.bis.org/publ/bcbs176.htm>

Tabla 1:

Banking crises in BCBS countries since 1985¹

| | Reinhart and Rogoff (2008) ⁽¹⁾ | Laeven and Valencia (2008) ⁽¹⁾ |
|--|--|--|
| Argentina | 1989, 1994, 2001 | 1989, 1995, 2001 |
| Australia | 1989 | |
| Belgium | 2008 | 2008 |
| Brazil | 1990, 1994 | 1990, 1994 |
| Canada | | |
| China | 1997 | 1998 |
| France | 1994, 2008 | 2008 |
| Germany | 2007 | 2007 |
| Hong Kong | 1998 | |
| India | 1993 | 1993 |
| Indonesia | 1992, 1997 | 1997 |
| Italy | 1990 | |
| Japan | 1992, 2008 | 1997, 2008 |
| Korea | 1986, 1997 | 1997 |
| Luxemburg | 2008 | 2008 |
| Mexico | 1992 | 1994 |
| Netherlands | 2008 | 2008 |
| Russia | 1995, 1998 | 1998 |
| Saudi Arabia | | |
| South Africa | 1989 | |
| Sweden | 1991 | 1991 |
| Switzerland | 2008 | 2008 |
| Turkey | 1991, 2000 | 2000 |
| United Kingdom | 1991, 1995, 2007 | 2007 |
| United States ² | 2007 | 1988, 2007 |
| Frequency of banking crises 1985-2009³ | | |
| All BCBS countries | 5.2% | 3.6% |
| G10 countries | 5.2% | 4.1% |

¹ Both papers were published prior to the failure of Lehman. The dating of the recent crisis is based on the strict crisis definition by Borio and Drehmann (2009). ² The beginning of the savings and loan crisis according to Reinhart and Rogoff is 1984 and therefore excluded from the table. ³ The frequency is calculated as the number of crises divided by the number of countries in the sample times the years from 1985 to 2009. Adjusting for a three-year duration of crises and considering Russia and China only from 1992 onwards will increase the frequency to 5.9% (6.8%) and 3.9% (4.3%) for all BCBS (G10) countries.

Fuente: Basel Committee on Banking Supervision, *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, August 2010, p. 39.

Gráfico 1
Crédito privado/PIB en México
En porcentaje



Nota: las zonas sombreadas señalan los primeros años de crisis bancarias sistémicas.

Fuentes: datos nacionales, cálculos del BPI.

Gráfico 2
Brecha de crédito en México
En porcentaje



Notas: desviación del crédito/PIB de su tenencia a largo plazo unilateral (es decir, tendencia determinada sólo a partir de la información disponible en el momento de la estimación); en puntos porcentuales. Las zonas sombreadas señalan los primeros años de crisis bancarias sistémicas.

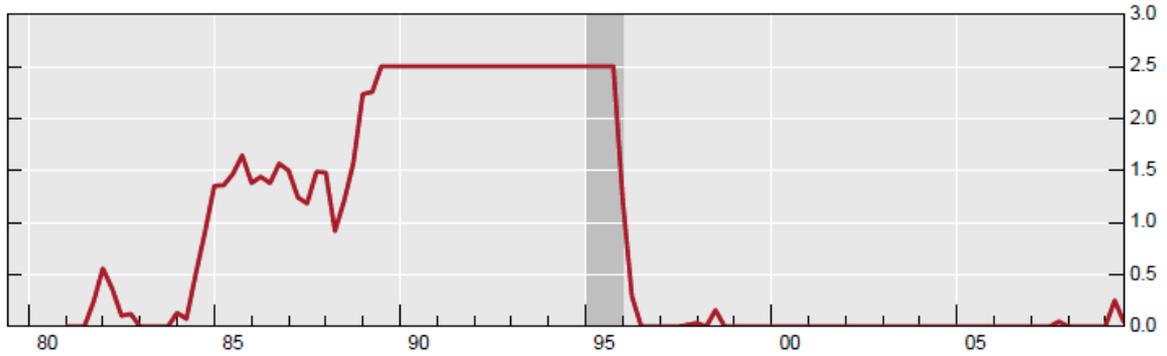
Fuentes: datos nacionales, cálculos del BPI.

Fuente de los gráficos 1 y 2: Caruana, *supra*, anotación 2.

Gráfico 3

Colchón de capital anticíclico: México

Porcentaje de exposiciones ponderadas por riesgo frente a deudores mexicanos



Notas: el colchón anticíclico es 0 cuando el valor de la brecha crédito/PIB es inferior a 2, y alcanza 2,5 cuando se sitúa por encima del 10%; para brechas de entre 2 y 10%, el colchón se calcula como 2,5/8 veces el valor de la brecha crédito/PIB por encima del 2%. Las zonas sombreadas señalan los primeros años de crisis bancarias sistémicas.

Fuente: cálculos del BPI; J Caruana, *supra*, anotación 2.