

SUPERVISIÓN BANCARIA Y BASILEA II: RETOs PARA LAS ECONOMÍAS EMERGENTES

Dr. Gonzalo Rodríguez Prada*

RESUMEN

En este trabajo se analiza la contribución de Basilea II a la renovación de los criterios que sustentan la supervisión bancaria a nivel nacional e internacional. Desde la perspectiva de las economías emergentes Basilea II plantea numerosos interrogantes. En primer lugar, el riesgo más importante a medio plazo es la posibilidad de que el nuevo marco del capital afecte negativamente a los flujos de financiación internacional hacia los países en desarrollo. Esto también perjudicaría a los beneficiosos procesos de diversificación que la banca internacional puede lograr invirtiendo en los mercados emergentes. En segundo lugar, a pesar de su énfasis en la mejora de la supervisión del sistema bancario, Basilea II no aporta ningún mecanismo efectivo para distribuir de manera generalmente aceptable las cargas de las crisis bancarias internacionales. Finalmente, desde la perspectiva de la estabilidad financiera internacional un énfasis excesivo en la supervisión institucional o "microprudencial" lleva consigo el peligro de subestimar otros riesgos importantes a nivel macroprudencial, como los inherentes al ciclo económico o

* Universidad de Alcalá. España.

los que subyacen en el conflicto existente entre el comportamiento racional individual y los resultados socialmente deseables.

Palabras clave: Basilea II, banca internacional, crisis financieras, capital regulatorio, flujos de capitales internacionales, métodos de gestión interna del riesgo, supervisión bancaria internacional.

ABSTRACT

In this paper we analyze the contribution of Basel II to the renovation of the criteria that give support to domestic and international banking supervision. From the point of view of emerging economies Basel II raises several questions. First, the most important risk over the medium run is the possibility that the new capital adequacy framework had a negative effect on the international finance flows directed towards the developing countries. At the same time this could also harm the beneficial diversification processes that the international banking could achieve by investing in emerging markets. Second, although Basel II stresses the importance of the improvements in banking supervision, it does not provide of any sound mechanism to devise a generally acceptable sharing of burdens from international banking crises. Finally, from the perspective of the international financial stability, if the focus is only on institutional or "microprudential" supervision, there is a danger of giving too little attention to other important risks at the macroprudential level, such as the risk inherent in the economic cycle, as well as the macroprudential risk that lies in the conflict between individually rational behaviour and socially desirable outcomes.

Key Words: Basel II, international banking, financial crises, regulatory capital, international financial flows, internal ratings-based approaches to credit risk, banking supervision.

1. INTRODUCCIÓN

Un rasgo distintivo de las crisis bancarias experimentadas por las economías emergentes y por Japón durante la década pasada

fue la elevada proporción de los créditos incobrables sobre el total de los préstamos bancarios. A consecuencia de ello los costes implicados por la reestructuración del sistema bancario fueron también muy elevados. La

escala de las pérdidas incurridas a causa de las grandes crisis financieras y reorganizaciones bancarias subsecuentes ha sido brutal en muchos países.¹ Estas crisis suelen tener efectos negativos muy duraderos sobre el crédito bancario y tienden a producir una disminución sensible del peso de la banca en la economía. Por ejemplo, en el caso de México, el crédito bancario pasó del 45% del PIB antes de la crisis de diciembre de 1994 a alrededor del 15% en los primeros años de la década actual. Al mismo tiempo la financiación no bancaria, que apenas representaba antes de la crisis el 27% del total, se ha incrementado hasta cerca del 60%.² En el caso de Japón los bancos comerciales registraron pérdidas estimadas acumuladas durante el periodo 1992-2002 cercanas a los 700.000 millones de dólares (alrededor del 17% del PIB de 2002). Estas pérdidas redujeron considerablemente la capitalización del sistema bancario y condujeron a la bancarrota a algunas de los mayores bancos de ese país.³

En la mayoría de las crisis recientes experimentadas por los mercados emergentes (a partir de la crisis mexicana de diciembre de 1994) la fragilidad del sistema financiero ha jugado un papel central, bien porque ha formado parte directamente de los factores causales de unas crisis que pueden conceptualizarse adecuadamente como sistémi-

cas, o bien porque los mercados financieros han contribuido a magnificar las crisis cambiarias experimentadas por estas economías. Operando en el marco de un sistema de reservas fraccionadas los bancos pueden proporcionar créditos para financiar los proyectos de inversión a largo plazo de las empresas gracias a la captación de un gran número de depósitos de agentes individuales cuyas demandas de liquidez no están fuertemente correlacionadas. Sin embargo pueden sufrir pánicos financieros generados por expectativas auto-realizables que provoquen una retirada masiva de depósitos y obliguen a los bancos a suspender pagos.⁴ A su vez los desequilibrios macroeconómicos (de flujos y stocks), las deficiencias en los balances de los sectores público y privado, los elementos de contagio, la pérdida de confianza de los inversores, los procesos de retroalimentación entre crisis cambiarias y financieras, la existencia de garantías implícitas al sistema financiero por parte del banco central, y la existencia de costes reales importantes, han sido ingredientes omnipresentes en las recientes crisis financieras.

La teoría general de la regulación pública justifica la intervención reguladora del Estado sobre la base de la existencia de fallos de mercado que pueden deberse a la existencia de mercados imperfectamente competitivos,

de externalidades (los problemas de liquidez de un banco pueden propagarse rápidamente al resto del sistema bancario, creando un riesgo sistémico), o de imperfecciones y asimetrías en la información. Sin embargo es interesante notar que la regulación de los bancos tiene características diferenciales con respecto a la teoría general de la regulación debido, en particular, a la fragilidad de los bancos, que se debe en parte a su vez a las funciones específicas que los bancos realizan: proporcionar un seguro de liquidez de naturaleza secuencial a las economías domésticas, y seleccionar y supervisar a los prestatarios que no pueden conseguir financiación directa en los mercados financieros.

En el caso de los bancos que operan en los países en desarrollo existen otros factores que pueden agravar extraordinariamente su situación financiera. En primer lugar, en estas economías es frecuente que los bancos reciban depósitos en moneda local y en divisas. Al mismo tiempo estas entidades suelen poseer una abultada cartera de préstamos en divisas exigibles a empresas locales que a su vez reciben sus ingresos en moneda local. Este fenómeno no es más que el reflejo de lo que Eichengreen y Hausmann (1999) denominaron como "el pecado original" de las economías emergentes: su incapacidad para endeudar

darse a largo plazo y en su propia moneda. En estas circunstancias una devaluación dispara la deuda de las empresas con préstamos bancarios denominados o iniciados en divisas, en términos de la moneda local, aumentando la morosidad y la cartera de créditos incobrables de los bancos y precipitando una crisis financiera.⁵

En segundo lugar está el problema de las garantías. Si la causa del fallo de mercado reside en un problema de coordinación –la retirada de depósitos se produce porque cada depositante espera que otros depositantes retiren sus depósitos, de modo que la crisis ocurre porque surgen expectativas auto-realizables– entonces la política óptima es el establecimiento de un seguro de depósitos. Si, por el contrario, la causa del fallo de mercado se debe a la existencia de asimetrías en la información –la retirada de depósitos se origina cuando (por la razón que sea) aumenta la incertidumbre acerca del valor real de los activos del banco y éste carece de la credibilidad suficiente para convencer a los depositantes de que su situación financiera es sólida–. En este caso las políticas deberían encaminarse a reducir las asimetrías informacionales.⁶

La justificación para la regulación (y en particular para el establecimiento de un sistema de seguro de depósitos) y para la

intervención del banco central como prestamista de última instancia generalmente se apoya en la vulnerabilidad de los bancos a los pánicos financieros. Pero tanto el establecimiento de un seguro de depósitos, como la existencia de instituciones “demasiado grandes para quebrar” (*“too big to fail”*) y las garantías (implícitas o explícitas) de préstamos del banco central a los bancos en crisis dan lugar a los problemas habituales de riesgo moral. Por ejemplo, cuanto mayor sea el seguro de depósitos menores serán los incentivos de los propietarios de los depósitos para controlar a los gerentes de los bancos, y estos tendrán más incentivos para conceder créditos para financiar proyectos de inversión de alto riesgo, dado que en última instancia es el ciudadano que paga sus impuestos el que financia el seguro de depósitos. Además, la existencia de un sistema de seguro de depósitos al tiempo que garantiza la disponibilidad de los fondos asegurados fija su coste (al tipo de interés libre de riesgo), de modo que los incentivos del banco para incrementar su reputación también se reducirán. Por consiguiente la contrapartida de la existencia de un seguro de depósitos es la regulación y la supervisión de los préstamos bancarios, con el fin de limitar el riesgo de crédito asociado.⁷

La reciente publicación por parte del *Bank of International*

Settlements (BIS) del “Nuevo Marco del Capital” (universalmente conocido como *Basilea II*) pretende impulsar una profunda renovación de la supervisión bancaria para dar una respuesta adecuada a los profundos cambios experimentados en los últimos años en los mercados financieros y en buena parte del negocio bancario internacional.⁸ Este trabajo comienza analizando los rasgos fundamentales del nuevo marco de *Basilea II*, con el fin de evaluar las aportaciones de este acuerdo para mejorar la estabilidad financiera a nivel nacional e internacional. A continuación se analizan los principales problemas que plantea su aplicación, prestando especial atención a los riesgos para las economías emergentes debido, sobre todo, a las repercusiones potenciales del nuevo marco del capital sobre los flujos de capital dirigidos a los países en desarrollo. Finalmente se analizan los problemas específicos que plantea la supervisión internacional en un entorno como el financiero en el que, como consecuencia de la existencia de problemas de coordinación, información asimétrica, selección adversa y riesgo moral, a menudo se produce un conflicto de intereses radical entre el comportamiento racional individual (tanto de los bancos internacionales como de los supervisores nacionales) y los resultados socialmente deseables.

2. LA REGULACIÓN BANCARIA EN EL “NUEVO MARCO DEL CAPITAL” DE BASILEA II

El acuerdo internacional sobre el capital del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea de 1988 (*Basilea I*) estableció un marco regulador de gran simplicidad técnica por el que los activos se ponderan según su riesgo, el cual se encuentra a su vez en función del carácter institucional del prestatario.⁹ El acuerdo establecía un coeficiente de capital del 8% sobre los bancos de las economías que cuentan con sistemas financieros desarrollados, y un coeficiente más elevado sobre los bancos de los países en desarrollo, debido a la mayor vulnerabilidad de su sistema financiero. Los activos bancarios se clasificaban en cuatro categorías de ponderación del riesgo de crédito y de mercado, de acuerdo con el riesgo crediticio del prestatario (desde el 0% en el caso de la deuda soberana de los países de la OCDE, al 100% en el caso de los préstamos a las empresas y de la deuda soberana de los países que no forman parte de la OCDE).

La imposición de coeficientes de capital suficientemente elevados sobre los activos de las instituciones de crédito no sólo fortalece la capacidad de los bancos para resistir, por ejemplo, una desaceleración de la actividad

económica, sino que tiende a limitar el riesgo moral, puesto que en la eventualidad de una quiebra los primeros que perderían su dinero serían los accionistas del banco. El capital proporciona un colchón contra los errores y las perturbaciones reales y financieras no anticipadas tanto a las empresas financieras como a las no financieras, especialmente cuando su deuda a corto plazo es significativa. Si la empresa dispone de un capital adecuado tendrá más posibilidades de conseguir préstamos de emergencia para hacer frente a sus problemas de liquidez.¹⁰ En lo que a las entidades bancarias se refiere, el capital constituye en realidad la última línea de defensa de un banco: una vez que éste ha consumido sus reservas sólo queda el capital para compensar las pérdidas y evitar la quiebra. El principio de que la insolvencia de un banco y los pánicos financieros resultantes pueden evitarse si el banco posee un volumen de capital suficiente, ha llevado a los supervisores a concentrarse en los problemas relacionados con el establecimiento de un sistema óptimo de coeficientes de capital.¹¹

Las innovaciones financieras que se han producido desde la entrada en vigor de *Basilea I*, motivadas en parte por el propósito de eludir las normas sobre el capital derivadas del mismo, han terminado reduciendo su eficacia. Por otro lado el desarrollo

de las técnicas de gestión de riesgos que se ha producido en los últimos años podría contribuir a mejorar el sistema actual de gestión de riesgos, sobre todo si se tiene en cuenta que la clasificación de riesgos del acuerdo original resulta un tanto arbitraria. Como se reconoce en el Informe Anual del BIS (2001, p. 151), "debido a que por razones de regulación se agruparon créditos de diferente calidad, surgió un incentivo para sustraer del balance préstamos de buena calidad con el fin de incrementar la tasa de rentabilidad del conjunto de las operaciones. Más aún, a medida que los sistemas internos de evaluación del riesgo de los bancos se hicieron más sofisticados, quedó claro que los requisitos de regulación del acuerdo original eran cada vez menos adecuados para cubrir los riesgos subyacentes realmente afrontados".

En parte por estas razones el Comité de Basilea realizó una propuesta de reforma¹² para lograr un nuevo marco del capital basado en tres pilares que se reforzarían mutuamente –mejora del cálculo del coeficiente de capital; mejora del análisis de la supervisión bancaria; y fortalecimiento de la disciplina del mercado– con el propósito de alcanzar los objetivos siguientes:

1. Mantener la capitalización del conjunto del sistema bancario al tiempo que se introducen incentivos para mejorar los

modelos de negocio bancario, las estrategias de capitalización y de transparencia de las entidades bancarias y los sistemas de administración de riesgos de los bancos, mediante la adopción de un enfoque más detallado –y más sensible al riesgo– para evaluar los riesgos en las posiciones y en las actividades de los bancos.

2. Proporcionar unas reglas de juego claras a la banca internacional, con el objeto de promover la competencia en condiciones de igualdad.
3. Aunque estas propuestas se orientan sobre todo a la regulación y supervisión de los bancos que operan a nivel internacional, los principios subyacentes del acuerdo deberían aplicarse también al resto de los bancos e incluso podrían extenderse a las entidades financieras no bancarias con el objetivo de fortalecer la protección de los inversores. El logro de estos objetivos redundará en una mayor eficiencia del sistema financiero y mejorará la capacidad del sistema bancario para hacer frente a las perturbaciones.

El *primer pilar* del nuevo marco regulatorio de *Basilea II* consiste en mejorar el sistema de ponderación de riesgos para determinar el volumen de capital

reglamentario que los bancos deben mantener, lo que exigirá una actualización de los métodos internos de gestión del riesgo de los bancos y redundará en una mayor eficiencia en el uso del capital. El coeficiente de capital regulatorio (k) se define de la forma siguiente:

$$K = \frac{\text{Capital total}}{\text{Riesgo de crédito} + \text{Riesgo de mercado} + \text{Riesgo operativo}}$$

El coeficiente de capital mínimo requerido sigue siendo el mismo que el fijado por *Basilea I* (al nivel del 8%), al igual que el numerador del coeficiente (la cantidad de capital con la que cuenta el banco). Los cambios con respecto a *Basilea I* se centran sobre todo en los métodos utilizados para medir los riesgos que afrontan las entidades de crédito. Además de proponer una modificación sustancial en el tratamiento del riesgo de crédito con respecto al acuerdo actual, ahora se considera explícitamente el riesgo operativo.¹³ El objetivo de *Basilea II* es perfeccionar el actual sistema de ponderación de los riesgos económicos que afectan a los bancos y acomodar las diferencias existentes en los perfiles de riesgos de las entidades de crédito. Aunque se consideran diferentes opciones, todas ellas pretenden conceder más importancia a las diferencias de calidad de los créditos. En el caso del riesgo de crédito se consideran dos alternativas: el

método estándar y el método basado en calificaciones internas ("internal rating-based approach"), el cual admite a su vez dos versiones, una básica y otra avanzada.¹⁴ El método estándar está basado en el vigente sistema de ponderaciones por riesgo fijas según el riesgo de crédito del prestatario y utiliza las calificaciones externas (de agencias de calificación de riesgos como *Standard and Poor's*, *Moody's* y *Fitch*) para diferenciar las ponderaciones por riesgo aplicables a las exposiciones frente a bancos, empresas y gobiernos.¹⁵ Una innovación importante es la aplicación de una ponderación por riesgo del 150% para los préstamos en mora (a menos que el banco ya haya dotado unas provisiones específicas mínimas destinadas a cubrir dicho préstamo).

Los métodos basados en las calificaciones internas combinan los datos cuantitativos sobre la exposición al riesgo ofrecidos por los bancos, con fórmulas de ponderación de riesgos especificadas por el Comité de Basilea, a fin de determinar el coeficiente de capital. Por consiguiente el primer paso consiste en obtener datos precisos sobre cada uno de los siguientes elementos: a) la probabilidad de incumplimiento, que mide la probabilidad de que los clientes endeudados con el banco suspendan pagos en un plazo determinado; b) la pérdida en caso de incumplimiento, que mide la proporción de la exposi-

ción que se perdería si se produjera la suspensión de pagos¹⁶; c) la exposición al riesgo de crédito, que mide la cantidad estimada del crédito de la que probablemente disponga el deudor si suspende pagos; y d) el plazo de vencimiento de una exposición (otras cosas igual cuanto más corto es el vencimiento menor es el capital requerido). Una vez que se dispone de esta información se determinan los requerimientos de capital específicos, utilizando las complejas fórmulas de ponderación de riesgos especificadas por el Comité de Basilea, basadas en las modernas técnicas de gestión del riesgo. El coeficiente de capital así determinado podría ir modificándose con el tiempo en función del cambio experimentado por el riesgo estimado de los activos.

El objetivo del *primer pilar* no es solo potenciar la aplicación de métodos de gestión interna del riesgo que permitan mejorar, mediante la adecuada diferenciación del riesgo de cada activo, la toma de decisiones de los bancos, sino que también se pretende de que esas decisiones tengan una mayor coherencia interna, al promover la consolidación y armonización de los sistemas internos de gestión del riesgo de los diferentes segmentos de la corporación bancaria.¹⁷

Aunque el establecimiento de coeficientes de capital adecuadamente ponderados por el riesgo

resulta del todo necesario para apuntalar la solvencia de cada banco, esta medida sólo resultará efectiva si forma parte de una estrategia de supervisión integral del sistema bancario. De no hacerlo así esta regulación podría resultar no sólo insuficiente para evitar la inestabilidad financiera, sino incluso contraproducente, en la medida en que al centrar la atención de los supervisores y de los propios bancos en el cumplimiento de unos cuantos coeficientes cuantitativos, podría caerse en la tentación de subestimar la importancia de la evaluación continua del conjunto de los riesgos que afrontan las entidades crediticias. Como señalan Karacadag y Taylor (2000, p. 53) un coeficiente único como el establecido inicialmente por *Basilea I* sólo es útil cuando se hace una valoración del conjunto de los riesgos del banco: "con demasiada frecuencia un banco que, conforme a ese criterio, parece adecuadamente capitalizado resulta, posteriormente, sumamente frágil. De hecho, tal como sucedió en la crisis financiera asiática, la existencia de un coeficiente de capital mínimo oficialmente establecido puede dar tanto a los bancos como a los mercados y a los reguladores una falsa sensación de seguridad". En parte por esta razón el *segundo pilar de Basilea II* enfatiza la importancia de que los bancos realicen una evaluación continua de su suficiencia de capital con respecto a sus ries-

gos globales, y de que los supervisores adopten las medidas adecuadas como respuesta a dichas evaluaciones.

El segundo pilar requiere que los supervisores aseguren que cada banco tiene métodos de gestión del riesgo adecuados –basados en una evaluación del conjunto de los riesgos que afronta la actividad bancaria– para determinar la adecuación de su capital. El nuevo marco del capital considera que “las decisiones acerca del riesgo y de la suficiencia de capital se deben fundamentar en algo más que en una evaluación del cumplimiento o incumplimiento por parte del banco de los requerimientos mínimos de capital”.¹⁸ En particular se juzga necesaria la utilización de pruebas de tensión (*stress testing*) suficientemente conservadoras, con el propósito de estimar hasta qué punto podrían aumentar los requerimientos de capital –calculado a partir de los métodos de calificaciones internas– en situaciones coyunturales adversas. En el caso de que tales estimaciones revelen una insuficiencia de capital los supervisores podrán exigir al banco que proceda a tomar las medidas necesarias para reducir su riesgo. Una supervisión bancaria debería ser suficientemente “transparente” para ser eficaz y servir de guía a las entidades de crédito, ofreciendo a éstas una perspectiva lo más clara posible de cuál es la posición del super-

visor con respecto, por ejemplo, a las exposiciones de titulización de los bancos.

El tercer pilar de Basilea II pro-pugna utilizar en mayor medida la disciplina del mercado para mejorar el marco regulador. Una ventaja añadida de una supervisión adecuada de la suficiencia de capital del sistema bancario es que ésta podría permitir reducir en alguna medida la intensidad de la regulación. Esto es importante porque en un entorno financiero cada vez más competitivo (a nivel local e internacional) una excesiva regulación podría resultar contraproducente a corto plazo para la competitividad y, a largo plazo, para la propia estabilidad del sistema financiero, puesto que la ausencia de competitividad terminará afectando negativamente a la viabilidad futura de una industria bancaria excesivamente regulada. Los supervisores probablemente se verán obligados a hacer frente al *trade-off* existente entre estabilidad y competitividad del sistema bancario, optando entre tener un sistema bancario más eficiente pero menos seguro, o uno más estable pero a la vez más ineficiente. Por este motivo un mayor recurso a la disciplina del mercado, en conjunción con una adecuada supervisión, podría tener efectos positivos para el sistema bancario, contribuyendo a mejorar la relación de intercambio entre estabilidad y eficiencia (desplazando hacia fuera la cur-

va que representa la relación de intercambio entre competitividad y estabilidad del sistema bancario). El aumento de la transparencia exigirá un aumento de la cantidad y de la calidad de la información que los bancos suministran al mercado sobre su perfil de riesgo y sus niveles de capitalización.

Con el fin de aumentar la disciplina de mercado desde diversos frentes también se ha promovido la propuesta de que los bancos deberían estar obligados a emitir regularmente deuda subordinada a medio y largo plazo, con el fin de crear una categoría de inversores cuyos incentivos sean compatibles con los de la agencia de supervisión del sistema bancario y con los de la institución encargada de la administración del seguro de depósitos.¹⁹ El tipo de interés de esta clase de deuda (explícitamente no asegurada) reflejará la percepción del mercado acerca de la situación financiera de la entidad crediticia emisora y estimulará, en su caso, la pronta aplicación de medidas correctivas por parte de los supervisores²⁰.

La creciente importancia de las operaciones fuera de balance podría favorecer el objetivo de los reguladores de conseguir una estabilidad "suficiente" con una regulación minimalista.²¹ Las operaciones fuera de balance (como los compromisos de préstamos, líneas de crédito y garan-

tías, swaps y operaciones de cobertura, títulos garantizados, etc.) permiten a los bancos comprar y vender activos financieros aunque estos no aparezcan reflejados en sus balances. Dependiendo de la relación entre el rendimiento y el riesgo que ofrezcan estos activos, los bancos optarán por cubrir el riesgo o por asumirlo. En este último caso las operaciones fuera de balance contribuirán a incrementar el riesgo total que afrontan los bancos, incrementando por tanto la necesidad de regulación y supervisión de estas entidades. Sin embargo la propia naturaleza de las operaciones fuera de balance requiere que para poder competir con éxito en este terreno el banco se vea obligado a desarrollar una sólida reputación, creando incentivos para que se tomen las medidas prudenciales adecuadas. En definitiva, desde algunos ámbitos se confía en que una mayor utilización de la disciplina del mercado podría permitir en el futuro reducir la intensidad de la regulación de las actividades más tradicionales de la banca, disminuyendo con ello el riesgo moral generado por dicha regulación. Sin embargo, la naturaleza esencialmente procíclica de los mercados financieros (integrados por agentes cuya aversión al riesgo disminuye en las expansiones y aumenta en las recesiones) hace que posiblemente esas previsiones resulten demasiado optimistas²².

3. PROBLEMAS PLANTEADOS POR LA APLICACIÓN DE BASILEA II

Varios son los problemas que la aplicación del nuevo marco del capital plantea al sistema bancario internacional. A continuación revisaremos algunos de los más relevantes. En primer lugar, la aplicación de los criterios del nuevo marco para el cálculo de las necesidades de capital regulatorio podría penalizar a los bancos medianos y pequeños y estimular el proceso de concentración bancaria. Por ejemplo Estados Unidos tomó la decisión, a comienzos de 2003, de limitar la aplicación de *Basilea II* a un selecto grupo de unos 20 grandes bancos, con capacidad para utilizar sus métodos de gestión interna de los riesgos para calcular la cantidad de capital regulatorio que deben mantener. El resto de los bancos estarían de facto bajo el viejo régimen de *Basilea I*. Aunque no está todavía claro en qué medida los bancos que operen bajo *Basilea II* podrán disfrutar de una reducción sustancial de capital regulatorio, un informe del *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) de Estados Unidos (2003b) sobre el impacto cuantitativo de *Basilea II* sobre el sistema bancario de Estados Unidos, concluye que la aplicación del acuerdo a las 20 mayores instituciones de crédito de ese país reduciría en torno a un 17% el capital requerido para

cubrir el riesgo de crédito, y aumentaría en un 11% el capital requerido para cubrir el riesgo operativo, de modo que las necesidades de capital se reducirían en conjunto en un 6%.²³ Otro informe publicado en septiembre de 2001 por *Schroder Salomon Smith Barney* (una filial de *Citigroup*) sugería que los bancos más grandes y sofisticados podrían ahorrarse entre el 20 y el 30 por ciento del capital regulatorio que mantienen en la actualidad. Otros muchos bancos se verían obligados, por el contrario, a aumentar sustancialmente su capital regulatorio. Ese "excedente" de capital (que en el caso de los grandes bancos europeos podría superar los 80.000 millones de euros) podría en parte distribuirse entre los accionistas y en parte utilizarse para reforzar el proceso de consolidación bancaria, mediante la absorción de los "perdedores" de *Basilea II* por los bancos "ganadores", con lo que se impulsaría todavía más la creación de superbancos a escala internacional.

En segundo lugar, el mayor riesgo asociado a los créditos a las economías en desarrollo (y el mayor consumo de recursos propios que su cobertura requiere) podría penalizar a las entidades bancarias que invierten en los mercados emergentes, así como desincentivar los préstamos a estas economías por parte de los bancos internacionales. Como ha señalado Jaime Caruana, gober-

nador del Banco de España y presidente del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, "el argumento básico es que al ser *Basilea II* más sensible al riesgo, exposiciones a países cuyo nivel de riesgo es más elevado llevará a aumentar los requerimientos de capital y ello puede disminuir los flujos de financiación".²⁴ Este problema podría paliarse si la regulación tuviese en cuenta explícitamente que la diversificación de los préstamos entre áreas geográficas diferentes tiende a reducir el riesgo de crédito total que asumen estos bancos. Los modelos internos de riesgo de crédito permiten a los bancos realizar estimaciones de las correlaciones entre los activos y reconocer y recompensar, por tanto, los efectos de la diversificación. Una vez que se tenga una evidencia clara de que un número suficiente de bancos dispone de modelos internos de riesgo de crédito robustos que se utilizan en su gestión diaria de riesgos, el Comité de Basilea "espera poder tomar el que considera el siguiente paso natural en un futuro razonablemente próximo: el inicio de los trabajos destinados al reconocimiento con fines prudenciales de los modelos internos de riesgo de crédito".²⁵ Pero mientras tanto, la aplicación de *Basilea II* podría tener el efecto no deseado de estimular los procesos de consolidación bancaria entre bancos internacionales "fronterizos" (*cross-border*

mergers) –especialmente entre bancos europeos– y desincentivar los procesos de diversificación que la banca internacional podría lograr invirtiendo en los mercados emergentes.

En tercer lugar, *Basilea II* proporciona, ante todo, un marco del capital reforzado, que se esfuerza en mejorar la eficiencia del sistema bancario por medio del establecimiento de coeficientes de capital ajustados por el riesgo de los activos, que permitan acercar el capital regulatorio al capital económico de los bancos. Sin embargo no está claro que el énfasis en el capital regulatorio del nuevo marco del capital sea la mejor manera de contribuir a reducir la probabilidad de crisis financieras e incrementar la estabilidad financiera internacional. La supervisión de la *liquidez* del sistema bancario continúa siendo una pieza fundamental para evitar las crisis bancarias y algunos temen que la propia dinámica impuesta por *Basilea II*, apuntando en una única dirección, lleve a los supervisores a sobrevalorar la importancia de la regulación del capital en detrimento de la liquidez. Por ejemplo, Goodhart (2002, p. 40) afirma que "en parte como consecuencia de haber centrado tanto el problema en la adecuación de capital de los bancos, los bancos centrales han dejado de preocuparse, en un grado considerable, del problema de la liquidez. Mi conjetura es que es la disponibilidad de liquidez lo

que modera muchos (quizás la mayor parte) de los shocks financieros, y es la ausencia de liquidez lo que frecuentemente deteriora el funcionamiento de los mercados".

Desde un punto de vista meramente microeconómico sólo aparecen problemas reales de liquidez en el sistema bancario cuando surge la sospecha de insolvencia de alguna de las entidades que lo conforman. Por ejemplo se puede argumentar de manera simplista que un banco individual que no se encuentre en una situación de insolvencia (o afectado por sospechas de insolvencia), no puede tener un verdadero problema de liquidez, ya que el banco siempre podrá acudir al mercado monetario para obtener los fondos necesarios. Sin embargo, cuando los problemas de liquidez de los bancos se deben al deterioro del entorno económico la falta de liquidez puede terminar afectando a muchas entidades financieras al mismo tiempo y causar una crisis sistémica.

El mantenimiento de una cantidad suficiente de activos líquidos protege al conjunto del sistema financiero frente a las fluctuaciones de los precios de los activos. El problema reside en este caso en la falta de incentivos por parte de los bancos individuales para mantener la liquidez que resultaría socialmente óptima en ausencia de una regu-

lación eficaz, porque mientras que los beneficios tienden a externalizarse prácticamente en su totalidad (se transfieren al resto del sistema financiero) los costes del incremento de la liquidez corren en su totalidad por cuenta del banco. Por estas razones Goodhart (2004, p. 10) considera que se puede argumentar que "la necesidad de imponer desde fuera coeficientes de liquidez es mucho más fuerte que la de establecer coeficientes de capital ajustados por el riesgo de los activos... el péndulo se ha desplazado demasiado (a favor de los coeficientes de capital) en los últimos tiempos".

Finalmente, el énfasis en la supervisión bancaria para prevenir las crisis financieras no debe relegar a la política monetaria a un segundo plano. La actuación de los supervisores independientes y de los bancos centrales debe complementarse para reducir los desequilibrios financieros. Las propias regulaciones financieras pueden acentuar las restricciones de crédito en situaciones de desaceleración sostenida de la actividad económica o de recesión, generando un comportamiento gregario de las instituciones de crédito que puede amplificar el ciclo financiero y exacerbar la caída de los niveles de producción y empleo.

Un enfoque de la supervisión bancaria estrictamente "microprudencial" o institucional no

permite apreciar suficientemente los riesgos macroeconómicos y, en particular, los riesgos inherentes a la evolución del ciclo económico. Por ejemplo, cuando la economía se encuentra en el nivel más alto del ciclo los indicadores convencionales utilizados para medir el riesgo de crédito tienden a reflejar la presencia de niveles de riesgo muy bajos. Pero, naturalmente, es en ese momento cuando el riesgo de crédito tiende a ser más alto, dado que los niveles de actividad económica empezarán a reducirse a partir de entonces. Por otro lado, en el momento en que empeoran las expectativas sobre la evolución económica las entidades de crédito tenderán a reducir su exposición al riesgo simultáneamente, dado que deberán realizar mayores provisiones en respuesta al deterioro de la calidad de los préstamos concedidos, lo que tenderá a amplificar el ciclo financiero. Además la confluencia de la presión sobre los beneficios de las entidades bancarias junto al aumento del riesgo de crédito en un periodo de recesión, tiende a propiciar el aumento de los márgenes sobre los créditos concedidos a las pequeñas y medianas empresas, en el momento más inoportuno para éstas. En estos casos la política monetaria puede jugar un papel fundamental para reducir los desequilibrios financieros y contrarrestar sus efectos sobre la actividad económica.²⁶

4. LA SUPERVISIÓN BANCARIA INTERNACIONAL Y BASILEA II

Un problema que ha ido creciendo en importancia a medida que se ha ido profundizando el proceso de globalización financiera es la supervisión efectiva de las entidades bancarias transfronterizas (*"cross-border banking"*). La decisión de abrir el sistema bancario doméstico a la competencia de la banca extranjera puede proporcionar beneficios potenciales importantes al país receptor, especialmente si el sector bancario local se encuentra devastado tras una crisis financiera. En ese caso los bancos extranjeros, participando activamente en el proceso de fusiones y adquisiciones de bancos locales, pueden contribuir de forma decisiva a la recapitalización del sistema bancario. Dado que los bancos extranjeros que establecen subsidiarias en las economías en desarrollo suelen encontrarse entre los más eficientes del país de origen, es de esperar que su presencia redunde en el fortalecimiento del sistema financiero de los países en desarrollo. Las filiales de los bancos internacionales podrán aportar una contribución positiva al fortalecimiento del sistema bancario local en la medida en que los bancos matrices estén saneados y pertenezcan a sistemas financieros bien regulados. En ese caso la presencia de la

banca extranjera puede aportar mejoras sustanciales en los sistemas de auditoría, de contabilidad, de manejo del riesgo de crédito, de supervisión y de transparencia de sus actividades.

Peek y Rosengren (2000) en un análisis de las implicaciones de la mayor penetración de la banca extranjera en Argentina, Brasil y México encuentran evidencia de que la banca internacional ha aprovechado los momentos de crisis para expandir sus actividades (a través de la adquisición de nuevos bancos o potenciando el crecimiento interno de las filiales existentes), lo que contrasta con la fuerte contracción del crédito externo (*offshore lending*), que se ha producido cuando estas economías han atravesado por situaciones difíciles. En las economías emergentes generalmente los gobiernos han afrontado las crisis bancarias procediendo a la nacionalización y posterior reprivatización de los bancos en crisis y alentando las adquisiciones y fusiones con bancos extranjeros. En este sentido un reciente estudio de Crystal, Dages y Goldberg (2002) llega a la conclusión de que la apertura financiera a la banca extranjera ha contribuido a fortalecer el sistema bancario en Latinoamérica. Las filiales extranjeras han mantenido una mayor proporción de activos líquidos y han dependido menos de los depósitos como fuente de financiación que los bancos do-

mésticos. También han realizado mayores provisiones para hacer frente a préstamos fallidos y parecen haber aplicado criterios más estrictos en la concesión de préstamos, lo que les ha permitido identificar con mayor antelación los créditos de dudoso cobro y reasignar sus recursos más rápidamente, aunque a corto plazo esto haya mermado la rentabilidad de sus activos. Por último, los bancos extranjeros parecen ser más capaces de tolerar tasas de rentabilidad reducidas en el corto plazo con el fin de aumentar su implantación y su fortaleza institucional a largo plazo. Esto les ha permitido mantener un ritmo de crecimiento de los créditos relativamente más elevado que el de los bancos domésticos, que ha continuado incluso cuando los países en los que se asientan han atravesado por períodos difíciles.

En relación con los problemas específicos de supervisión que plantean las operaciones transfronterizas de la banca internacional, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea estableció en 1997 que la supervisión bancaria debería guiarse en este terreno por los siguientes principios:²⁷

1. Los organismos de supervisión de las entidades de crédito deben realizar una supervisión consolidada de aquellas entidades que desarrollen operaciones transfronterizas, vigilando que se apliquen todas las normas prudenciales apro-

piadas sobre las operaciones internacionales de las filiales, *joint ventures* y subsidiarias de estas entidades.

2. Un elemento clave de la supervisión consolidada es el establecimiento de contactos y el intercambio de información con el resto de los supervisores involucrados, y especialmente con las autoridades encargadas de la supervisión en los países en los que se desarrollan las actividades de estas filiales y subsidiarias.
3. Finalmente los responsables de la supervisión bancaria de los países que acogen a los bancos extranjeros deben exigir que las operaciones de las filiales de estas entidades se rijan por los mismos códigos y normas que se requieren en sus países de origen, y deben estar facultados para compartir información con los supervisores de los países de origen de los bancos extranjeros a fin de que éstos puedan llevar a cabo una supervisión consolidada.

En la práctica *Basilea II* no modifica las responsabilidades de los supervisores nacionales para la regulación de las entidades bancarias de sus respectivos países. Lo único que cambia en la práctica es que se reconoce enfáticamente "la necesidad de fortalecer e impulsar la colaboración práctica y pragmática

entre supervisores... la otra idea recogida en los principios es que, en las funciones de coordinación, el supervisor de origen del grupo tienen que tener un cierto papel de liderazgo".²⁸ Sin embargo existen serias dudas acerca de la eficacia de los actuales mecanismos de supervisión bancaria a nivel internacional. Si se produce una crisis financiera que tiene un alcance internacional surge el problema de cómo distribuir los costes del rescate bancario. Estos problemas los sufren especialmente las economías emergentes, cuyo sistema bancario se encuentra en buena parte en manos de los bancos internacionales –como sucede en muchos países de Latinoamérica o del Este de Europa– lo que hace que se vean afectadas por las decisiones de los supervisores de los países de origen de la banca matriz.

A modo de ejemplo imaginemos que un banco del país N tiene una filial en el país S –que obtiene beneficios– y que, por las razones que sean, los reguladores de N deciden suspender las actividades del banco matriz, aquejado por problemas de solvencia, mientras que el gobierno de S desea que la filial continúe con sus actividades. Es bastante probable que los efectos del cierre de la matriz sobre la reputación de la filial dificulten en ese caso en grado sumo la supervivencia de ésta. La situación se agravaría si la filial se ve forzada

a transferir a la matriz parte de sus beneficios y de sus activos (por ejemplo para cumplir con la ley de quiebras del país N que concede a los depositantes “locales” prioridad sobre los extranjeros).

Si el origen del problema reside en el país S (piénsese por ejemplo en los efectos sobre el sistema bancario de una devolución en una economía con un elevado nivel de endeudamiento en dólares) los problemas de coordinación entre los supervisores pueden terminar transformando un problema de liquidez del sistema bancario en un problema de solvencia si las autoridades de S, los bancos internacionales y los supervisores no actúan de manera cooperativa como prestamistas de última instancia. De nuevo el problema de coordinación surge porque mientras que los beneficios de la inyección de liquidez a las filiales en crisis se externalizan al conjunto del sistema bancario (de S y también de N), los costes los soporta exclusivamente la entidad que desembolsa los dólares adicionales (que pueden desplazarse si la suma total de los préstamos adicionales de todas las partes al sistema bancario de S resulta insuficiente). Como señala Goodhart (2004, p. 7), “en un sistema financiero globalizado las pérdidas que ocurren en un banco en un país determinado pueden recaer de forma efectiva sobre los depositantes o sobre

las autoridades fiscales de otro país. No existe en la actualidad ningún mecanismo para distribuir de manera generalmente aceptable las cargas de las crisis (bancarias) internacionales; quizás la situación de los bancos extranjeros en Argentina podría tomarse como referencia. ¿Podemos fiarnos de la cooperación y coordinación voluntaria entre los países afectados en tales circunstancias? Francamente, lo dudo”.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La existencia de problemas de coordinación y de información asimétrica abre la puerta a la posibilidad de que se produzcan crisis financieras que pueden tener su origen tanto en factores puramente microeconómicos (por ejemplo, la bancarrota de un banco mal gestionado) como macroeconómicos. En consecuencia, para que la estrategia de prevención sea eficaz, las autoridades responsables de la supervisión del sistema bancario deberán “mirar a todas partes”. Para que la supervisión sea eficaz resulta imprescindible, como señala acertadamente Caruana (2004, p. 9) que el país cumpla con “un conjunto de condiciones previas que operan como cimientos sobre los que poder asentar solidamente la arquitectura del sistema... además de la necesi-

dad de que la supervisión prudencial esté apoyada por un conjunto de políticas macroeconómicas sanas y prudentes, será preciso disponer de una estructura adecuada de leyes mercantiles y civiles, incluyendo el tratamiento de las situaciones concursales, obligaciones de contabilidad que garanticen una representación homogénea de los hechos económicos, exigencias de auditoría externa, fondos de garantía que proporcionen una adecuada protección, supervisores con capacidad operativa e independencia, etc. La estructura legal y su aplicación por el sistema judicial han de proporcionar respeto a los derechos de propiedad, igualdad ante la ley y, en suma, seguridad jurídica". Para afrontar con éxito la cada vez más intensa competencia internacional en la captación de capitales extranjeros la agenda de reformas pendientes de los gobiernos de las economías emergentes debería contemplar de manera prioritaria la realización de avances sustanciales en todos estos puntos.

Desde la perspectiva de las economías emergentes *Basilea II* plantea numerosos interrogantes. El riesgo más importante a medio plazo es la posibilidad de que la entrada en vigor del acuerdo afecte negativamente a los flujos de financiación internacional hacia los países en desarrollo y penalice los procesos de diversificación que la banca internacional podría lograr invirtiendo

en los mercados emergentes. Por otra parte el nuevo marco del capital, a pesar de su énfasis en la mejora de la supervisión del sistema bancario, no provee de ningún mecanismo efectivo para distribuir de manera generalmente aceptable las cargas de las crisis bancarias internacionales. El supervisor financiero internacional es todavía, sino una utopía, si una entelequia. El mundo tendrá que esperar a un *Basilea III* –o a su enésima versión– y a la construcción de una arquitectura financiera internacional más sofisticada (y más justa) para avanzar en este terreno.

REFERENCIAS

- BIS (1997): *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Septiembre.
- BIS (2001): *71st Annual Report*. Junio.
- BIS (2004): "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework". Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Junio. <http://www.bis.org/publ/bcbs107.htm>.
- BOOT, A. W. A. (2002): "Regulation, supervision and bank's incentives to control risk". Symposium *An Institutional Framework for Monetary Stability*, celebrado en

- Frankfurt, diciembre 2002. Auszüge aus Presseartiklen, febrero 2003, Deutsche Bundesbank, pp. 34-36.
- BORDO, M., B. EICHENGREEN, D. KLINGEBIEL, y M.S. MARTINEZ-PERIA, (2001): "Is the Crisis Problem Growing More Severe?", *Economic Policy*, 32, 51-82, Abril.
- BORIO, C., C. FURFINE Y P. LOWE (2001): "Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options". BIS Paper No. 1, *Marrying the macro- and micro-prudential dimensions of financial stability*, marzo, pp. 1-57
- BREWER, E., H. GENAY, y G. G. KAUFMAN (2003): "Banking relationships during financial distress: The evidence from Japan". *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, vol. 27, tercer trimestre, pp. 1-18.
- CARUANA, J. (2004): "Hacia un efectiva implementación del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea". Conferencia impartida en el seminario internacional "El Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea: retos y oportunidades para las Américas", México D.F. Julio.
- CLERC, L., F. DRUMETZ Y O. JAUDOIN (2001): "To what extent are prudential and accounting arrangements pro- or counter-cyclical with respect to overall financial conditions?" BIS Paper No. 1, *Marrying the macro- and micro-prudential dimensions of financial stability*, marzo, pp. 197-210
- CORSETTI, G., P. PESENTI y N. ROUBINI (1999): "Paper tigers? A model of the Asian crisis". *European Economic Review*, vol. 43, No. 7, pp. 1211-1236.
- CROCKETT, A. (2002): "Institutions for stability: Current and past experience". Symposium *An Institutional Framework for Monetary Stability*, celebrado en Frankfurt, diciembre 2002. Auszüge aus Presseartiklen, febrero 2003, Deutsche Bundesbank, pp. 53-56.
- CRYSTAL, J. S., B. G. DAGES, y L. S. GOLDBERG (2002): "Has foreign bank entry led to sounder banks in Latin America ?". *Current Issues in Economics and Finance*, Federal Reserve Bank of New York, vol. 8, enero.
- CHEN, Y. (1999): "Banking panics: The role of the first-come first-served rule and information externalities", *Journal of Political Economy*, vol. 107, pp. 947-68.
- DIAMOND, D. y P. DYBVIG (1983): "Bank runs, deposit insurance and liquidity". *Journal of Political Economy*, Vol. 91, junio, pp. 401-419.
- EICHENGREEN, B. y R. HAUSMANN (1999): "Exchange rates and financial fragility". Symposium *New Challenges for Monetary Policy*, Federal Reserve Bank of Kansas City. 27-29 agosto, Jackson Hole, Wyoming.
- FDIC (2003a): *Advance Notice of Proposed Rulemaking Regarding Risk-Based Capital Guidelines; Implementation of New Basel Capital Accord*. Memorandum. Division of Supervision and Consumer Protection, julio.

- FDIC (2003b): *Basel's Third Quantitative Impact Study: The Results*. Mayo, http://www.fdic.gov/deposit/deposits/international/qis3_website.pdf
- FMI (1998): *World Economic Outlook*. Washington D.C. Mayo
- FMI (1999): *World Economic Outlook*. Washington D.C. Mayo.
- FMI (2000): *Financial Sector Assessment Program (FSAP) – Lessons from the Pilot and Issues Going Forward*. Noviembre, <http://www.imf.org/external/np/fsap/2001/review.htm>.
- FMI (2002): "Early warning system models: The next step forward". Capítulo 4 del *Global Financial Stability Report*, marzo. World Economic and Financial Surveys.
- FREIXAS, X. y J. C. ROCHE (1997): *Economía Bancaria*. Ed. Antoni Bosch.
- FRYDL, E. J., (1999): "The length and cost of banking crises", *IMF Working Paper*, 99/30.
- GOODHART C. A. E. (2002): "A framework for assessing financial stability?". *Symposium An Institutional Framework for Monetary Stability*, celebrado en Frankfurt, diciembre 2002. Auszüge aus Presseartiklen, febrero 2003, Deutsche Bundesbank, pp. 37-40.
- GOODHART C. A. E. (2004): "Some New Directions for Financial Stability?". Per Jacobsson Lecture. <http://www.perjacobsson.org/lectures/062704.pdf>
- GORTON, G (1985): "Bank suspension of convertibility", *Journal of Monetary Economics*, vol. 15, pp. 177-93.
- HAWKINS, J. y D. MIHALJEK (2001): "The banking industry in the emerging market economies: competition, consolidation and systemic stability - an overview". BIS Papers, *The Banking Industry in the Emerging Market Economies: Competition, Consolidation and Systemic Stability*, No. 4, agosto, pp. 1-44.
- KAMINSKY, G. L. y C. M. REINHART (1999): "The twin crises: the causes of banking and balance of payments problems". *The American Economic Review: Papers and Proceedings*, Vol. 89, pp. 473-500.
- KARACADAG, C. y M. W. TAYLOR (2000): "Toward a New Global Banking Standard: The Basel Committee's Proposals". *Finance and Development*, diciembre, IMF, pp. 50-53.
- KASHYAP, A. K. (2002): "Sorting out Japan's financial crisis". *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, vol. 26, cuarto trimestre, pp. 42-55.
- KAUFMAN, G. G. (2000): "Banking and currency crises and systemic risk: Lessons from recent events". *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, vol. 24, tercer trimestre, pp. 9-28.
- LELAND, H. y D. PYLE (1977): "Informational asymmetries, financial structure and financial intermediation". *The Journal of Finance*, vol. 32, pp. 371-387.
- LÓPEZ-MEJÍA, A. (1999): "Large capital flows: Causes, consequen-

- ces and policy responses". *Finance and Development*, septiembre, IMF, pp. 28-31.
- MISHKIN, F. S. (1991): "Anatomy of a Financial Crisis", *NBER Working Paper* 3834.
- MISHKIN, F. S. (1999): "Lessons from the Asian crisis". *NBER Working Paper* 7102.
- MOSKOW, M. H. (2000): "Disruptions in global financial markets: The role of public policy". *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, vol. 24, tercer trimestre, pp. 2-8.
- PEEK, J. y E. S. ROSENGREN (2000): "Implications of the globalization of the banking sector: The Latin American experience". *New England Economic Review*, septiembre-octubre, pp. 45-62.
- PESENTI, P. y C. TILLE (2000): "The economics of currency crises and contagion: An introduction". *Federal Reserve Bank of New York*, Vol. 6, No. 3, pp. 3-16.
- POOLE, W. (2002): "Financial stability". *Review*, Federal Reserve Bank of St. Louis, vol. 84, septiembre-octubre, pp. 1-7.
- SBRACIA, M. y A. ZAGHINI (2001): "Crises and contagion: the role of the banking system" BIS Paper, No. 4, *The Banking Industry in the Emerging Market Economies: Competition, Consolidation and Systemic Stability*, agosto, pp. 241-260.
- TIMMERMANS, T. (2001): "Monitoring the macroeconomic determinants of banking system stability". BIS Paper No. 1, *Marrying the macro- and micro-prudential dimensions of financial stability*, marzo, pp. 117-137.
- VARELA, F. y M. HINAREJOS (2003): "Supervisión bancaria". En G. Rodríguez Prada (ed.): *Tipos de Cambio y Crisis Financieras*. Ediciones de la Universidad de Alcalá. Servicio de Publicaciones. Colección de Economía, pp. 221-232.

NOTAS

1. Véase por ejemplo, Bordo *et al.* (2001), Frydl (1999), Hawkins y Mihaljek (2001), Kaminsky y Reinhart (1999), Kaufman (2000) y FMI (1998). El estudio realizado por el FMI (1998) sobre una muestra de 53 países llegó a la conclusión de que el coste promedio estimado de las 44 crisis bancarias más graves superó el 14% del PIB potencial de cada país (duplicando exactamente el coste de las crisis cambiarias), siendo mayor para las economías emergentes que para las industrializadas. El retorno a la normalidad tardó en producirse algo más de tres años por término medio, el doble de tiempo que en el caso de las crisis cambiarias.

2. La importancia de las reestructuraciones crediticias en el caso de México se pone de manifiesto al observar que los créditos a las agencias encargadas de la reestructuración (FOABPROA e IPAB) representaban a finales de 2002 el 14% del balance de las entidades bancarias –los CETES especiales, provenientes también de créditos reestructurados, suponían otro 4%– y el 12% de todos los ingresos por intereses percibidos por estas entidades.

3. Para un análisis de las consecuencias de la crisis bancaria de Ja-

pón, en la que la deflación ha jugado un papel central, véase Brewer, Genay y Kaufman (2003). Kashyap (2002) estima que el coste de la reestructuración del conjunto del sistema financiero japonés (incluyendo las compañías de seguros y las instituciones financieras dependientes del gobierno) alcanzaría los 120 billones de yenes, en torno al 24% del PIB, correspondiendo la tercera parte a las entidades de crédito privadas y prácticamente todo el resto a las instituciones financieras del gobierno.

4. Véase Diamond y Dybvig (1983). La escena del pánico bancario en la película *Mary Poppins*, de 1964, ilustra perfectamente (y de manera muy divertida) este proceso.

5. Existen problemas adicionales asociados al aumento del valor, en términos de la moneda local, de los pasivos bancarios denominados en divisas. Incluso si los bancos en dificultades encontrasen líneas de crédito en el mercado interbancario, el coste de esta financiación se incrementaría drásticamente, agravando la situación financiera de los bancos.

6. En circunstancias extremas una suspensión transitoria de la convertibilidad de los depósitos en efectivo podría resultar una medida positiva para resolver el problema de coordinación y convencer a los depositantes de que el mantenimiento de las inversiones es mutuamente beneficiosa. Véase Gorton (1985).

7. Un caso extremo de regulación directa es el establecimiento de restricciones relacionadas con la cartera, como las impuestas tradicionalmente en Estados Unidos por la ley Glass-Steagall de 1933, que prohibía a los bancos comerciales poseer acciones de sociedades anónimas y reservaba para la banca de inversión la función de garantizar las emisiones de títulos.

8. En el mes de junio de 2004 el BIS publicó el documento "definitivo"

(tras seis largos años de trabajo) del "Nuevo Marco del Capital". Véase BIS (2004).

9. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea fue establecido a finales de 1974 por los gobernadores de los bancos centrales de los países del G-10. En la actualidad se encuentra integrado por representantes de los bancos centrales y de las autoridades supervisoras de los once países que forman parte del G-10 y de España y Luxemburgo.

10. Sobre la importancia del capital para la estabilidad financiera véase Poole (2002).

11. Puede demostrarse que si las ponderaciones utilizadas en el coeficiente de capital son proporcionales a los riesgos sistemáticos (no diversificables) de los activos con riesgo, la regulación resulta eficiente en el sentido de que genera incentivos para que los bancos elijan carteras eficientes, con lo que su probabilidad de quiebra disminuye. Ver, por ejemplo, Freixas y Rochet (1997), pp. 292 y ss.

12. De la dificultad que entrañaron las negociaciones para alcanzar un nuevo acuerdo da idea el que el Comité de Basilea haya estado trabajando durante seis años en la elaboración de las regulaciones, lo que ha supuesto un retraso considerable con respecto a las previsiones iniciales. Se espera que el acuerdo empiece a aplicarse a finales de 2006. Algunos países ya han optado por quedarse momentáneamente al margen del acuerdo (como China e India), mientras que otros, como Estados Unidos, plantean una aplicación restringida del mismo.

13. En el marco del acuerdo *Basilea II*, el riesgo operativo se define como el riesgo de que se produzcan pérdidas como resultado de procesos, personal o sistemas internos inadecuados o defectuosos, o bien a consecuencia de acontecimientos ex-

ternos. Como en el caso de la evaluación del riesgo de crédito, el nuevo marco del capital se apoya en las técnicas de evaluación internas de los bancos e intenta incentivar a los bancos para que mejoren dichas técnicas y su gestión del riesgo operativo con el tiempo. Dadas las dificultades inherentes a la estimación del riesgo operativo se concede a los bancos un margen de flexibilidad sin precedentes para que desarrollen un método destinado a calcular el capital necesario para cubrir el riesgo operativo que mejor se ajuste a sus actividades y riesgos subyacentes. Véase BIS (2004).

14. La diferencia esencial entre el método básico y el avanzado es que, en este último caso es el banco el que proporciona toda la información cuantitativa en base a sus propias estimaciones internas, mientras que en el caso "básico" se utilizan unos "valores supervisores", establecidos por el Comité, para determinar la pérdida en el caso de incumplimiento y la exposición al riesgo de crédito (y también los vencimientos si los supervisores lo consideran necesario a escala nacional), mientras que el banco calcula la probabilidad de incumplimiento a partir de sus propias estimaciones.

15. La propuesta de utilizar con fines regulatorios las clasificaciones realizadas por las agencias de clasificación de riesgos ha sido objeto de muchas críticas –sobre todo a la vista de la nula capacidad de estas agencias para prever la crisis asiática y las quiebras bancarias subsiguientes.

16. La cuestión de la probabilidad de incumplimiento hace referencia *fundamentalmente a las características del prestatario*, mientras que la pérdida en caso de incumplimiento se centra sobre todo en las características del préstamo.

17. Muchos bancos internacionales han ido aumentando su tamaño a través de un proceso de fusiones y

adquisiciones, por lo que la consolidación y armonización de los mecanismos de gestión de riesgos resulta fundamental para mejorar la consistencia interna de la actividad crediticia.

18. BIS (2003), p. 12. Además es probable que la importancia del "segundo pilar" en el contexto de Basilea II se vaya acrecentando con el paso del tiempo, debido a que "es inevitable que cualquier marco de suficiencia de capital, incluso el nuevo acuerdo con mayor orientación de futuro, se vaya quedando rezagado a medida que cambian los perfiles de riesgo de los grupos bancarios más complejos, especialmente al ir aprovechando las nuevas oportunidades empresariales que vayan surgiendo. Esto destaca todavía más la importancia del segundo pilar, y en consecuencia, la atención que los supervisores deben prestar".

19. Véase Kaufman (2000) y Moskow (2000).

20. No obstante, como advierten Karacadag y Taylor (2000) un importante interrogante es si los países en desarrollo cuentan con mercados suficientemente activos, profundos y líquidos como para respaldar las emisiones de estos bonos en las cantidades necesarias y con precios que reflejen adecuadamente la información sobre la situación financiera de los bancos.

21. Véase Boot (2002).

22. Sobre esta cuestión véase Clerc, Drumetz y Jaudoïn (2001).

23. El FDIC considera que, a pesar de la aparente precisión de las fórmulas, resulta muy difícil en la actualidad estimar los riesgos de crédito y los riesgos operativos de una determinada actividad (debido a la dificultad de calcular el rango de las pérdidas futuras y las probabilidades asociadas). Además algunos riesgos importantes que afectan a las entidades de crédito, como el riesgo de liquidez y

el riesgo de cambios del tipo de interés, no se consideran explícitamente. Véase FDIC (2003a).

24. Véase Caruana (2004, p. 4). Caruana matiza la importancia de este argumento sobre la base de que lo que en realidad hace *Basilea II* es aproximar el capital regulatorio al capital económico (el que los propios bancos están utilizando para la toma de decisiones) y, en la medida en que el cambio al nuevo marco del capital no influye en el capital económico "no parece que *Basilea II* tenga necesariamente que producir cambios importantes en el comportamiento de las entidades bancarias".

25. Véase Caruana (2004, p. 6).

26. Para un análisis detallado de los problemas asociados al comportamiento procíclico del sistema financiero y de las posibles soluciones véase Clerc, Drumetz y Jaudoin (2001) y Borio, Furfine y Lowe (2001).

27. Véase BIS (1997). Para un análisis de los problemas que plantea la supervisión bancaria transfronteriza y de la evolución de los acuerdos internacionales sobre esta cuestión véase Varela e Hinarejos (2003).

28. Caruana (2004, p. 7).

Recibido el 20 de agosto de 2004. Aprobada su publicación septiembre 16 de 2004.