Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx www.bibliojuridica.org

BASILEA II RETOS Y OPORTUNIDADES: HACIA UNA MAYOR ARMONIZACIÓN DE LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN FINANCIERA EN EL SIGLO XXI*

Dr. Carlos Alberto Martínez Castillo[1]

Introducción

La búsqueda por continuar armonizando las prácticas bancarias a través de la regulación y la supervisión bancaria han sido uno de los signos más importantes de los últimos tiempos. Luego de haber experimentado diversos episodios de crisis financieras, el mundo occidental buscando encabezar a la globalización, se ha visto en la necesidad de ir al encuentro de elementos que anticipen o al menos disminuyan los efectos de éstas. Al término de la Segunda Guerra Mundial, occidente formó diversos organismos de gobernabilidad económica y política. Entre los primeros destacan el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Internacional de Pagos (BIS), de los segundos destaca, sin duda alguna, la Organización de Naciones Unidas (ONU). Darle cauce global a las acciones de estas instituciones ha sido en buena medida, parte sustancial del actuar internacional. La materia sustantiva del presente ensayo es la regulación y supervisión bancarias. El documento pretende hacer una breve reseña histórica de las actividades del BIS ubicado en Basilea, Suiza y como este organismo ha elaborado diversos criterios a lo largo de las últimas décadas, los cuales han sido adoptados dentro de los diversos sistemas financieros existentes en buena parte de los países del mundo. Se destacan desde luego, los criterios de regulación y supervisión sobre capital para las instituciones bancarias que, durante los últimos 30 años, fueron adoptados por más de 100 países impulsados por el BIS en lo que este análisis refiere como Basilea I. Asimismo, se hace especial énfasis como parte sustancial del presente, en los nuevos criterios de Basilea para la regulación y supervisión bancarias sustentados en un importante acento en el análisis y control integral de riesgos financieros dentro de las instituciones ban-

* El presente artículo apareció originalmente en la revista GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, volumen XVI, núm. 2, segundo semestre 2007, México, D.F.

1 Doctor en Derecho Financiero y Maestría en Desarrollo Económico. Profesor en el postgrado en Derecho de la Universidad Iberoamericana en las materias: Mercado de Valores y Operaciones Financieras Internacionales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

carias, y su consecuente vigilancia por las autoridades y monitoreo por los agentes del mercado. Basilea II es pues, lo que se examina de forma central de este ensayo. El por qué es necesario el estudio de Basilea II en nuestro tiempo encuentra su respuesta no sólo en su impacto en la regulación y supervisión bancarias locales, lo que sigue entendiéndose, en principio, como funciones soberanas de los países, sino por su trascendencia en lograr una mayor armonización universal en estas materias y, desde luego, por su aportación a una mayor conciencia de la importancia en el manejo y control de riesgos asociados con la intermediación financiera. Las innovaciones de Basilea II como la separación, para un mejor análisis, de los riesgos de crédito, operativos y de mercado, así como la promoción de una más eficiente supervisión son abordados de forma general. De igual manera se mencionan temas importantes como: gobierno corporativo, el nuevo papel de la auditoria, y las autorizaciones (licencias) como elementos preventivos y complementarios al control de riesgos.

Los 3 pilares que forman parte del nuevo Acuerdo sobre Capital Basilea II a saber; Matriz de Riesgos (crédito, operativo y mercado), Supervisión Consolidada, y Disciplina de Mercado se mencionan en el contexto de lo que será en el futuro, el principal instrumento preventivo de crisis bancarias a escala global, al menos en occidente. Hay que recordar que lo que se conoce como banca islámica no está del todo considerado hasta el momento en Basilea. En las próximas décadas, no cabe duda, Basilea II será el punto de referencia dentro de las legislaciones financieras y su consecuente regulación secundaria, así como de la supervisión derivada de éstas para el estudio tanto del sistema financiero internacional como de los diversos sistemas locales. Esta idea de mantener una mayor conciencia de riesgos y mostrarlos de forma agregada, será la principal impulsora de lo que en las décadas por venir será la base para establecer regulaciones financieras que busquen incluir no sólo dentro de la supervisión a los bancos de manera aislada sino que se incluyan a las aseguradoras y casas de bolsa por ejemplo en una sola supervisión consolidada tratándose de grupos financieros. Todo lo contenido en este Acuerdo sobre Capital conocido como Basilea II y sus retos a futuro están abordados de manera general en el ensayo que aquí se presenta.

Traducciones

Driver	Generadores o motivos de la acción financiera
Rating	Calificaciones ya sea internas o externas
Tier	Capital básico (Tier 1) y complementario (Tier 2)
Standardised approach	Método estandarizado
Risk weights	Ponderación de riesgo
Capital requirement	Requerimiento de capital
Probability of Default	Probabilidad de incumplimiento
Loss Given Default	Severidad de la pérdida
Exposure at Default	Exposición al incumplimiento
Maturity	Vencimiento efectivo
Stress test	Prueba de estrés

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

Impairment	Deterioro de la cartera
Minimis approach	Método mínimo requerido
Non-performing loans	Cartera vencida
Watchlist	Monitoreo de créditos especiales
Double or multiple gearing	Apalancamiento doble o múltiple
Mark-to-market	Valor a mercado
Trading	Portafolio de inversión o bancario
Correlations	Correlaciones

¿Qué es el Banco Internacional de Pagos?

El Banco Internacional de Pagos (BIS por sus siglas en inglés) es una organización internacional cuyo propósito es el fortalecimiento de la cooperación monetaria y financiera. Asimismo, funge como banco para los bancos centrales. En este sentido sus clientes son diversos bancos centrales y organismos internacionales, por tanto, no recibe depósitos de individuos ni ofrece servicios financieros a personas físicas o empresas del sector privado. Fundado en 1930 puede considerarse como el organismo financiero internacional más antiguo del mundo. Actualmente forman parte de éste 55 bancos centrales, el cual tiene sede en Basilea, Suiza con 2 oficinas de representación (Ciudad de México y Hong Kong).

Aunque en origen el BIS está orientado por las discusiones que los bancos centrales realizan en su seno y bajo esta óptica, los aspectos de política monetaria y sistemas de pagos son los más relevantes. Es importante resaltar que, como parte de este principio también se ha venido abriendo la puerta para que los organismos supervisores de los diversos sistemas bancarios participen en la deliberaciones. Para lograr su propósito el BIS actúa como:

- Foro para promover la discusión y el análisis de políticas implementadas por los bancos centrales en su interacción con el sistema financiero internacional,
- Centro de investigación científica en temas monetarios y económicos,
- Como contraparte de bancos centrales para sus operaciones financieras, y
- Agente o garante en relación a operaciones financieras internacionales.

Se puede considerar que el BIS se mantiene como el principal centro internacional de cooperación entre bancos centrales. En el pasado, sin embargo, su origen estuvo ligado a implantar el proceso financiero de reconstrucción derivado de la 1° Guerra Mundial, de ahí su nombre. En efecto, al término de la guerra era necesario establecer mecanismos financieros para la reconstrucción europea, la cual debía ser cubierta por Alemania bajo los principios del Tratado de Versalles.[2] Al inicio de sus operaciones se le solicitó que, además

2 El Banco Internacional de Pagos tomó las funciones que antiguamente tenía el Agente General para Reparaciones ubicado en la ciudad de Berlín. Estas funciones incluían: cobro, administración y distribución de los pagos orientados a las reparaciones derivadas de la guerra.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

de conducir los aspectos financieros de la reconstrucción fuera fiduciario de los créditos para la reconstrucción llamados Dawes y Young, asimismo, se hizo cargo de establecer medios de cooperación interinstitucional entre bancos centrales. Una vez terminados los trabajos de reconstrucción el BIS centró su total atención en los temas de cooperación para impulsar una mayor estabilidad financiera y monetaria a nivel internacional.

En política monetaria el BIS ha tratado desde el término de la 1° Guerra Mundial de impulsar criterios acorde con el principio de disciplina en la materia. En fechas recientes a partir de las décadas de los 70 y 80's este organismo ha centrado su atención en temas sumamente relevantes como el manejo de flujos financieros internacionales, las crisis de hidrocarburos y su impacto en el sistema financiero internacional, así como el tema de la deuda. En este contexto las crisis de deuda que comenzaron en los años 70's establecieron el reto de examinar aspectos relacionados con la regulación y supervisión bancaria, en especial de aquellas instituciones financieras con alto impacto en operaciones internacionales y transfronterizas. A finales de los años 80's surge el Acuerdo sobre Capital para Bancos que luego dio origen a los criterios de manejo integral de riesgos conocidos como Basilea II. Es importante señalar que este organismo ha venido centrado todos sus esfuerzos en temas que tienen que ver con una mayor integración económica y financiera producto de la globalización, las crisis de América Latina y más recientemente en Asia, han sido su principal elemento de atención en últimas fechas. Lo anterior es quizá el fundamento en el que se cimientan los actuales criterios conocidos como Basilea II.

Adicionalmente pueden destacarse actividades del BIS de gran relevancia, las cuales van más allá de lograr una mayor cooperación internacional en materias como la monetaria y la financiera, lo que enriquece sus funciones de manera cualitativa. En estas actividades destacan su función como banco tradicional orientado para el apoyo de bancos centrales como lo explican operaciones con divisas en el mercado de cambios u operaciones en metales preciosos para el manejo de reservas, en concreto, el oro. Asimismo, en su historia existen episodios de apoyo a monedas europeas luego de la 2° Guerra Mundial, como agente financiero en áreas de operaciones internacionales en donde destaca el Sistema Monetario Europeo que fue el antecedente inmediato a la unión monetaria que vive la región. Igualmente sobresale su actividad crediticia enfocada a diversos bancos centrales cuando las condiciones locales caracterizadas por inestabilidad ameritan recurrir a este tipo de financiamiento.[3] Por último, es conveniente señalar que el BIS posee una basta experiencia en materia de análisis macroeconómico y de emisión de proyecciones financieras que son referente para el estudio económico tanto doméstico como internacional.[4]

---

3 En sus funciones de financiamiento destacan los otorgados a los bancos centrales de Austria y Alemania durante la Gran Depresión (1931-33), el apoyo tanto a la libra esterlina y al franco francés en los años 60's y de manera más reciente a México (1982) y Brasil (1988). Para ver mayores detalles sobre estas operaciones de financiamiento pueden consultarse diversos documentos de trabajo e informes emitidos por el BIS en los años correspondientes, en este documento sólo se hace referencia al tema por la importancia que la actividad de financiamiento reviste para el BIS.

4 En el tema de estudios económicos y proyecciones pueden considerarse por ejemplo el reporte 2006 en donde para el caso de México se señala una estimación de crecimiento económico del orden superior al 4.0% y una tasa de inflación de 3.4%. En este reporte titulado 76° Informe Anual 2006 se hace referencia a las fortalezas y debilidades de las distintas economías y es un referente para el estudio económico internacional. Puede consultarse: www.bis.org

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

Importancia del BIS en la Regulación y la Supervisión Bancaria

En su búsqueda por una mayor cooperación monetaria y financiera el BIS ha tratado de armonizar los esquemas de regulación y supervisión de los sistemas bancarios tanto de sus países miembros como de los que no lo son en virtud de que estos últimos han notado la conveniencia de adoptar varios de los criterios que se proponen. Lo anterior se ha hecho más evidente, ya que con el devenir del tiempo los sistemas financieros de los diversos países se encuentran cada vez más interconectados entre sí. Es claro que la regulación financiera sigue siendo materia soberana de las distintas naciones, sin embargo, la aplicación de mejores prácticas en materia bancaria no es ajena a la decisión autónoma de regular los sistemas financieros locales. En las condiciones actuales los diversos sistemas financieros locales presentan el desafío de, por un lado, mantener los temas regulatorios y de supervisión en la esfera soberana, pero por el otro lado, la integración financiera internacional obliga a voltear al exterior para adoptar las mejores prácticas en los sistemas domésticos. Esta realidad se ha venido acentuando aún más en los últimos años por lo que existen elementos en estas materias que presentan componentes de criterio internacional, al mismo tiempo que contienen elementos eminentemente locales. Aunque los asuntos que se relacionan con el BIS normalmente hacen referencia a temas de supervisión, debe entenderse que este organismo al impulsar mejores prácticas y criterios de vigilancia financiera, indirectamente detona el desarrollo de regulaciones que den sustento a sus prácticas y criterios de supervisión. Es decir, el BIS no hace directamente regulación pero al emitir criterios de supervisión, que se adoptan y generan, eminentemente, adecuaciones de las regulaciones locales. Bajo esta lógica en el presente análisis nos referimos a Basilea en todos sus puntos desde una doble arista, por una parte, desde la óptica de la regulación esencial para proporcionar certeza y, por la otra parte, la supervisión que refleja el elemento práctico de la regulación que le antecede.

Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria: Basilea I

Para fortalecer sus funciones el BIS creó en 1974 el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria bajo el impulso de los gobernadores de los países conocidos como el Grupo de los Diez, con el fin de proponer criterios en cuestiones de supervisión bancaria, en principio para estos países. Si bien este Comité fue producto de varios episodios de trastornos bancarios y de los mercados de divisas, en particular la quiebra del banco alemán Bankhans Herstatt, es oportuno señalar que este órgano ha generado con la participación de nuevas naciones los principales criterios que, sobre regulación y supervisión bancaria, se han dado a través del BIS. Este Comité ha venido orientando sus actividades en lo que se puede llamar el diseño de métodos para mejorar los sistemas de supervisión con una aproximación preventiva, así como en la definición de las modalidades que pueden surgir en materia de cooperación internacional por parte de las autoridades de los distintos

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

países.[5] En este sentido han surgido mecanismos para asegurar el intercambio de información entre las autoridades y se han elaborado criterios tendientes al establecimiento de normas mínimas de algunos de los temas que se describen a continuación:

- Adecuación del capital de los bancos.
- Supervisión de establecimientos bancarios internacionales.
- Ponderación de riesgos.
- Riesgos que existen fuera de los balances contables.
- Riesgo en el país.
- Supervisión de las posiciones en divisas.
- Relación entre reguladores y supervisores bancarios y bursátiles.
- Relación entre los supervisores bancarios y los auditores externos.
- Prevención de lavado de dinero a través de la banca.

Los elementos descritos componen de manera general lo que por varios años se conoció como el Acuerdo de Basilea o lo que bien se puede nombrar de forma más apropiada como Basilea I.[6] Tanto como el Comité como el propio BIS no constituyen entidades de regulación y supervisión financiera supranacionales por lo que sus criterios, métodos o acuerdos pueden considerarse como propuestas de mejora de los diversos sistemas bancarios, la adopción final compete a cada una de las autoridades de los países. Las autoridades regulatorias y de supervisión adoptan estos principios acorde a sus necesidades y realidad doméstica, es como ya se ha mencionado, potestad de cada país. No obstante, lo anterior puede señalarse que en la actualidad los criterios de Basilea emitidos por el citado Comité son ampliamente adoptados por muchos países.

Entre los temas que ha explorado el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria está el de la mejora de los llamados sistemas de detección temprana. En una evolución mayor se han explorado los esquemas que pueden existir para una mayor cooperación internacional con el fin de construir y fortalecer una red de supervisión internacional más eficaz. En este ejercicio lo que se ha buscado es difundir a la comunidad internacional la importancia de una adecuada regulación y supervisión de los sistemas financieros, la cual además de ser eficiente debe ser de calidad.[7] Bajo la lógica del Comité este ejercicio por la búsqueda de una más eficiente regulación y supervisión se sustenta en al menos cuatro principios:

1. Fomentando el intercambio de información respecto a las disposiciones domésticas sobre regulación y supervisón,
2. Implementando procesos de mejora continua en las técnicas de supervisión de las actividades de la banca principalmente la internacional,

5 *Cfr.*, Documentos del Comité de Basilea sobre supervisión bancaria, Comisión Nacional Bancaria, Tomo I, México, D. F., 1992, p. 2.

6 De manera reciente en junio de 2004 el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria concluyó un nuevo acuerdo que se conoce como: Basilea II.

7 *Cfr.*, Documentos del Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, *op. cit.*, p. 4.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

3. Estableciendo normas mínimas para la adecuación del capital de los bancos, y
4. Explorando de manera constante la conveniencia de establecer normas mínimas en otros áreas de los bancos y no solamente en lo que al capital se refiere.

El Comité no posee facultades formales de supervisión sobre los sistemas bancarios de los países, es decir, sus preceptos no tienen fuerza legal. Lo que en realidad se hace es la formulación de lineamientos generales al mismo tiempo que emite recomendaciones para la mejora de las prácticas de supervisión en espera de que las autoridades nacionales tomen las medidas pertinentes para implantarlas mediante las disposiciones al sistema financiero que estén acorde con la naturaleza y grado de evolución de sus propios sistemas. Lo que se ha dicho es que el Comité promueve la adopción de enfoques convergentes y normas comunes sin intentar la armonización generalizada de las técnicas de supervisión de los países miembros.[8] La idea fundamental es pues, que los espacios de cobertura regulatoria y de supervisión sean amplios y con capacidad de adaptación a las realidades de los países bajo el principio de que ninguna institución bancaria esté fuera de la supervisión y que ésta sea adecuada.[9]

El tema que ha sido el principal foco de atención del Comité es el capital de los bancos. La adecuación de los niveles de capital es trascendente debido a los diversos episodios de crisis financieras en los diversos países y el consecuente deterioro del coeficiente de capital de los bancos, particularmente los que tienen gran actividad internacional y, como consecuencia mayor exposición al riesgo. La idea central ha sido detener este deterioro o evitar su potencial aparición. Para logar lo anterior se logró hacer una ponderación uniforme de la adecuación del capital de los bancos, que ha sido base para la mayoría de los bancos del orbe. El resultado de esta ponderación de los riesgos viene siendo aplicado dentro y fuera del balance. El tema de capital y su importancia surge luego de la necesidad de establecer un acuerdo multinacional con el fin de fortalecer la estabilidad del sistema bancario internacional y con ello, la solidez de los sistemas locales. La idea central ha sido la de erradicar una causa de desigualdad competitiva inherente a las diferencias que localmente existían con respecto a los requisitos de capital para los bancos. Derivado de lo anterior se aprobó un sistema de ponderación del capital (1988), el cual señala la metodología para la instrumentación de un marco normativo con un nivel mínimo de capital de 8% para finales del año 1992. Este ha sido el elemento más significativo que se ha tenido por parte del BIS a través de su Comité. El capital mínimo del 8% ha sido adoptado como criterio por un

8 *Ídem.*

9 Un ejemplo que demuestra de manera clara los esfuerzos del Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria es la elaboración del documento: "Principios para la Supervisión de Instituciones Bancarias Internacionales", del cual han hecho cuenta diversos estudios y documentos oficiales, los cuales han sido medio de consulta para la elaboración de este texto. El documento que se menciona establece los principios que deben seguir las autoridades supervisoras del país anfitrión y del país en donde se encuentra la matriz de un banco con la finalidad de compartir la responsabilidad de la supervisión de las sucursales de bancos extranjeros, las subsidiarias y las sociedades que se conocen como de co- inversión o *joint ventures*. Dentro de estos principios ya se habla del concepto de supervisión consolidada.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

sinnúmero de países en los cuales como es el caso de México, incluso se llevó tanto al rango de ley como de regulación secundaria.[10]

Las reglas y metodologías propuestas por el Comité para temas de capital y todo lo que este concepto conlleva constituyen quizá lo más relevante de lo que para efectos didácticos este texto considera como Basilea I. Los motivos que se esgrimieron cuando surgió Basilea I fueron básicamente los siguientes:[11]

- Que el marco sirviera para fortalecer la solidez y estabilidad del sistema bancario internacional.
- Que el marco sea equitativo y que tuviera un alto grado de coherencia en sus aplicaciones a los bancos en diversos países, con el objetivo de reducir la fuente de desigualdad competitiva existente entre bancos, sobre todo los que tengan actividad internacional.

Es destacable decir que en principio, el Comité estableció los criterios de capital y su ponderación orientándose a aquellos bancos que tuvieran operaciones a nivel internacional, sin embargo, la necesidad de que los bancos cuyas actividades son únicamente locales, tuvieran criterios estandarizados ha hecho que estos criterios se apliquen, en la mayoría de los países, también a este tipo de bancos. El objetivo fue en su momento tomar en cuenta las características tanto de los sistemas de supervisión como de los sistemas contables de cada país. Asimismo, es pertinente subrayar que, aunque Basilea I estaba orientado fundamentalmente al tema de la adecuación de capital activo con relación al riesgo crediticio,[12] otros riesgos, en particular en relacionado con las tasas de interés y el de inversiones en títulos y valores, eran considerados dentro de sus criterios. Lo anterior en términos de la valuación integral de lo que se conoce como adecuación del capital.[13] En este sentido se ha reconocido la necesidad de establecer acuerdos multinacionales con el objeto de fortalecer la estabilidad del sistema bancario y eliminar una causa de desigualdad competitiva que tuviera origen en las diferencias que pudiesen existir en los diversos sistemas locales en cuanto a los requerimientos de capital o exigencias regulatorias.[14]

El sistema financiero internacional tiene aún una deficiencia que no se ha podido subsanar a los largo de los años en términos conceptuales, ésta es la que se refiere a la defini-

10 En el caso de México por ejemplo, el Artículo 50 de la Ley de Instituciones de Crédito se establece la facultad para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la emisión de reglas proponga el capital mínimo tanto para instituciones de banca múltiple como a la banca de desarrollo. Anteriormente, era la propia ley en referencia la que incluía el 8%, pero fue modificada en Julio de 2001 para llevar los criterios de capital a reglas secundarias a discreción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. No obstante, el criterio del 8% se mantiene.

11 *Cfr.*, Acuerdo de Basilea: Convergencia internacional sobre ponderación de capital y niveles de capital, Comité para la Reglamentación Bancaria y las Prácticas de Supervisión, Banco Internacional de Pagos (BIS), Basilea, Suiza, Julio 1988, p. 2.

12 El riesgo crediticio se pueden definir como el riesgo de incumplimiento de la contraparte para honrar un crédito ante la parte otorgante, en este caso un banco.

13 *Cfr.*, Acuerdo de Basilea: Convergencia internacional sobre ponderación de capital y niveles de capital, *op. cit.*, pp. 11-12.

14 *Cfr.*, De la Fuente, Jesús, ***Tratado de Derecho Bancario y Bursátil***, Editorial Porrúa, S. A., 3° edición, tomo II, México, D. F., 2002, p. 1463.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

ción de capital en los bancos. El propio BIS ha tratado de esbozar una definición de capital, la cual a la fecha no acaba de convencer a todas las naciones que forman parte de esta institución. No obstante, lo anterior el esquema de Basilea I ha trabajado adecuadamente con márgenes de aceptación y eficiencia altamente significativos. En los documentos de análisis y de acuerdos emitidos por el Comité han quedado asentados por ejemplo la idea de que el acuerdo sobre capital se aplique de manera consolidada, lo que en otras palabras señala que las subsidiarias de los grupos financieros (bancarias y financieras), estén presentes en los balances. Igualmente, los documentos existentes y de los cuales se da cuenta en este análisis, especifican que, para efectos de capital los elementos esenciales son el que se refiera al capital contable y las reservas declaradas. Para algunos países miembros del Comité el capital debe contener sólo la parte de lo que se conoce como capital contable y dejar fuera las reservas declaradas, para la mayoría de los países, sin embargo, es apropiado considerar ambas partes ya que reflejan números fácilmente identificables en todos los sistemas de contabilidad existentes.[15] Actualmente la visión de la mayoría de los países es la que prevalece en términos de análisis de capital.

Cuando se analiza el tema de capital se entra a un terreno controvertido. Se ha mencionado que hasta la fecha no existe una definición clara sobre lo que es capital. Esta realidad deviene en buena medida por las diferencias que existen tanto en los sistemas de contabilidad como fiscales en los países y, desde luego, por razones incluso culturales como lo explica por ejemplo, el tema de las reservas no declaradas y las utilidades retenidas no declaradas. Aunque ambos conceptos están fuera de lo que se entiende como capital para efectos de supervisión, para unos las primeras no tienen la misma transparencia que las segundas y, para otros, ambos conceptos sí tienen la suficiente transparencia para considerase dentro del bloque de lo que sería el capital primario. En un intento por subsanar estas diferencias conceptuales el Acuerdo señala que, para efectos de supervisión, el capital se pondere en 2 niveles. Este hecho permite requerir al menos el 50% del capital básico de los bancos y hasta el otro 50% en un segundo nivel que contendría los elementos que pueden ser considerados como complementarios del capital.[16] Hay que señalar que en el ámbito de sus respectivas soberanías, los países podrán estipular en sus legislaciones o regulaciones la forma y los montos en que estos elementos, que estarían considerados como complementarios, deban presentarse en el nivel 2 para su correcta supervisión.

A estos esfuerzos por adecuar el capital de una manera más homogénea, y fortalecer la cooperación internacional en regulación y supervisión, se suman otros como la reali-

15 El Acuerdo de Basilea: convergencia internacional sobre ponderación de capital y niveles de capital, que sustancialmente es lo que hemos llamado Basilea I menciona las preocupaciones que han surgido en relación a la definición de capital y que cabe decir, hasta la fecha no se han solventado. En este mismo documento se defiende de alguna manera la idea de considerar los dos elementos dentro del capital (capital contable y reservas declaradas) con el argumento de que se permite con ambos un mejor análisis y juicio por parte de los mercados, teniendo una relación directa con los márgenes de rentabilidad y, con la competitividad de los bancos.

16 El capital básico en nivel 1 conocido como capital primario, estará compuesto por el capital contable y las reservas declaradas a partir de las utilidades retenidas después de impuestos. En el nivel 2, el capital complementario estaría compuesto por las reservas NO declaradas, las reservas para reevaluación, reservas globales (reservas para préstamos de dudosa recuperación), instrumentos de capital de deuda híbrida, y deuda subordinada a plazo. Estos elementos fueron tomados de: Documentos del Comité de Basilea sobre supervisión bancaria, Comisión Nacional Bancaria, Tomo I, México, D. F., 1992.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

zación de estudios en temas bancarios y contables de carácter técnico con organismos externos como: el Comité Internacional sobre Prácticas de Auditoria, el Comité Internacional sobre Normas Contables, Federación Internacional de Contadores y la Cámara de Comercio Internacional. Estos estudios han generado resultados relevantes en materia de procedimientos de confirmación interbancarios, sobre la importancia de las relaciones interinstitucionales entre supervisores bancarios y los auditores externos, y estandarización de reglas.

Las ponderaciones sobre riesgos son aspectos que se agregan al contenido del acuerdo como una forma deseable para la evaluación de la adecuación del capital. Sobre el tema, el acuerdo señala: "...un coeficiente ponderado de acuerdo con el grado de riesgo, en el que el capital esté relacionado con las diferentes categorías de activos o riesgos fuera del balance ponderado de acuerdo con categorías amplias de riesgos relacionados, es el método aconsejable para la evaluación de la adecuación del capital de los bancos."[17] Establecer un coeficiente de riesgo es de alguna manera una forma de homologar los diversos sistemas financieros, a la vez que permite incorporar en la ponderación aquellos riesgos que por su naturaleza se encuentran fuera del balance.

Meta estándar para medir el coeficiente de capital mínimo

Quizá el aspecto que mayor relevancia ha tenido dentro de los temas que el Comité ha explorado a lo largo de su historia reciente es el del nivel mínimo de capital de los bancos, desde la óptica de su ponderación. Como resultado de todos los estudios, análisis y consensos se pudo obtener una cifra que, a juzgar de la mayoría, es la que refleja de forma más eficiente la calidad del capital dentro de las instituciones bancarias. En su momento y hasta la aparición de lo que aquí se ha llamado Basilea II, lo más relevante ha sido la definición de capital y el coeficiente para medirlo. En lo primero, se ha dicho, no se atinó pero en lo segundo se ha mantenido el consenso sobre el ya mencionado 8%.

En diversos documentos internacionales emitidos por el BIS y en nuestro país, por las autoridades del sistema financiero en especial la CNBV, se ha dado cuenta que el coeficiente meta estándar de capital es el mencionado 8%, el cual se adapta de manera adecuada a los bancos del sistema financiero internacional, lo que no significa que éstos puedan tener mayores niveles y nunca menores, ya que en este caso se estaría en problemas de solvencia. En este sentido el Comité, luego de haber determinado en su momento un periodo de transición confirmó que el coeficiente de capital meta estándar aplicado a los activos ponderados según su riesgo debiera ser de este 8%. De este número el capital primario deberá de ser en todo momento de por lo menos 4%. Los criterios anteriores se establecieron en Basilea I como objetivo para los países miembros en el año de 1992. Desde entonces y hasta la fecha la mayor parte de los temas relacionados con Basilea I han girado entorno a esta ponderación y lo que ocurriría en caso de que los niveles de determinado banco bajen de esta estimación, en donde se hablarían de temas tales como:

17 Acuerdo de Basilea: convergencia internacional sobre ponderación de capital y niveles de capital, *op. cit.*, p. 24.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

mecanismos de alerta temprana, redes de seguridad, insolvencia y quiebra bancaria por citar algunos.

En realidad el tema del capital de los bancos ha sido por mucho el que da la pauta para abrir la discusión y el análisis de muchos aspectos relacionados con la banca y el sistema financiero en su conjunto, es en suma, un referente. Es igualmente correcto mencionar que el tema de capital no ha sido el único referente de lo contenido en Basilea I, este primer acuerdo para armonizar los criterios de regulación y supervisión bancaria ha contendido de manera implícita talantes como: riesgo de crédito u operacional, modelos estandarizados de cálculo, entre otros. Pero no ha sido hasta ahora, como se describirá más adelante, cuando se ha dado un paso mucho más determinante en un búsqueda por una mayor armonización, profundizar en los temas y provocar una mayor conciencia de riesgo para evitar crisis financieras.

Como se ha visto, el tema que hasta el momento ha sido quizá el más importante de los abordados por el BIS es el capital. En un segundo plano la ponderación de riesgos fue abordada dentro del esquema de Basilea I empero, estos riesgos fueron considerados en una forma limitada. En adelante el tema de capital seguirá siendo de gran trascendencia, sin embargo, la nueva realidad internacional y los nuevos planteamientos del BIS resultado de ésta, otorgan la gran oportunidad de incorporar nuevos criterios que le den al sistema financiero mayor solidez y eficiencia: ej. transparencia, mayor conciencia sobre la existencia de otros tipos de riesgos, mejor gobierno corporativo, y una mejor regulación y supervisión por citar algunos de los temas, sobre ello se abundará a lo largo del presente documento.

Hacia una mayor conciencia sobre el manejo integral de riesgos: Basilea II

El sistema financiero internacional a experimentado al menos cuatro cambios importantes en las últimas décadas. En primer lugar, la globalización de la economía real han aumentado enormemente la oferta potencial, modificando sustancialmente los precios relativos y presionando a la baja la inflación ante la evolución rezagada de la demanda.[18] En segundo lugar, la combinación por un lado, de la desregulación de la actividad económica, y por el otro lado, el enorme avance tecnológico, ha tenido efectos muy profundos en los sistemas financieros locales; lo que ha generado que el centro del sistema financiero esté compuesto fundamentalmente por los mercados financieros, desplazando a los bancos como eje principal. Lo anterior ha hecho que tanto los bancos como otras instituciones financieras trasciendan a una operación a escala global haciendo que estos intermediarios tengan operaciones cada vez más grandes, complejas y multisectoriales cuyo impacto puede ser muy grave en caso de una crisis.[19] En tercer lugar, el régimen monetario ha oscilado hacia un objetivo primordial de contener la inflación (*inflation target*). Final-

18 Martínez Castillo, Carlos Alberto, *Tendencias del Sistema Financiero Internacional*, Universidad Anáhuac, México, D. F., 2003, con apuntes del Mto. Fernando Sánchez Cuadros del CEMLA.

19 *Cfr.*, Banco de Pagos Internacionales, *75° Informe Anual*, Basilea, Suiza, Junio, 2005.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

mente, el surgimiento de escándalos asociados, si bien no directamente con instituciones financieras, sí en grandes conglomerados de empresas multinacionales.

La interacción de estos cuatro elementos plantea enseñanzas e incertidumbres en lo que puede ser el futuro del sistema financiero internacional. Una lección que el propio BIS ha planteado en torno a lo señalado es la interacción entre prolongadas perturbaciones positivas de la oferta y el nuevo régimen monetario, de donde se deriva la posibilidad de que en el futuro las presiones deflacionarias puedan presentarse con la misma frecuencia que las presiones inflacionarias, lo anterior pudiera suponer por ejemplo, que las autoridades monetarias reaccionen con la misma atingencia a estos episodios deflacionarios tal y como lo han venido haciendo ante el fenómeno contrario.[20]

Sin embargo, una lección que puede ser un advertencia, sugiere que las perturbaciones de carácter positivo y el comportamiento que hasta ahora ha tendido el sistema financiero invitarían al surgimiento de un optimismo financiero, lo que podría distorsionar los riesgos de inversión haciendo que éstos parezcan menores de lo que en realidad son. En consecuencia la oferta de crédito y de deuda adquiere una mayor elasticidad.[21] Aunado a lo anterior, se aprecian diversos aspectos que se han venido tomando en cuenta y que presumiblemente han sido de los factores que han hecho que el BIS junto con las autoridades monetarias y otros organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) busquen elaborar criterios generales que promuevan la estabilidad financiera internacional.

Sumado a los antecedentes mencionados los organismos de gobernabilidad económica (FMI y BM) han elaborado una serie de diagnósticos en diversos temas que llaman la atención sobre lo que pasa en el actual contexto financiero internacional. Los resultados que se han obtenido se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Los actuales sistemas regulatorios financieros locales necesitan ser mejorados.
- La industria bancaria como el resto de la actividad financiera está innovando constantemente por lo que se requiere justamente mantener esa tendencia al mismo tiempo que, los mecanismos de supervisión mantengan ese ritmo de actualización.
- La supervisión bancaria está orientada a vigilar que se cumpla la regulación pero está insuficientemente encaminada a prevenir riesgos.
- Las autoridades supervisoras en muchos casos mantienen poca autoridad o bien poca credibilidad.
- Los sistemas de tecnologías de la información en el ámbito financiero requieren de manera urgente de actualización.
- Es necesario establecer más criterios orientados hacia la supervisión consolidada.
- Es urgente establecer mecanismos de alerta temprana en las legislaciones o regulaciones locales.

20 *Idem.*

21 *Idem.*

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

Es claro que algunas de estas conclusiones no son aplicables en la misma medida en todos los países ya que existen naciones en los que los temas de regulación y supervisión están más avanzados que en otros, sin embargo, es necesario apuntar que los diagnósticos expresados tienen un claro fundamento que complementa a las tendencias del sistema financiero internacional y sus desafíos.

A partir de las crisis financieras de las últimas décadas y del surgimiento de una mayor integración del sistema financiero internacional, el BIS ha desarrollado un nuevo esquema para hacer frente al surgimiento de riesgos tanto en el ámbito internacional como en los sistemas bancarios locales. Este nuevo esquema toma en cuenta tanto las tendencias del sistema financiero internacional, los diagnósticos mencionados y la experiencia de Basilea I, así como la mayor actividad multinacional de diversos bancos. Se considera que alrededor de 100 países podrían estar en posibilidades de adoptar estos nuevos criterios entre los años 2007 a 2009. La idea central es perfeccionar los mecanismos de Basilea I y empujar un esquema de supervisión consolidada tanto para conglomerados como para filiales y sus casas matriz, así como explorar la conveniencia de supervisar actividades afines con impacto cruzado como lo bancario y las operaciones de seguros, por ejemplo. En el esquema de supervisión consolidada se pretende que los principales elementos de Basilea II estén presentes, es decir, requerimientos de capital tanto para riesgo de crédito como operativo, revisión del proceso de supervisión actual y disciplina de mercado.

En nuestra opinión el acuerdo de Basilea II pretende establecer un marco regulatorio y de criterios de supervisión de cobertura global que no por ello estará exento de dificultades en su adopción. La globalización del sistema financiero internacional ha propiciado una mayor existencia y fortalecimiento de instituciones bancarias con alta actividad internacional. Hoy día es mucho más común observar como cada vez más bancos extienden sus operaciones hacia diversos países lo que, por un lado, expande las mejores prácticas internacionales, pero por el otro lado, aumenta las posibilidades de la aparición de riesgos y su consecuente contagio. Igualmente, los episodios de escándalo corporativo surgidos en el inicio del siglo XXI, en los casos concretos de ENRON, MCI y otros, sí bien no se han presentado en bancos sí han orillado tanto a los mercados como a las autoridades a tener una mayor conciencia sobre la transparencia y el fortalecimiento de esquemas de gobierno corporativo. En suma, la integración de los mercados y sus consecuentes desafíos, así como la necesidad de tener una mayor gnosis sobre potenciales riesgos y la búsqueda por una mayor transparencia, son en mucho el motor de lo que hoy se conoce como Basilea II.

El Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria emitió un nuevo Acuerdo sobre Capital que actualmente se conoce como Basilea II. Actualmente existe un grupo para la aplicación del acuerdo (AIG). Este acuerdo fue dado a conocer en el verano de 2004 y se espera que a lo largo de los próximos años sea adoptado por los distintos países sin que necesariamente haya fechas límite para su implementación ya que ésta será fundamentalmente producto de un proceso en donde cada país tendrá la potestad de decidir los tiempos más adecuados para su implementación. El acuerdo será sin duda alguna, lo más relevante

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

dentro del análisis de la regulación y supervisión bancaria al comienzo del siglo. Con base en los casi 30 años de experiencia caracterizados por el surgimiento de cambios dramáticos en el sistema financiero, los cuales incluyen la aparición de productos innovadores, sistemas avanzados y nuevas prácticas de control de riesgos, es que se hace necesario establecer el parámetro que señala que la medición de riesgo y su administración han venido a ser de importancia cardinal dentro de la función de banca y crédito.

A partir de calibrar los niveles de capital, establecer nuevos modelos de análisis, el nuevo acuerdo busca en buena medida fortalecer la solvencia bancaria promoviendo que los bancos tengan requerimientos regulatorios de capital basados en criterios de medición de los riesgos de crédito, operativo y de mercado, lo que trae consigo una mejor administración de éstos vía la existencia complementaria de tres pilares que son la base de este nuevo acuerdo de capital y que serán mencionados líneas abajo. Los principios totales de Basilea II estarían orientados a cubrir un espectro amplio de temas que permita establecer suficientes precondiciones para una efectiva supervisón bancaria, para que se mejoren los procesos de autorización de bancos nuevos y cambios en su estructura, y mantener el dinamismo de la supervisión actual. Asimismo, abarcan con claridad los temas que infieren las facultades regulatorias y de supervisión de las autoridades, y el reto de la supervisión transfronteriza no sólo en lo inherente al capital sino a aspectos más amplios como la transparencia y la disciplina de mercado.

El documento no resuelve el tema de la definición de capital y aún no ha generado un nuevo nivel de ponderación de éste, es decir, el 8% se mantiene aunque es previsible que a lo largo de los siguientes meses surja desde el propio BIS, la academia u otros entes, una nueva cifra. Sin embargo, como se comentará más adelante, el acuerdo vale mucho más que la sola ponderación del capital. Los elementos regulatorios contenidos en el acuerdo buscan fortalecer la estabilidad del sistema financiero global al mismo tiempo que buscan armonizar los requerimientos internacionales de adecuación de capital para de alguna manera, nivelar las condiciones de competencia entre los bancos en el mercado mundial. En efecto, Basilea II está orientado, en principio, para bancos multinacionales, es decir, para aquellos con actividades internacionales. Por ello los bancos locales no estarían comprometidos para seguir los postulados de este acuerdo aunque en caso de estar en posibilidades de hacerlo así lo podrán hacer.

Es oportuno señalar que la armonización de criterios para una adecuada administración de riesgos y una mejor ponderación de capital por sí mismos no resolverían la posibilidad del surgimiento de una crisis del sistema bancario, en su conjunto o bien de una sola institución. Para ello es necesario contar además con políticas monetarias responsables y disciplinadas conducidas por los bancos centrales. Asimismo, es indispensable que aparejado a una serie de criterios para la ponderación de capital y la supervisón de éstos, deba existir una regulación que promueva las mejores prácticas bancarias.

El tema de la administración de riesgos es sin duda, uno de los más relevantes dentro de las preocupaciones del Comité empero, cabe traer a colación que ningún modelo o mecanismo de medición de riesgos puede ser sustituto de una adecuada estructura de gobierno corporativo dentro de las instituciones, así como tampoco puede ser reemplazo de una

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

robusta cultura de riesgo, de un ambiente de controles internos adecuados y, desde luego, del buen juicio. Sobre esto John P. Morgan comentó: "Ninguna técnica analítica por más sofisticada que sea, podrá reemplazar a la experiencia y el buen juicio en el análisis profesional en el manejo de riesgos".[22]

El principio de los tres pilares

Es necesario recordar que los bancos son esencialmente sociedades anónimas al mismo tiempo que son empresas públicas, por ello el estado general de los conceptos que buscan definir el capital y sus elementos quedan sustancialmente iguales en Basilea II.[23] Para lograr sus objetivos Basilea II propone sustentar sus principios en tres pilares:

1. Establece el nivel mínimo de capital que se requerirá para los diversos tipos de riesgo (crédito, operativo, y de mercado);
2. Requiere que las autoridades supervisoras establezcan las medidas de supervisión necesarias para que, durante sus revisiones, los bancos demuestren claramente que han puesto en marcha los mecanismos suficientes para un manejo integral de riesgos que cubra adecuadamente los requerimientos de capital señalados en el pilar anterior; y
3. Se busca una mayor transparencia en el manejo de la información que los bancos le proporcionan a los participantes del mercado sobre su capital y su perfil de riesgos.

Algunas de las principales innovaciones de Basilea II

Opciones para los distintos bancos con base a sus necesidades

Un elemento importante a destacar es que con el nuevo acuerdo los bancos podrán escoger, con base a sus necesidades, y una vez que la regulación local lo permita, una serie de modelos distintos para medir los diferentes tipos de riesgo. Asimismo, puede destacarse, por ejemplo, que en el anterior acuerdo Basilea I los riesgos operativos estaban contenidos de manera implícita en las adecuaciones de requerimiento de capital dentro de la parte de riesgo de crédito; en Basilea II, por primera vez este tipo de riesgos deberán ser considerados de forma separada para un mejor monitoreo. El riesgo operativo es definido como:

---

22 *Apud.*, De Lara Haro, Alfonso, ***Medición y Control de Riesgos Financieros***, LIMUSA Noriega Editores, 3ª edición, México, D. F. 2005, p. 5.

23 Dentro del sistema financiero mexicano los bancos son considerados como sociedades anónimas acorde con lo dispuesto en la Ley General de Sociedad Mercantiles, no obstante, por su naturaleza de intermediarios financieros que captan el ahorro del público por un lado, y por el otro lo canalizan vía crédito están sujetos a un régimen jurídico y a una regulación especial establecida en la Ley de Instituciones de Crédito, y las disposiciones que al efecto emitan tanto el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En este sentido son sociedades anónimas *sui generis* que además de su constitución normal (estipulada por la legislación mercantil) requieren autorización para operar como instituciones bancarias y están sujetas a requerimientos mínimos de capital con base en los criterios de Basilea y las disposiciones especiales emitidas por las autoridades correspondientes.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

> ...la pérdida potencial que resulta de fallas en los procesos internos, personas y sistemas, así como de eventos externos...se refiere a las pérdidas que pueden causar 4 factores: personas, procesos, sistemas y factores externos. En este concepto se incluye lo que se conoce como riesgo legal... [24]

Este tipo de riesgo, sin embargo, excluye los aspectos estratégicos y el riesgo de pérdida de reputación de la institución.[25] Estos riesgos deberán de ser reportados a la alta dirección de la institución y al resto de sus órganos de gobierno.

Riesgos de crédito

Una vez que el Comité ha iniciado la calibración del modelo deberá buscar el tiempo más adecuado para su adopción. Mientras tanto se incorpora un nuevo modelo para calcular los niveles de capital. Lo anterior sumado a los otros dos riesgos se espera ser lanzado en breve (2007-2008) y comenzar su aplicación de lleno hacia finales del 2008 y el comienzo del año 2009. En Basilea II se mantiene la posibilidad de mantener el modelo estándar de cálculo, no obstante, se incorpora la posibilidad de que los bancos utilicen un nuevo modelo más sofisticado basado en *internal ratings* (calificaciones internas), conocido como IRB por sus siglas en inglés. El modelo IRB tiene a su vez dos variantes, la versión básica *Foundation IRB* (F-IRB) y la versión avanzada *Advanced IRB* (A-IRB). Las calificaciones internas o externas pueden utilizarse dependiendo si las últimas están disponibles en cada uno de los sistemas financieros o bancos en lo particular. El método estándar mantiene el peso específico que actualmente proporciona a las estimaciones de ciertos tipos de riesgo de crédito. Con base a sus propias características, los bancos podrán optar con una serie de opciones contenidas en una suerte de menú para determinar el modelo a seguir en sus estimaciones, el cual presumiblemente deberá de estar contemplado dentro de la regulación del país correspondiente.

Para calcular el riesgo de crédito tomando como base el modelo IRB, el Comité sustentado en los parámetros que se mencionan desarrolló la siguiente fórmula:

Risk weights (PD, LGD, M) x EAD x 8% = Capital Requirement

PD (Probability of Default) **LGD** (Loss Given Default)
EAD (Exposure at Default) **M** (Maturity)

En términos de lo que se conoce como manejo de riesgo de crédito puede observarse que los bancos de mayor tamaño y con presencia internacional han venido adquiriendo modelos de medición de este tipo de riesgos cuya característica principal es de una mayor sofisticación. Por ejemplo, el banco internacional CREDIT SUISSE contempla dentro de su manejo de riesgo de crédito una serie de variables que para ellos son indispensables para tomar en cuenta cuando hacen sus análisis.[26] Estas variables son:

24 De Lara Haro, Alfonso, *op. cit.*, p. 205.

25 Glinni, Giorgio, *Operational Risk Management*, Financial Stability Institute, BIS, Basel, Switzerland, May, 2006.

26 Walter, Christian, *Credit Risk Management & Modeling*, Zurich, Switzerland, June, 2006.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

- Ratings.
- Función matemática sobre revisión de créditos y niveles de aprobación.
- Originación y precio.
- Manejo de portafolio de crédito.
- Exposición potencial.
- Sistema de información sobre riesgo de crédito.
- Watchlist Process.
- Impairment and Non-performing loans.

Todas estas variables se toman en cuenta para desarrollar su propio modelo interno, el cual deberá estar en línea con los criterios de Basilea II en un nivel que, por la propia naturaleza del banco, estará en lo más complejo, partiendo de la base de que opera en diversos países y es uno de los 2 bancos más importantes de Suiza con empleados que suman poco más de 60,000 personas.

Riesgos operativos

Como se indicó, por primera vez los riesgos se consideran de manera separada dentro del nuevo acuerdo conocido como Basilea II pese a que éstos se encontraban implícitos dentro del riesgo de crédito en el anterior acuerdo. Para este tipo de riesgos se utilizará un indicador básico BIA, por sus siglas en inglés, y los sistemas de medición estándar. Bajo el BIA las adecuaciones de capital de los bancos corresponderán en 15% de sus ingresos brutos (*gross income*). En el caso del sistema estandarizado, el cálculo será similar empero, los ingresos brutos en ocho áreas de negocios, cada una de ellas recibiendo un peso específico con un porcentaje propio (12, 15 ó 18%). Cada institución bancaria tendría un modelo avanzado de aproximación para la medición de este tipo de riesgos *Advanced Measurement Approach* (AMA), lo que les daría la opción de determinar sus propias necesidades para fijar su adecuación de capital utilizando modelos internos para la estimación de sus riesgos operativos.

Este tipo de riesgos evidentemente podrán generar pérdidas económicas y otros daños a los bancos, no obstante, es importante señalar que los riesgos operativos internos cuando no tengan un impacto financiero determinado, sí pueden generar una base importante de información y experiencia para tomarse en cuenta en un proceso de mejora continua y manejo de riesgos. Asimismo, la alta dirección y los órganos de gobierno y control de los bancos deberán de determinar de manera adecuada los límites a los niveles de apetito y tolerancia a este tipo de riesgos. Estas medidas deberán de estar acompañadas de disposiciones claras de reporte a la dirección o consejo, designar e implementar una adecuada metodología que incluya herramientas, técnicas y modelos de medición de riesgo operativo, así como establecer la relación entre esta medición y mecanismos como auditoria interna, contraloría, seguimiento legal y el área financiera de la institución. Dentro del acuerdo de Basilea II se establecen algunas de las técnicas y herramientas que serán útiles para el manejo de riesgo operativo las cuales pueden resumirse como sigue:

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

- Pérdidas operativas internas.
- Pérdidas operativas externas.
- Contar con una base de datos sobre pérdidas operativas.
- Cuantificar estas pérdidas.
- Establecer un sistema de control interno.
- Indicadores de riesgo operativo.
- Usar la técnica de análisis a base de escenarios.
- Planes de continuidad operativa de la institución.

Riesgo de mercado

En Basilea II los riesgos de mercado y la forma en que éstos son medidos no cambia en lo esencial, sin embargo, ahora como consecuencia de la gran exposición de algunos bancos a actividades en varios países y los escándalos corporativos en varias multinacionales, este tipo de riesgos deberán de ser monitoreados de manera más acuciosa. En conjunto con la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), el Comité elaboró las reglas aplicables para este tipo de riesgos. El riesgo de mercado es visto a la luz del nuevo acuerdo como un complemento importante a los requerimientos de capital y a la revisión que se ha hecho al proceso de supervisión. Para ello es fundamental que las instituciones bancarias entreguen a sus contrapartes información confiable y en tiempo sobre la exposición al riesgo que tienen, además de representar un importante incentivo para que los bancos se conduzcan de manera eficiente, transparente y prudente.[27] Las regulaciones existentes para la medición de estos riesgos dentro de Basilea y en los ámbitos locales muchas de ellas influenciadas por ésta permiten que los bancos escojan de una serie de posibilidades, el modelo que mejor se adapta a sus necesidades y características. Sin embargo, existen algunos ajustes y adecuaciones en el área de *trading* y en el tratamiento que se deberá dar a lo que se conoce como *double default*, es decir, tanto del deudor como por el proveedor de valores.[28] En el tema de riesgo de mercado se mantiene el modelo estadístico de cálculo conocido como valor de riesgo (VaR), el cual está basado en la teoría de la probabilidad. Este modelo fue desarrollado por el banco JP Morgan. Se le define por la mayoría de los expertos como una forma de medición cualitativa de riesgos. El VaR resume en un sólo número la pérdida potencial máxima que se puede sufrir en una posición de riesgo dado un determinado nivel de confianza que se eleva usualmente a un rango de entre 95 y 99% en un periodo de tiempo determinado.[29] Este tipo de medición y difusión de riesgo pretende que los agentes del mercado estén lo mejor informados con respecto a las posiciones de mercado que los bancos tienen para cubrir sus riesgos, en virtud de que las instituciones financieras suelen cubrirse de ciertos riesgos utilizando la compra de divisas, haciendo inversiones o bien en el aprovechamiento de instrumentos financieros más sofisticados como los derivados. Este modelo estima la

27 Cordewener, Karl F., *Basel Committee on Banking Supervision: Overview and Update on Basel II*, Basel, Switzerland, October, 2005.

28 Sigrist, Daniel, *Key Themes on Basel II*, Swiss Federal Banking Commission, Berne, Switzerland, June, 2006.

29 De Lara Haro, Alfonso, *op. cit.*, p. 22.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

máxima pérdida que pudiese sufrir un portafolio durante un periodo previamente determinado y con un nivel de probabilidad igualmente definido.

Para calcular este tipo de riesgos y estar en las mejores posibilidades de informar a los agentes de mercado sobre las posiciones que una institución bancaria tiene, se mantiene un estricto seguimiento para logar una valuación de mercado con respecto a las posiciones expuestas a riesgos. Lo que se conoce como *mark-to-market* es la técnica utilizada para estos casos, si bien ésta no está expresada de forma implícita en los criterios de Basilea II, es evidente que tanto para correr los modelos estandarizados de medición de riesgos de mercado como el modelo VaR, requeridos por el acuerdo, debe contemplarse en cuanto a que forma parte de una de las herramientas más aceptadas en el análisis financiero.

Finalmente puede destacarse que dentro del análisis de mercado, también se contemplan diversas metodologías que deben de estar contenidas en dichos análisis. Por tanto, las pruebas de "*stress*" (*stress test*), simulaciones históricas y, por supuesto, la simulación de Monte Carlo deberán estar contenidas sin duda alguna dentro de los modelos de cálculo de riesgo de mercado al que puedan estar potencialmente expuestas las instituciones bancarias.

Matriz de riesgos y menú de opciones para su aplicación bajo Basilea II

Basilea II es fundamentalmente un esfuerzo por concienciar tanto a las instituciones bancarias como a las autoridades por implementar un mejor control de riesgos en sus diversas acepciones. Pese a la armonización que el BIS promueve en temas como la regulación y la supervisión, un dato interesante de Basilea II es la posibilidad de que cada país vaya de manera paulatina adoptando sus criterios con base en sus propias realidades en el terreno local, así como se abre la oportunidad para que los bancos recojan dentro de sus sistemas de medición y control de riesgos diversas opciones de modelos, los cuales se ajusten de una mejor forma a sus condiciones internas. Estas opciones representan un menú disponible para las diversas instituciones de acuerdo a lo que las regulaciones nacionales vayan acordado promover. Para explicar mejor este modelo se tomaron las siguientes matrices contenidas en lo que se conoce como Pilar 1, constituyendo el menú de opciones disponible:[30]

Matriz de riesgos para instituciones bancarias:

30 *Idem.*

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

Riesgo de Crédito	Riesgo de Mercado	Riesgo Operativo
Standardised Approach+ External Ratings	De minimis Approach	Basic Indicator
Foundation IRB	Standardised Approach	Standardised Approach
Advanced IRB	Internal Models VaR	Advanced Measurement Approach (AMAs)

Como se puede apreciar, la matriz concentra los diversos tipos de riesgo y los lleva de lo simple para su cálculo hasta lo más complejo. En la siguiente matriz se expresan las reglas actuales dentro de Basilea I.

	Riesgo de Crédito	Riesgo de Mercado	Riesgo Operativo
Simple	Basilea I Reglas vigentes	De minimis Approach	Incluido de manera implícita en el riesgo de crédito
Normal		Standardised Approach	
Complejo		Model Approach (VaR)	

Como se observa en la tabla anterior, Basilea I prácticamente no deja opción para escoger el modelo de medición de riesgos. Igualmente, el riesgo operativo estaba contenido en el de crédito y ahora se busca que se analice de forma separada, lo que representa una importante innovación, además de tener tres posibilidades para modelarse. También el propio riesgo de crédito siendo quizá el más importante para el análisis de la materia, únicamente permitía un grupo de riesgos de manejo simple compuesto por un esquema estandarizado lo que, como se verá en Basilea II, ahora está abierto a tres posibilidades de análisis al igual que los otros dos tipos de riesgo. En esta lógica se mantendrán posibilidades de medición en tres niveles que irán de lo simple a lo complejo dependiendo de las necesidades de cada banco y de lo que al final del día permita la regulación interna de cada país. Estos tres niveles estarán disponibles para cada tipo de riesgo. El riesgo de mercado en Basilea I era el único que permitía una gama de métodos más amplia, la cual se mantiene básicamente igual en el nuevo esquema.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

	Riesgo de Crédito	Riesgo de Mercado	Riesgo Operativo
Simple	Local Regulation Standardised Approach	De minimis Approach	Basic indicator Approach
Normal	BIS+ local regulation Standardised Approach	Standardised Approach	Standardised Approach
Complejo	Internal Ratings Based Approach	Model Approach (VaR)	Advanced Measurement Approach

La tabla permite ver cómo en los tres tipos de riesgo contenidos en Basilea II se podrá optar por métodos y modelos que irán de lo simple a lo complejo. Es de destacarse que el riesgo de crédito podrá seguir utilizando el modelo estándar pero también podrá ser medido bajo el nuevo criterio de *internal ratings*. Sin embargo, destaca aún mas el tema de riesgo operativo el cual deberá ser analizado de manera separada como se ha venido mencionado, sino que ahora tendrá tres modelos distintos para ser medido, los cuales presentan un avance sustancial en el concepto de manejo de riesgos en el sistema bancario. El tema de riesgo de mercado esencialmente no cambia en el nuevo enfoque.

Estructura de requerimientos de capital en Basilea II

Sin menoscabo de la utilización de las diversas funciones matemáticas que deben de usarse en los distintos modelos que sirven para calcular los distintos tipos de riesgo contenidos en el Acuerdo de Capital Basilea II, la ponderación de este capital dentro de los nuevos criterios puede esquematizarse de la siguiente manera, la cual se deriva en una fórmula para su cálculo, misma que se refiere enseguida:

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

TIER 1 & TIER 2 (& TIER 3) Capital

---------- ≥ 8%

Credit Risk Risk-weighted assets measured by:	+	12.5	**X**	**Market Risk** Capital charges measured by:
				Standardised Approach **Or** **Internal Models Approach**
or				
	+	12.5	**X**	**Operational Risk** Capital charges measured by:

Elementos innovadores en Basilea II

Mejoras sustanciales implementadas en Basilea II

Mismo criterio que Basilea I

Cuando se discute el tema de riesgo de crédito que es la base tanto de Basilea I como II, aunque en este segundo acuerdo ya se hace un complemento importante con otras consideraciones, se debe hacer mención en lo que se conoce en análisis financiero como los *drivers* de este riesgo. Para explicar mejor los drivers se propone el siguiente esquema:

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

Drivers (generadores) de potenciales riesgos de crédito

Tipo de Riesgo		*Driver*
Riesgo potencial del deudor	⇨	Probability of Default
Riesgo de la operación	⇨	Loss Given Default
Cantidad económica expuesta al riesgo	⇨	Exposure at Default
Dimensión del riesgo en el tiempo	⇨	Maturity
Diversificación/Concentración	⇨	Correlations

Elementos a considerar para una adecuada aplicación de Basilea II

El nuevo Acuerdo de Capital conocido como Basilea II pudiera tener al menos los siguientes elementos para logar su exitosa implementación a nivel local:

- Los costos regulatorios del cambio de criterios de Basilea I a II deberán de mantenerse lo más bajos posible. Este objetivo se hará aún más evidente para las instituciones de banca múltiple, pequeñas y medianas, con presencia local o regional.
- Promover que, en la medida de lo posible, las regulaciones locales se asemejen a los nuevos criterios de Basilea. Lo anterior para evitar que los bancos de ma-

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

yor tamaño con presencia internacional gasten recursos innecesarios en la implementación de Basilea II y, además, en adoptar criterios establecidos en la regulación local si éstos son distintos a los adoptados en otros países. Hay que recordar que los bancos multinacionales están sujetos a la obtención de múltiples autorizaciones (licencias) de acuerdo a la operación que deseen realizar en determinado país. Actualmente existen bancos que aplican diversos modelos que contienen distintos criterios para poder adaptarse a las regulaciones locales de los países en los que operan. Si este fenómeno se mantiene con el nuevo acuerdo, los costos para este tipo de bancos se incrementaran sustancialmente en la medida que utilizarán modelos distintos de análisis para cada país en donde operen.

- Los países en lo individual deberán promover regulaciones diferenciadas para cada tipo de banco, es decir, dependiendo de si las instituciones son pequeñas y regionales o bien nacionales e incluso internacionales. Los modelos de cálculo de riesgo de crédito u operativo complejos son, por lógica, más caros en su implementación, por lo que los bancos grandes estarían en mejores capacidades de implementarlos. En el caso contrario, los bancos regionales podrían mantenerse en el esquema actual estandarizado que es más sencillo de implementar.
- Dentro del Pilar II, es decir, la revisión de las facultades supervisoras de las autoridades, se debe establecer la existencia de medidas efectivas y de acción inmediata para detener el deterioro de un banco. Esto se ha venido conociendo como medidas de alerta temprana, los cuales por cierto ya han sido consideradas en la legislación mexicana y que existen en otros países desde hace tiempo.
- Basilea II no sólo debe implementarse dentro de bancos comerciales, los bancos centrales también debieran ser sujetos a sus criterios en lo que les sea aplicable.
- Finalmente buscar que las regulaciones locales se apeguen en la medida de lo posible a los estándares internacionales para mantener los sistemas financieros locales competitivos.

La importancia de las prácticas de buen gobierno corporativo en Basilea II

Como se ha expresado en el presente documento, el acuerdo de capital Basilea II presenta la valiosa oportunidad de ser un instrumento fundamental para el impulso y fortalecimiento de esquemas de mejores prácticas de gobierno corporativo dentro de las instituciones bancarias más allá de su importancia en las ponderaciones de capital. Adicionalmente, al tema del capital como elemento central del acuerdo, es necesario enfatizar que este instrumento ofrece la invaluable oportunidad de avanzar en otros temas que permitan una mejor práctica bancaria. Uno de estos temas es el de gobierno corporativo. En las instituciones financieras el consejo de administración al igual que la dirección, tiene una responsabilidad sumamente relevante en el manejo de riesgos. Esto se hace más evidente cuando se está ante la realidad de que los riesgos se han vuelto mucho más

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

complejos y sofisticados, por ello los miembros de los consejos de administración de bancos deben de ser seleccionados de manera cuidadosa, tomando en cuenta además de los elementos tradicionales a su formación profesional, su conocimiento sobre el tema de los riesgos.

La estructura corporativa de las instituciones bancarias debe estar sustentada en criterios que promuevan la transparencia, la correcta toma de decisiones y los adecuados mecanismos para el control de riesgos. Sobre este último tema los criterios que se han venido manejando en el Comité señalan una clara existencia de una diferencia entre lo que se conoce como áreas de toma de riesgos y control de éstos con las áreas de monitoreo, y evaluación de los diversos riesgos a los que se está expuesto. Otro de los asuntos de relevancia es el de las consideraciones sobre las diversas responsabilidades del consejo en temas de riesgo de crédito, en particular cuando se trata de temas como créditos relacionados. Es igualmente determinante por parte del consejo de administración y la propia dirección el desarrollo de esquemas institucionales de supervisión y control de riesgos, la continuidad operativa y rendición de cuentas. De la más alta relevancia se encuentra el tema de la auditoria, el cual por su importancia se analizará en la siguiente sección de manera separada, pero siempre en relación al sano gobierno corporativo. Como se ha mencionado, el tema de buen gobierno corporativo con sus componentes básicos (responsabilidades del consejo de administración y dirección, ha adquirido la mayor relevancia en los últimos tiempos por lo que Basilea II puede ser un elemento primordial para que las instituciones financieras fortalezcan este aspecto. La contribución de Basilea II al tema de gobierno corporativo puede ser uno de los grandes logros de este acuerdo al margen del tema de capital.

Auditoria como herramienta básica para mitigar riesgos

Uno de los temas que quizá tenga la mayor relevancia en la materia de buen gobierno corporativo es el de involucrar de manera directa al consejo de administración en los temas de auditoria interna y externa. El asunto es tan relevante que en los criterios generales de Basilea II se expresa, en su sección de fortalecimiento de las facultades de regulación y supervisón de las autoridades, la posibilidad de ejercitar auditorias especiales a las instituciones financieras. La auditoria como:

> [...] el examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad, practicado con posterioridad a su ejecución y para su evaluación. Revisión o análisis periódico que se efectúa a los libros de contabilidad, sistemas y mecanismos administrativos, así como a los métodos de control interno de una organización administrativa, con el objeto de emitir opiniones y recomendaciones con respecto a su funcionamiento.[31]

31 Secretaria de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*. México, D. F., 2001, p. 43.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

En el mundo contemporáneo existen diversos tipos de auditorias las cuales además de ser internas o externas, son de carácter financiero, contable, legal, operativo, presupuestario, de sistemas informáticos, entre otras. Las instituciones modernas han desarrollado al menos dos figuras para asegurar que las auditorias sean realmente una herramienta eficaz para mitigar los riesgos. El comité de auditoria y la dirección ejecutiva de auditoria interna han surgido con la idea de complementar el área de contraloría, lo que haría que en una función evidentemente independiente de las tres, éstas coadyuven a una mejor detección y corrección de riesgos potenciales. Estas áreas en las mejores prácticas dependen del consejo de administración y son independientes entre sí. La contraloría como órgano de control interno deberá de buscar que los procedimientos y gastos de la institución estén apegados a la normatividad y procedimientos internos. Por su parte el comité de auditoria en las organizaciones que se pueden considerar de primer orden está compuesto por consejeros independientes en su mayoría y es presidido por uno de éstos y tiene la responsabilidad última de estar al tanto de las auditorias internas y externas, hacer recomendaciones, nombrar al director ejecutivo de auditoria y, reportar al resto del consejo de los temas relevantes de dichas auditorias. Finalmente, la figura más novedosa y actual es la del director ejecutivo de auditoria. Esta figura presenta al comité correspondiente el plan anual de auditoria, lo lleva a cabo y reporta a éste y al propio consejo de administración lo relevante. Sobre esta función el Instituto Internacional de Auditoria, que marca los estándares internacionales en la materia, ha señalado:

> El director ejecutivo de auditoria está autorizado a dirigir un vasto y extenso programa de auditoria interna dentro de la organización. La auditoria interna es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos, aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de gestión de riesgos, control y dirección. Al efectuar estas actividades, el director ejecutivo de auditoria está autorizado para tener acceso total, libre y sin restricciones a todas las funciones, registros, propiedades y personal de la organización.[32]

Como se aprecia, las funciones de la auditoria son sumamente relevantes y de alto impacto para las organizaciones. No sólo por la búsqueda de una mejor administración de riesgos que es de sumo importante para los criterios de Basilea II; sino por los objetivos estratégicos institucionales. Debido a su trascendencia, es indispensable que las instituciones bancarias incorporen dentro de su organización a la figura del director ejecutivo de auditoria, la cual hasta hace poco tiempo no existía en el mercado laboral por lo que los países con las mejores prácticas han optado por tomar a funcionarios de su propia estructura y capacitarlos en esta importante labor, lo anterior incluye a los bancos centrales desde luego. Con el tiempo irá quedando de manifiesto que la auditoria no sólo funciona como auxiliar en la toma de decisiones *ex post* sino que bien puede ser uno de los instrumentos más eficaces para el actuar *ex ante*, es decir, para prevenir y coadyuvar

32 Instituto Internacional de Auditoria, *Consejo para la Práctica 2060*, interpretación de la Norma 1210, Normas para el Ejercicio Profesional de la Auditoria Interna, 2006.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

en la visión estratégica de las instituciones. Además, el fortalecimiento de la auditoria genera lo que se reconoce en el medio como "confianza del público" quien sabedor de que las instituciones tienen implementadas las mejores prácticas en la materia tanto de carácter interno como externo, tendrán una visión más sólida de estas organizaciones y de los informes que emiten, lo que impactaría de forma muy positiva al mercado.[33] El tema de la auditoria ha venido a convertirse, en unos de los principales asuntos a atender en el mundo financiero contemporáneo no sólo por su relevancia en la administración de riesgos sino por su impacto en el gobierno corporativo y la transparencia.

El tema de autorizaciones: elemento central a considerar en Basilea II

Lo que se conoce en nuestro país como autorización o en otras naciones como licencia para operar instituciones bancarias, está considerado como elemento central dentro de los criterios de Basilea II. Si bien en nuevo acuerdo no establece reglas concretas sobre el tema, pone de manifiesto su importancia como método para evitar que instituciones inestables participen dentro de los sistemas financieros. Mecanismos más estrictos para el otorgamiento de autorizaciones y su posterior monitoreo (cambios en la tenencia accionaria e inversiones), no garantizan que un banco pueda tener problemas en el futuro pero sí se ven a la luz de Basilea II, como un método preventivo eficaz. La idea de que las autoridades de los países incorporen dentro de sus regulaciones criterios más estrictos para la conformación del consejo de administración y de la alta dirección antes de otorgar una autorización, está presente de forma implícita dentro del nuevo acuerdo. El saber que las personas que formarían parte de los órganos de dirección del banco son personas de capacidad pero sobre todo, sin antecedentes legales que les impidan demostrar su probidad es una de las garantías de una futura administración sana. En este sentido, se abre el debate sobre qué circunstancias podrían en determinado momento, impedir que alguna persona en lo particular pudiera formar parte de un banco en sus estructuras de gobierno. Ya en México por ejemplo, existen una serie de requisitos establecidos en la ley en la materia que de alguna manera buscan resolver esta interrogante, no obstante, el procedimiento en los hechos no está lejos de garantizar del todo que la autorización estará en las mejores manos posibles. Sin embargo, pudiera ser útil que en el contexto nacional el proceso de revisión de las personas que formarían parte tanto del consejo de administración y como de la dirección fuera más explícito y transparente.[34] Si bien en nuestro país la autorización recae en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual escucha la opinión favorable tanto del Banco de México como de la Comisión Bancaria y de Valores, no existen plazos para que este proceso se dé, así como tampo-

33 Pérez Toraño, Luis Felipe, *Auditoria de Estados Financieros*, McGraw-Hill, México, D. F., 1999, p. 5.

34 En México es la Ley de Instituciones de Crédito prevé lo referente al otorgamiento de autorizaciones, en otros países lo que se conoce como leyes bancarias son las que contemplan estos temas. Para mayor abundamiento en el caso de nuestro país consultar la ley de referencia en sus artículos

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

co existen procedimientos claros para analizar la lista de nombres propuestos por quienes desean constituir un banco.[35] El no establecer plazos concretos y definidos en la ley para otorgar o negar una autorización genera una enorme discrecionalidad y por ende, incertidumbre jurídica no sana para el correcto funcionamiento del sistema financiero.

Lo que se hace importante en el acuerdo que nos ocupa es la importancia que el tema de las autorizaciones tendrá en el futuro como garantía tanto de buen gobierno como de transparencia y honradez en el inicio de operaciones de una institución bancaria. Para ello, el acuerdo señala que las autoridades deberán necesariamente monitorear de manera constante todos los cambios significativos en la estructura accionaria de los bancos y las posibles adquisiciones o inversiones que éstos hagan para impedir que con ello la institución se ponga en riesgo.[36] El tema del análisis de las personas que podrían constituir tanto el consejo de administración como la alta dirección de un banco es controvertido ya que, con base en las distintas culturas, hay condiciones especiales que, para unas podrían ser suficientes como para ser obstáculo para aprobar a determinada persona y, mientras tanto, en otras latitudes quizá esa misma condición no constituya un elemento determinante para negarle el acceso a la autorización. Bajo esta lógica es presumible pensar que los criterios ligados a los antecedentes personales para constituir un banco, serán orillados a ser homologados entre los países que sigan los principios de Basilea II. En todo caso el nuevo acuerdo considera que al menos en el tema de las autorizaciones deben considerarse temas tales como, la estructura accionaria, el plan operativo, la calificación de los accionistas y los directivos de alto nivel, las proyecciones financieras y, para el caso de filiales, la aprobación previa de las autoridades del país de origen antes de tener la licencia local.[37]

Basilea II los riesgos para su implementación

Como se ha señalado, aunque el acuerdo pretende constituirse en un andamiaje regulatorio con criterios de supervisión de adopción global, existen riesgos que pueden detener o al menos obstaculizar su implementación. El caso que nos muestran los EE. UU. es elocuente. En aquel país existen más de 9000 bancos en su sistema lo que hace sumamente difícil la adopción de Basilea II en todos estos bancos. De hecho, hasta la fecha únicamente 10 bancos han manifestado estar en posibilidades de cumplir con el acuerdo y el número pudiera subir a otros 20, sin embargo, el otro tanto no podrá hacerlo en el corto plazo. Si bien el acuerdo está fundamentalmente elaborado para bancos con actividad transnacional es evidente que el terreno deberá emparejarse en términos regulatorios y de criterios de supervisón para todo el sistema. De manera reciente se habla que este país incluso podría posponer la implementación de Basilea II por al menos un año más.

35 Actualmente existe una propuesta de modificación de la Ley de Instituciones de Crédito para que sea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la que otorgue y revoque la autorización. Aunque cabe señalar que la opinión favorable del Banco de México se mantiene como requisito en la propuesta que se discute.

36 Roberts, Elizabeth, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Basel, Switzerland, September, 2005.

37 *Idem.*

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

El caso es similar en otros países como Suiza en donde 2 bancos tienen alta concentración de mercado y exposición internacional. A parte de CREDIT SUISSE y UBS, el resto de los bancos locales y cantones presentarán problemas en su adopción. En México las cosas son similares, si bien existen un número importante de bancos también se presenta el fenómeno de alta concentración de mercado lo que pone a estos bancos en ventaja sobre los demás. Este hecho se ha puesto aún más de manifiesto con la reciente política de autorizar un número importante de nuevos bancos en el sistema, todos ellos orientados hacia nichos de mercado locales o regionales, los cuales por su reciente incorporación no podrán asimilar Basilea II desde el principio. Los casos se repiten en prácticamente todos los países y se hacen más dramáticos en naciones establecidas en regiones del mundo con escaso desarrollo y por ende con poca profundidad financiera pero con presencia de instituciones bancarias pertenecientes a naciones desarrolladas. El tema aquí es que es previsible pensar en que estos bancos estén bien supervisados en sus países de origen pero con niveles regulatorios y de supervisón bajos en las naciones huésped. Parte de esta importante deficiencia pretende cubrirse con la flexibilidad que Basilea II presenta en sí misma para la adopción de diversos modelos de análisis de riesgos que, como se ha indicado, podrán usarse de lo simple a lo complejo, con base a las características particulares de cada banco y a lo que las regulaciones locales permitan.

La solución que se ha implementado en algunas latitudes para poder implementar Basilea II es la posibilidad de que en la regulación local se establezca que los diversos bancos participantes en los sistemas adopten cualquiera de las metodologías que para los diferentes riesgos propone el acuerdo. De hecho el propio acuerdo permite la adopción de un menú de opciones para medir sus propios riesgos con base a su propia realidad, de tal suerte que para los bancos más grandes y sofisticados se puedan usar métodos y modelos complejos y lo contrario para bancos de menor tamaño o presencia internacional. El quid del asunto será que las autoridades estén perfectamente capacitadas para poder supervisar en una base distinta a los distintos bancos de sus sistemas locales. Asimismo, no afectar o encarecer la operación bancaria con costos excesivos y poner gran parte del énfasis en resolver el dilema de la supervisión transfronteriza. Lo antes expresado deberá partir, desde luego, de la existencia de la regulación adecuada que permita que los bancos opten por cualquiera de las opciones del menú propuesto. Bajo esta lógica es previsible que buena parte de los países sugieran la ampliación del plazo del año 2009 para la plena adopción del acuerdo. Piénsese en instituciones financieras como CITIGROUP que tiene oficinas en más de 100 países o el ejemplo de HSBC que opera en 76 naciones y jurisdicciones o bien, BARCLAYS que tiene presencia en 60 países y que recientemente ha anunciado su deseo de aumentar su actividad internacional, la cual incluye a México. Estos grupos podrán sin duda alguna estar en posibilidades de adoptar los modelos más sofisticados de Basilea II (IRB, VaR y Advanced Measurement Approach) y los bancos regionales o locales únicamente podrán estar en los niveles más simples de aplicación del acuerdo.

Esta diferencia se ha hace aún más manifiesta cuando se analiza nuevamente a CITIGROUP. Este grupo financiero internacional no sólo ha desarrollado sus propios modelos

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

de medición de riesgo para poder cumplir con las adecuaciones de capital que requiere Basilea y las múltiples legislaciones locales en donde operan sus subsidiarias o sucursales sino que, además posee controles adicionales. Por ejemplo el grupo utiliza sistemas de intensificación o aumento en donde todos los potenciales problemas y excepciones se analizan llevándolos al extremo deforma hipotética para asegurase internamente que se tengan oportunas y adecuadas acciones correctivas y planes de contingencia (escalation systems). Igualmente, han tratado de uniformar estándares de medición de riesgos a los largo del grupo bajo la premisa de que cuanto más grande es el conglomerado es mayor la necesidad de tener sistemas agregados y establecer reportes estandarizados a lo largo del grupo. Las calificaciones internas (internal ratings) se mantienen en una calificación AA. Desde luego que estos procesos no son exclusivos de este grupo ya que seguramente existen otros que lo hacen, pero sin duda alguna, ello se debe al enorme potencial de recursos con los que cuentan conglomerados de este tamaño.[38]

Otro de los temas relevantes que provocan la posible existencia de riesgo en Basilea II es la supervisión consolidada para lo que se conoce como grupos financieros o conglomerados, como se podría traducir de manera textual del inglés. En este sentido se hace indispensable que los reguladores y supervisores definan de forma precisa lo que se entiende en sus legislaciones como capital. Como se sabe, los grupos financieros en ocasiones tienden a hacer inversiones en empresas o entidades que no son necesariamente un banco, como ejemplo se pueden mencionar las compañías de seguros, casas de bolsa o empresas que no formen parte del sistema financiero y, por tanto, no estén reguladas y supervisadas por las autoridades financieras. Esta situación puede complicar u ocultar las verdaderas condiciones de la calidad del capital del grupo en lo general y del banco en lo particular. Esta actitud de los grupos financieros por expresar de manera contable el mismo capital en los balances de las diferentes empresas que lo forman (double or multiple gearing), representa uno de los riesgos más importantes para la eficaz supervisión dentro de Basilea II. Para ello como la forma para mitigar este riesgo se ha propuesto la supervisión consolidada. Además se considera como posibilidad única que los socios capitalistas externos sean considerados como verdaderos soportes para el grupo en términos de requerimientos de capital bajo Basilea II. La supervisión consolidada y la adecuada definición de capital para grupos financieros, así como el establecimiento de reglas claras sobre qué tipo de empresas son susceptibles de formar parte de un grupo, son esenciales para neutralizar esta pretensión de presentar el mismo capital de manera múltiple dentro de las distintas empresas del grupo. Los criterios que se pueden aprovechar para ello son entre otros, excluir entidades fantasma en el grupo, definir claramente lo que es capital, determinar en la regulación los niveles de participación accionaria en las subsidiarias, aplicar principios estrictos y estandarizados de contabilidad y actuariales, y

38 Nathanial, Peter, *Credit Risk Management from Commercial Bank Perspective*, CITIGROUP, New York, US, November, 2005.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

determinar de forma muy clara el tratamiento que se le dará a las empresas que no estén reguladas por las autoridades financieras.[39]

Conclusiones

- No obstante que el Acuerdo sobre Capital Basilea II, que busca implementar mejores modelos de medición de capital en las instituciones bancarias es, al final del día, mucho más que eso. Los requerimientos de capital mínimos como resultado de Basilea II serán sólo la parte visible de este acuerdo, lo realmente relevante deberá ser lo que está implícitamente contenido en este acuerdo. Esto es una búsqueda por una mayor estabilidad financiera internacional, mejor conciencia por el control de riesgos, y más transparencia sustentada por mejores prácticas de gobierno corporativo y de auditoria.
- En el contexto de globalización del sistema financiero internacional, la administración de riesgos apoya el mantenimiento de una apropiada y conveniente cultura de riesgo, vista ésta como una parte fundamental de la cultura corporativa integral.
- La cada vez mayor globalización de los sistemas financieros, los retos y oportunidades que ésta conlleva y los recientes episodios de escándalo corporativo internacional han sido en buena medida parte de los impulsores del nuevo acuerdo.
- El Acuerdo sobre Capital de Basilea II no deberá quedarse únicamente en una mejor ponderación de los requerimientos de capital de las instituciones bancarias sino que deberá estimular el avance en otras materias como gobierno corporativo, transparencia, control y auditoria, así como coordinación interinstitucional en el plano de las autoridades de supervisión.
- El acuerdo no sólo debe circunscribirse a los bancos comerciales, los bancos centrales en sí mismos deben adoptarlo en las partes que les son apliables.
- El nuevo régimen que se busca impulsar en Basilea II enfrentará en el futuro enormes retos para su implementación. Por una parte, encontrar espacio en una sola regulación para la participación de pequeños bancos de actividad local que, por su condición, no podrán sujetarse a los nuevos criterios, y los bancos con gran actividad internacional quienes sí tendrán las posibilidades de afrontar los retos de Basilea II. Por otra parte, la supervisión transfronteriza será igualmente, una de las grandes incógnitas a dilucidar en el futuro inmediato.
- Para lograr una satisfactoria implementación de Basilea II los países en lo individual requerirán seguir esforzándose en mantener autoridades reguladoras y supervisoras capacitadas y competentes al igual que, fomentar un andamiaje regulatorio que impulse sanas prácticas bancarias. Asimismo, no se deje cejar en la búsqueda por fortalecer la cultura del crédito y su sano otorgamiento y, desde luego, impulsar decididamente la transparencia financiera.

39 Norris, Kim, *Consolidated Supervision: Capital Adequacy Calculations for Financial Conglomerates*, Ottawa, Canada, 2005.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

- Los criterios principales de Basilea II y su implementación por sí solos no resolverían el problema de una posible crisis financiera sistémica, es necesario que además, existan políticas monetarias basadas en la disciplina y consistencia.
- Los costos regulatorios serán otro de los grandes temas a resolver en el futuro inmediato. Las nuevas regulaciones siempre generan periodos de transición, los cuales, sin embargo, no deben traducirse en mayores costos para las instituciones financieras ya que este elemento impacta en su operación y, desde luego, en el usuario del servicio bancario. En este mismo sentido, la propia implementación de los nuevos criterios de Basilea II no deberá aumentar la burocracia dentro de las autoridades de supervisión ni tampoco generar mayores costos presupuestales que se trasladen a los bancos y luego a los usuarios.
- Basilea II representa el esfuerzo más importante en décadas por mantener la armonía de los sistemas regulatorios y de supervisión del sistema financiero internacional. Asimismo, busca mantener la coordinación internacional para en lo subsiguiente, evitar en lo posible crisis bancarias de proporciones importantes.
- Se mantiene el criterio de que la regulación se encuentra únicamente dentro del ámbito soberano nacional, así como la supervisión, sin embargo, en este último tema se abre el debate sobre el reto que en el futro inmediato aparecerá sobre el concepto que se ha identificado como supervisión transfronteriza.
- Basilea II surge fundamentalmente ante la necesidad de establecer un nuevo acuerdo sobre adecuación de capital para la cada vez mayor expansión de bancos en el mundo, es decir, ante la constante aparición de instituciones bancarias orientadas hacia una fuerte operación multinacional. En este sentido el nuevo acuerdo está fundamentalmente orientado hacia este tipo de bancos y busca impedir que esta operación multinacional pueda generar una crisis individual o general que se contagie hacia varios países.
- El acuerdo debe dejar la posibilidad de que bancos con una menor presencia internacional o bien eminentemente local puedan adoptar los criterios contenidos en dicho acuerdo o mantenerse dentro de las reglas contenidas en Basilea I. Lo anterior sujeto a la forma que cada país decida deba ser adoptada la nueva era de la regulación y supervisión bancaria que se abre con Basilea II.
- El nuevo Acuerdo sobre ponderación de Capital conocido como Basilea II no resuelve el dilema que ha venido existiendo sobre la correcta definición de capital para instituciones bancarias, no obstante, ofrece muchos más elementos, los cuales son novedosos dentro del esquema de regulación y supervisión bancaria contemporánea.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana

Bibliografía

Banco Internacional de Pagos, *75° Informe Anual*, Basilea, Suiza, Junio 2005.

Banco Internacional de Pagos, *76° Informe Anual*, Basilea, Suiza, Junio 2006.

Comisión Nacional Bancaria, *Documentos sobre el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria*, México, D. F., Abril, 1992.

Cordewener, Kart F., *Basel Committee on Banking Supervision: Overview and Update on Basel II*, Basel, Switzerland, October, 2005.

De Lara Haro, Alfonso, *Medición y Control de Riesgos Financieros*, LIMUSA Noriega Editores, 3ª edición, México, D. F., 2005.

De la Fuente, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, Editorial Porrúa, S. A., 3° Edición, México, D. F., 2002.

Glinni, Giorgio, *Operational Risk Management*, Financial Stability Institute, Basel, Switzerland, May, 2006.

Ley de Instituciones de Crédito.

Martínez Castillo, Carlos Alberto, *El Impacto de la Globalización en la Regulación Financiera en México: una propuesta para implantar el Derecho de la Intermediación Financiera para logar el desarrollo económico*, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 2004.

Martínez Castillo, Carlos Alberto, *Tendencias del Sistema Financiero Internacional*, México, D. F., 2003, con apuntes de Fernando Sánchez Cuadros del CEMLA.

Nathanial, Peter, *Credit Risk Management from a Commercial Bank Perspective*, CITIGROUP, New York, US, 2005.

Norris, Kim, *Consolidated Supervision: Capital Adequacy Calculations for Financial Conglomerates*, Ottawa, Canada, 2005.

Pérez Toraño, Luis Felipe, *Auditoria de Estados Financieros*, McGraw-Hill, México, D. F., 1999.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, México, D. F., 2001.

Roberts, Elizabeth, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Basel, Switzerland, 2005.

Sigrist, Daniel, *Key Themes on Basel II*, Swiss Federal Banking Commission, Berne, Switzerland, June, 2006.

Walter, Christian, *Credit Risk Management & Modeling*, Zurich, Switzerland, June, 2006.

DR © 2007, Universidad Iberoamericana