

Basilea II en los sistemas financieros frágiles

Aristóbulo de Juan¹

Resumen

El presente documento señala los riesgos que puede conllevar la implantación del Nuevo Acuerdo de Capital (Basilea II) en los bancos y sistemas financieros frágiles. Entre esos riesgos se puede mencionar: la complejidad del nuevo acuerdo; la posibilidad de que durante la implementación de Basilea II se generen temporalmente ventajas competitivas para algunos agentes; la falibilidad de los mecanismos de control interno y los modelos matemáticos teóricos; el riesgo moral que implica el mayor protagonismo en la regulación y administración del riesgo que han adquirido los banqueros, calificadoras y analistas; además de la disminución de la participación de los supervisores. Particularmente, en América Latina, se pueden añadir a estas fuentes de riesgo la existencia de bancos del estado y de desarrollo que compiten con los bancos privados y que, no necesariamente todos los sistemas financieros de la región son lo suficientemente maduros como para que la implantación de una reforma de este tipo sea completamente beneficiosa.

Abstract

This document indicates the possible risks involved in the establishment of the New Capital Agreement (Basel II) in fragile banks and financial systems. Among those risks it can be mentioned: the complexity of the new agreement; the possibility that during the implementation of Basel II competitive advantages for some agents could be generated temporarily; the fallibility of the mechanisms of internal control and the theoretical mathematical models; the increased participation in the regulation and administration of the risk of bankers, rating agencies and analysts that can generate moral hazard problems; and the decreased participation of the supervisors. Particularly, in Latin America, there are additional sources of risk, such as the existence of state and development banks which compete with private banks; and that the financial systems of the region are not necessarily mature enough for the establishment of a reform of this type to be completely beneficial.

¹ Aristóbulo de Juan, Presidente de Aristóbulo de Juan y Asociados, S.L. El autor ha sido banquero y supervisor. Trabajó como banquero comercial en el sector privado por 15 años y como supervisor y consultor especializado en la prevención y tratamiento de la insolvencia y de las crisis bancarias por 27 años. A lo largo de su carrera ha trabajado en la solución de un centenar de casos de bancos insolventes y en numerosos sistemas con supervisión deficiente en más de 30 países.

I. Introducción

La naturaleza de este artículo no será tratar de Basilea II en el contexto de los pocos sistemas fuertes existentes en el mundo, perspectiva que ya cuenta con abundante literatura elogiosa. Por el contrario, comentará Basilea II desde la perspectiva de bancos y sistemas con problemas de insolvencia, que son más abundantes y donde la transparencia brilla por su ausencia. Al lector corresponderá decidir si su banco o su sistema financiero se encuentra o no en esta categoría.

En este sentido, este artículo contiene reflexiones y realidades básicas porque siempre es importante adoptar una posición *"back to basics"*. Por ello, más que entrar en la descripción de los nuevos mecanismos de fijación del capital exigible o en sus detalles técnicos, que, a estas alturas, ya son bien conocidos de banqueros y supervisores, este artículo se centrará, por el contrario, en señalar los posibles riesgos que puede conllevar su implantación en los bancos y sistemas financieros frágiles. Porque, aunque el nuevo acuerdo sobre el capital esté concluido, puede ser bueno sembrar semillas que puedan fructificar con el paso del tiempo, en la evolución de Basilea II o quien sabe si en un posible Basilea III.

II. Un contexto muy frecuente

La experiencia internacional dice que, cuando los bancos tienen serios problemas de solvencia, numerosos banqueros tienden a no develar esta realidad, utilizando para ello prácticas contables de maquillaje. Como consecuencia, la situación real de su banco permanece oculta al público, a los analistas, a las agencias valoradoras y, con frecuencia, incluso a los auditores externos y a los supervisores. Esto puede ocurrir durante años, mientras el banco se deteriora cada vez más.

El cuadro titulado "La dinámica de la insolvencia oculta", que figura a continuación, es un modelo inspirado en la situación real de numerosos bancos insolventes, analizados in situ por el autor en numerosos países.

El cuadro muestra la diferencia que existe entre los estados financieros de un hipotético banco o sistema con problemas de insolvencia, tal como los declara el banco, y aquellos estados que resultan de la aplicación de criterios contables correctos y de una comprobación profunda de dichos estados. En especial en lo relativo a la clasificación de activos, provisiones y reconocimiento de ingresos. El cuadro también muestra lo que le sucede a este banco o sistema, en términos de flujos reales.

El cuadro muestra un resumen de las principales partidas del balance, con sus ingresos y costes hipotéticos. Y añade otros ingresos/costes fuera de balance, para completar la cuenta de pérdidas y ganancias. El cuadro continúa, para mostrar los resultados y la distribución, en su caso, entre impuestos, reservas y dividendos. La columna "Las cuentas" refleja la imagen del banco, tal como lo presentan numerosos banqueros con problemas, cuando tratan de impedir que se conozca la situación real de la entidad y evitar las exigencias de recapitalización o la intervención por parte del supervisor. Pretenden así ganar tiempo en espera de que llegue una solución a través de una mejora en la economía, del resultado de operaciones de alto riesgo, de la venta del banco, de su fusión, de ayudas que pudiera aportar el gobierno, etc.

Descendiendo ya a los datos concretos del modelo, éste muestra un banco o un sistema con activos totales que cifra en 100 unidades monetarias, para reflejar fácilmente el significado de cada partida en términos de porcentajes. El banco que se muestra resulta teóricamente muy líquido (10 % de los activos son "caja"), muy bien capitalizado (también el capital alcanza una proporción del 10 % sobre los activos totales) y muy rentable (8,3% antes de impuestos, como proporción sobre sus activos totales).

Dinámica de la insolvencia oculta
Cuentas versus realidad: Un modelo basado en la experiencia.

Cuentas de Balance	LAS CUENTAS			LA REALIDAD			FLUJOS
	Volumen	%	Ing/Gast	Volumen	%	Ing/Gast	
Caja	10	0	0.00	10	0	0.00	
Locales	10	0	0.00	10	0	0.00	
Credits/Valores	80	-	-	80	-	-	
Buenos	80	35	28.00	40	35	14.00	
Improductivos	0			20	0	0.00	
Malos	0			20	0	0.00	
Provisiones	0			(20)			
Total Activos	100	-	28.00	80	-	14.00	14.00
Capital	10			10			
(Perdidas)	0			(20)			
Capital Neto	10	0	0.00	(10)	0	0.00	
Depositos	60	15	9.00	60	15	9.00	
Credit. Bancos	30	25	7.50	30	25	7.50	
Total Pasivos	100	-	16.50	80	-	16.50	(16.50)
Margen Financiero			11.50			(2.50)	(2.50)
Comisiones			3.00			3.00	3.00
Costes Oper.			(6.00)			(6.00)	(6.00)
Amorizaciones			(0.20)			(0.20)	
Provisiones			0.00			(4.00)	
Total Otros Ing/Gastos			(3.20)			(7.20)	(3.00)
Resultados A. De							
Impuestos			8.30			9.70	(5.50)
Impuestos			(2.77)			(2.77)	(2.77)
Reservas			(2.77)				
Dividendos			(2.77)			(2.77)	(2.77)
Resultados Reales						(15.24)	(11.04)

Al Final Del Nueva Pérdida Acumulada (1)	(35.24)
Ejercicio Nuevo Patrim. Neto (2)	(25.24)

(1) Pérdida Acumulada = Pérdida Anterior + Resultados Antes De Impuestos + Impuestos + Dividendos = (20)+(9.70)+(2.77)+(2.77)
(2) Patrimonio Neto Real = Capital Neto + Resultados Antes De Impuestos + Impuestos + Dividendos = (10)+(9.70)+(2.77)+(2.77)

Aunque puede haber otras prácticas cosméticas, la clave del maquillaje suele consistir en mostrar la totalidad de la cartera de créditos y valores (80 unidades monetarias) como buenos y rentables. Según tal presentación, no existen activos improductivos o malos. Por lo tanto, dicha cartera proporciona un hipotético rendimiento medio del 35% y no requiere provisiones o amortizaciones. La parte de la realidad que no puede ser disfrazada es la alta proporción de costes operativos (6%), equivalente a dos veces los ingresos que no proceden de la cartera, es decir, las comisiones, que suponen un 3% del balance. A pesar de los altos costes operativos, como no

se reconoce cartera mala, el beneficio antes de impuestos resulta de 8,3 % sobre los activos totales, porcentaje que va más allá del que obtienen muchos bancos internacionales.

El modelo presupone que estos beneficios se distribuyen por tercios iguales, destinándose de una manera convencional a pagar el impuesto de sociedades, dotar reservas y pagar dividendos.

La columna “La realidad” muestra las cuentas reales, que afloran un día, como consecuencia de la llegada de nuevos dueños, de la entrada en vigor de nuevas normas, de su más rigurosa aplicación, de inspecciones más profundas o de una voluntad política más fuerte.

En la realidad que describe esta segunda columna, solo 40 unidades monetarias (de las 80 que constituyen la cartera de créditos y títulos) son consideradas buenas y proporcionan unos rendimientos medios del 35 %. Otras 20 unidades, tal vez sean recuperables en algún momento (créditos hipotecarios, por ejemplo), pero resultan improductivas, no proporcionan ningún rendimiento y deberían ser provisionadas, al menos gradualmente. Por último, otras 20 unidades son activos malos o perdidos, a los que no se debe reconocer ningún ingreso y que deberían ser amortizadas.

Como resultado del ajuste en los ingresos, el margen financiero resulta ahora negativo (2,50). Como consecuencia de la amortización de los activos perdidos, los recursos propios netos resultan negativos (10) y las provisiones para los activos no productivos (4) son aplicadas a lo largo de un calendario de cinco años. Los resultados reales antes de impuestos se sitúan claramente en números rojos (9,70). Los flujos reales se sitúan también en cifras rojas (5,5).

A pesar de esta realidad negativa, como el banquero ha seguido declarando beneficios, tal como se refleja en la columna “Las cuentas”, la entidad continúa pagando impuestos y dividendos. Los cuales se añaden a los resultados y flujos negativos, que alcanzan así una proporción de (15,24) y de (11,04) respectivamente. La pérdida acumulada que resulta después de un año sin tomar medidas correctivas se sitúa ahora en (35,24).

Es decir, el banco o el sistema en cuestión no está líquido, no es solvente, ni rentable. Sin embargo, mientras continúa el maquillaje de la realidad, el banco puede mantenerse líquido, ya que puede seguir captando depósitos del público y créditos de otros bancos, incluso a veces del Banco Central. Lo cual consigue en base a su contabilidad maquillada y a la alta remuneración que ofrecen por tales recursos. Cuando finalmente

el banco se queda ilíquido, sus recursos propios ya han sido perdidos varias veces y el gobierno, aunque tardamente, se ve obligado a actuar. Lo cual resulta mucho más difícil, costoso y traumático que una acción correctiva temprana.

De este modelo resulta evidente que, si la situación de insolvencia de un banco o de un sistema no se desvela, no se aborda y sigue mostrándose al público y a los analistas tal como aparece en la columna “Las cuentas”, es decir, sin desvelar “La realidad”, el aparente cumplimiento de las normas mínimas de capital es una ilusión y los controles que puede ejercer el mercado, basados en el análisis de la información que proporciona el banquero, no solo serán insuficientes, sino que, con toda probabilidad, resultarán equivocados e incluso contraproducentes.

III. Puntos de partida

A. Reflexiones

Antes de entrar en el análisis de los posibles efectos de Basilea II en los sistemas frágiles, se exponen aquí algunas reflexiones que pueden ser relevantes:

1. Un capital fuerte y un nivel realista de provisiones son buenos para cualquier banco, tanto si es privado como si pertenece al Estado. Es dudoso que los mercados penalicen un alto nivel de capital y de provisiones. Más probable es que lo premien, teniendo en cuenta la solidez sostenible que ello supone y la mayor rentabilidad que permite el disponer de abundantes recursos sin coste. Por tanto, el objetivo de banqueros y supervisores no debe ser ablandar las normas o encontrar procedimientos para evitar su plena aplicación.
2. Es lógico que los bancos con mejor calidad de riesgo requieran menores niveles de capital y que los más débiles los requieran mayores. Porque la competencia en pie de igualdad – o “*level playing field*”- no debe entenderse referida a niveles iguales de capital, proporcionales simplemente con el tamaño del balance, sino como niveles de capital igualmente proporcionados a los riesgos reales de cada banco.
3. Con todo, de poco sirven las normas de recursos propios, llámense Basilea I o Basilea II, si no se ven acompañadas de unas rigurosas exigencias de provisiones. Porque, si las provisiones son insuficientes, los bancos no estarán bien capitalizados. Y no habrá provisiones realistas, ni sistemas financieros sosteniblemente fuertes, si no existe un manejo fuerte de los bancos y una supervisión fuerte.

4. Por último, no debe olvidarse que existen políticas y normas que son buenas para sistemas fuertes y en situaciones de economía próspera, pero que pueden ser ineficaces o incluso contraproducentes, cuando se aplican a sistemas con problemas serios o a situaciones de economía deteriorada. Por situarnos en un contexto actual, en opinión del autor, introducir sistemas que favorecen la autorregulación, en tiempos de escándalos contables o en un contexto en el que aún es frecuente la insolvencia no desvelada y la supervisión deficiente y no consolidada, podría debilitar los sistemas financieros y la propia función supervisora.

B. Realidades

Junto con estas reflexiones, se recogen aquí algunas realidades comprobadas en la práctica y que pueden arrojar luz a la hora de valorar Basilea II en su aplicación a los sistemas frágiles.

1. La historia dice que, aunque existe una gran variedad de riesgos que pueden afectar a la banca, la gran mayoría de las crisis financieras graves se producen por la existencia de carteras de crédito malas, que han permanecido largo tiempo sin revelar ni provisionar y reconociendo intereses ficticios. Tanto por los banqueros como por los supervisores. Y que solo se han abordado cuando ha aflorado una situación de iliquidez o de fraude. Lo cual resulta demasiado tardío y costoso.
2. Los recursos propios en los libros, por altos que sean, no equivalen al nivel real de capitalización, y pueden ser engañosos, si no van de la mano de normas sobre provisiones realistas que cubran las pérdidas. No solo las pérdidas ya incurridas, sino también las razonablemente esperadas. De hecho, el nivel real de capitalización de un banco no viene dado por los recursos propios en libros, sino por el neto de tales recursos menos la insuficiencia de provisiones.
3. Cuando los bancos gozan de buena salud, los banqueros son transparentes y el control de los mercados puede funcionar. Pero, como ya se ha dicho, cuando los bancos tienen problemas serios, tienden a no desvelar la realidad ante el mercado, los depositantes y los supervisores. En estas situaciones, los peores créditos –los que pueden hacer quebrar un banco– están clasificados como buenos en los libros, no son provisionados, y contabilizan intereses que nunca se percibirán. Así lo deciden discrecionalmente los dueños o las gerencias. Los auditores externos no suelen corregir estas prácticas. A veces, tampoco los propios supervisores.

4. Podrá decirse que esta situación no se dará cuando los sistemas de control internos son buenos, tema en el que Basilea II hace, con acierto, fuerte hincapié. Aceptado. Pero la realidad es dinámica. Y se dan numerosos casos en los que, siendo buenos esos sistemas hasta un determinado momento, dejan de serlo cuando aparecen los problemas. Por qué, entonces, los peores créditos se hurtan a los sistemas de control. ¿Cómo? Se otorgan o se localizan fuera de esos sistemas, en entidades filiales, en bancos paralelos o en plazas protegidas por el secreto bancario y no consolidadas. O se mantienen dentro de esos sistemas de control, pero se maquillan a través de renovaciones, reprogramaciones, reestructuraciones o superposición de garantías, que disfrazan pérdidas esperadas, cuya detección puede escapar a sistemas de control teóricamente buenos, cuando las normas locales dan un tratamiento benévolo a tales operaciones.
5. No son muy frecuentes los casos en que auditores, calificadoras o analistas identifican alguna de estas situaciones. Recuérdese los recientes casos de Enron, Worldcom, Parmalat y otros muchos. Pero sí existen muchos supervisores – no todos – que las han identificado. En todo caso, los supervisores tienen una responsabilidad pública. Y cuando su ejercicio se ve condicionado o diluido por la actuación de auditores, calificadoras o analistas, las consecuencias suelen ser muy negativas.

IV. Un intento de valoración

El acuerdo de capital Basilea II está orientado especialmente para bancos internacionales o sofisticados para los que Basilea I se había mostrado ya insuficiente. También contiene una opción estándar que puede ser válida para cualquier clase de institución como umbral mínimo de solvencia, pero cuyos parámetros están calibrados para países desarrollados y precisan ser adaptados a los entornos económicos y legales de países en desarrollo. Precisamente por estar orientado especialmente para bancos internacionales y para países desarrollados, los mecanismos de Basilea II, incluso los más sofisticados, pueden a la vez resultar “falsos amigos” en los sistemas financieros frágiles.

Basilea II agrupa en tres Pilares los diferentes mecanismos para la fijación de niveles mínimos de capital. El Pilar I, basado en mecanismos internos de autocontrol, el Pilar II, basado en la supervisión y el Pilar III, basado en la transparencia y en el

control del mercado. La conjunción de estos tres pilares supone un importante progreso técnico de probable eficacia en los bancos y sistemas a los que Basilea II apunta como objetivo inicial. Sin embargo, en la medida en que la labor del supervisor haya de basarse en valoraciones o en procesos establecidos por el propio banco o en el control del mercado, como ocurre claramente con los Pilares I y III, el supervisor puede correr el riesgo de alejarse del conocimiento de la realidad de los bancos o sistemas en situación de insolvencia no desvelada. Porque la información de base rara vez será fiable.

El caso del Pilar II es diferente, ya que exige a las entidades que desarrollen procesos de gestión de riesgos y dispongan de una estrategia de solvencia. El Pilar II también exige a los supervisores que evalúen el perfil de riesgo de las entidades, su gestión y sus estrategias y que tomen las medidas adecuadas cuando no estén satisfechos del resultado. Entre las posibles acciones pueden encontrarse la necesidad de incrementar las provisiones contables necesarias, la mejora de sus procedimientos de gestión e incluso recargos en los requerimientos de capital. Lo que no define el Pilar II es si la evaluación del supervisor debe o puede efectuarse en base a los sistemas o procesos existentes en las entidades o mediante el examen directo, "in situ", de la documentación de riesgos individuales. De tal manera que el supervisor que quiere proceder a tal examen está en su derecho de hacerlo. Pero también lo está el supervisor que, por las razones que fuere, opte simplemente por validar procesos, procedimiento menos fiable en sistemas frágiles.

A. Algunos puntos fuertes

Entre los muchos méritos del nuevo sistema, únicamente se recogen aquí los siguientes:

1. La iniciativa Basilea II y los cinco o seis años de esfuerzo que ha supuesto su elaboración constituyen un intento serio de subsanar las insuficiencias de Basilea I y adaptar las normas de capital a los riesgos de los bancos y a su evolución. Y supone un gran esfuerzo de pericia, de sofisticación y de consenso internacional entre los actores en juego.
2. Basilea II computa nuevos riesgos, como el riesgo operativo, y refina la valoración de otros riesgos, que ya eran computados en Basilea I.
3. Promueve una mejora de los sistemas de manejo del riesgo y de control interno, tanto para los bancos que implanten Basilea II, como para aquellos que no lo hagan pero se preparen para su implantación. Lo cual es bueno en todo caso para la salud futura de bancos y sistemas.

4. Basilea II reconoce el principio de que la insuficiencia de provisiones para pérdidas debe ser deducida del capital. Lo cual, supone un progreso importante, en cuanto establece el vínculo indispensable entre capital y provisiones, que se echaba de menos desde los primeros intentos de Basilea I por establecer niveles mínimos de capital exigible. Ahora falta por regular este importante principio.
5. Basilea II adopta una actitud realista y flexible, en la medida en que prevé una implantación gradual, que de prioridad en el tiempo a los bancos internacionales y a aquellos sistemas que cuenten con altos niveles de solvencia y sofisticación. También permite enfatizar uno u otro de los pilares, para la mejor adaptación de los nuevos mecanismos a la realidad de cada sistema.

B. Riesgos

Junto a sus importantes méritos, Basilea II conlleva determinados riesgos para los sistemas frágiles. Riesgos que pueden derivarse de la misma aplicación de las normas que preconiza, de la exigencia de determinadas zonas grises en las mismas, o simplemente de situaciones de hecho derivadas de la cultura de autorregulación que emana del nuevo acuerdo. Estos riesgos pueden agruparse como sigue:

1. Complejidad

Las nuevas normas y mecanismos que preconiza Basilea II son básicamente el fruto del trabajo efectuado por subcomités técnicos, en los que ha podido prevalecer un tecnicismo excesivamente refinado y tal vez teórico, por encima de consideraciones prácticas. En todo caso, la complejidad de estas normas y mecanismos puede hacer difícil su comprensión por los banqueros y, a veces, por algunos supervisores, lo cual puede restar eficacia a su aplicación en la práctica.

2. “Level playing field”

Basilea II deja a los supervisores la opción entre unos u otros de los diferentes sistemas y componentes que contiene el nuevo mecanismo de fijación de capital mínimo. Lo cual favorece la posibilidad de que tales opciones recaigan a favor de aquellos que supongan una menor exigencia de capital. Además, la implantación simultánea y uniforme de Basilea II en los diferentes bancos y países resulta imposible. Todo ello, si bien tiene su lógica, va contra el objetivo de crear una base equitativa de competencia o “level playing field”. Algunas posibles consecuencias:

- La prioridad que se dará en el tiempo a la implantación de Basilea II en los bancos internacionales de los países industrializados puede liberar en estos exigencias de capital y causar así fuertes diferencias, tanto en sus propios sistemas financieros, como respecto a los países emergentes en general y una desigual posición de fuerza entre unos y otros países en el campo de las fusiones.
- La aplicación en un mismo país de normas de capital para bancos locales, diferentes de las aplicadas a las filiales de bancos extranjeros, puede crear nuevos problemas de coordinación entre supervisores de países anfitriones y países huéspedes. Problemas que pueden extenderse a sus bancos centrales en relación con los posibles préstamos de última instancia.
- Basilea II puede penalizar a los países y a los bancos con prestatarios de menor tamaño, lo cual no presupone necesariamente peor calidad o mayor riesgo. Crea así una desigualdad entre estos bancos y los que tienen una mayor proporción de créditos corporativos, más voluminosos, que, a veces, son los de mayor riesgo. Si, como consecuencia, se liberara capital en los grandes bancos (internacionales e incluso domésticos) y recargara las exigencias de capital en los bancos menores y más diversificados, se favorece la compra por aquellos de bancos menores, que quedarían en inferioridad de condiciones para subsistir.

3. Los mecanismos internos de control

El Pilar I de Basilea II se apoya en mecanismos internos de cada banco, como son los sistemas de control o los modelos estadísticos de previsión. Lo cual es un claro progreso técnico. Pero estos mecanismos no están experimentados y pueden resultar teóricos o falibles cuando son manipulados, en sistemas insolventes.

- Los sistemas de control interno son diseñados por los propios bancos, para ser después validados por el supervisor. Por supuesto que tales sistemas pueden ser rigurosos y eficaces. Pero también pueden ser manipulados para evitar la transparencia de los riesgos importantes, por los procedimientos ya descritos en este artículo.
- Los modelos matemáticos pueden no ser fiables. En efecto, las series de datos en que han de basarse pueden no existir o no ser homogéneas. Además, aún cuando existan tales series y sean fiables, su tendencia puede quebrarse súbita y significativamente. Y sin embargo, tal hecho puede no cambiar de manera sustancial los promedios de largos periodos anteriores y puede mantener así diagnósticos optimistas, que dificulten el conocimiento de la realidad en tiempo oportuno.

4. Banqueros, calificadoras y analistas

Basilea II atribuye gran importancia a la función de control de los banqueros, las calificadoras y los analistas del mercado. Y son actores de gran importancia, en efecto. El riesgo es que tal énfasis vaya de hecho en detrimento de la función del supervisor, en los sistemas frágiles. Profundizando en esta afirmación, se puede señalar los siguientes:

- Basilea II otorga un alto grado de discrecionalidad a los banqueros en temas clave, como son:
 - La estimación de las pérdidas esperadas
 - La valoración de las garantías, superpuestas o no, que es factor clásico de infravaloración de las pérdidas².
 - La categorización de numerosos tipos de riesgos.
 - La determinación de todos los componentes del IRB avanzado.

Esta discrecionalidad puede ser ejercitada con acierto y rigor. Pero, como se ha reiterado, suele utilizarse para evitar la transparencia de situaciones de insolvencia.

- La calificación de los riesgos soberanos, bancarios y corporativos por instituciones externas es también un buen complemento de la tarea del supervisor. Pero si hubiera de sustituir o condicionar la valoración de éste, conllevaría un fuerte riesgo de error o de optimismo, debido a:
 - La escasa solidez de dichas instituciones en una serie de países.
 - La ausencia de una regulación eficaz de su actividad.
 - La utilización de información pública no comprobada como base de su tarea analítica y calificadora.

- El Pilar III enfatiza la transparencia y el juicio del mercado como instrumento de control. Y con todo fundamento, ya que, en los sistemas maduros y solventes, resulta un excelente complemento de la supervisión. Por el contrario, como se ha reiterado en este artículo, en los sistemas frágiles, no se da nunca la transparencia. Y, por tanto, el riesgo – casi la certeza – es que el juicio del mercado pueda resultar claramente equivocado, al basarse en información no comprobada y con frecuencia ficticia.

5 La función pública del supervisor

La supervisión de los bancos es una función pública, de la que es responsable la institución que la desempeña. Tal función debe por tanto tener una clara prioridad jurídica. Por lo mismo, esta función no debería ser tratada como un instrumento de control más, ni relegada o condicionada por otros mecanismos de control, por muy

² IRB: Se refiere a Internal Rating Based Model

útiles que estos puedan ser en sistemas maduros y fuertes. Tampoco debería la función del supervisor alejarse de una actuación directa “*in situ*”, que le permita formular su propia valoración de los riesgos en base documental. Porque ello mermaría la posibilidad de disponer de diagnósticos realistas y oportunos, del necesario apoyo jurídico para imponer medidas preventivas y correctivas y de la seguridad jurídica indispensable para abordar casos de insolvencia.

¿Subyacen estos riesgos en los mecanismos que preconiza Basilea II? Posiblemente no. Pero no es ocioso recalcar que los Pilares I y III dan una relevancia especial a los controles internos y al control del mercado. Y que el Pilar II, destinado a reforzar al supervisor, deja sin definir si el control de los riesgos por parte de este ha de efectuarse mediante la simple validación de los procesos de gestión o mediante la inspección de los riesgos – crediticios y otros – en base a los documentos en que se plasman. Lo cual es un mecanismo mucho más eficaz. Y no es aventurado pensar que, en los sistemas financieros frágiles, podría de hecho verse limitada o condicionada la función del supervisor.

Debe también tenerse en cuenta que, cuando el supervisor procede a adoptar fuertes medidas correctivas o intervenir entidades insolventes para su resolución, no es infrecuente que los banqueros afectados emprendan acciones judiciales, incluso penales, en su defensa. Y es fácil imaginar las dificultades en que pueden encontrarse los jueces para comprender los mecanismos tan complejos y con tanto margen de interpretación como los que preconiza Basilea II. Por tanto, la adopción de decisiones acertadas por su parte puede resultar muy problemática.

La combinación de los factores señalados en los puntos anteriores puede llevar al supervisor a inhibirse en su celo investigador y corrector. Precisamente en los sistemas frágiles, que son los más necesitados de una supervisión fuerte.

Por supuesto que estos temores pueden ser infundados si existe la voluntad política de que el supervisor tenga una función fuerte y claramente definida. Pero el tiempo dirá.

A. Relevancia

Los principios expuestos y las realidades descritas más arriba son relevantes para numerosos países latinoamericanos, ya que subsisten en esta región frecuentes situaciones de insolvencia, no reveladas por los banqueros ni abordadas por los supervisores. También se dan en buena parte de esta región los riesgos de Basilea II que se describen en este artículo.

B. Algunas peculiaridades

Además, se dan en América Latina determinadas peculiaridades que merecen ser comentadas.

1. Después de la llamada “década perdida” de los años 80, muchos países emprendieron en los años 90 serios esfuerzos para fortalecer sus leyes y normas bancarias y para mejorar sus instituciones y sus equipos supervisores. Quedaron todavía lagunas significativas en áreas clave como son la consolidación – tanto contable como supervisora - y el tratamiento de la insolvencia de las entidades financieras. Esto último debido en buena parte a una política monetaria o fiscal miope, que no quiere aceptar que las distorsiones y, por tanto, los costes resultan ineludibles y mucho mayores si se deja pasar el tiempo. Pero también por falta de voluntad política. En todo caso, la aplicación de los principios básicos de Basilea I, emitidos en junio de 1988, aunque fue desigual, experimentó serios progresos y pasó a ser una referencia obligada para todos los países.
2. Pero a la vez que las leyes y normas mejoraron sensiblemente, las prácticas supervisoras siguieron peor suerte en no pocos países, particularmente en las áreas de valoración de activos de riesgo, provisiones y reconocimiento de ingresos por intereses. Ello llevó a muchos bancos, grandes o pequeños, a mostrar al público buenos niveles de capital y beneficios en sus libros, cuando en realidad estaban descapitalizados e incurrían en pérdidas corrientes. Lo cual les hacía propicios a caer víctimas de crisis macroeconómicas y también a contagiar a otros bancos y contribuir así a desencadenar crisis sistémicas.
3. Más tarde, vinieron las crisis generalizadas de los primeros años 2000. Y surgió una política muy generalizada de tolerancia o “*forbearance*”. Numerosos gobiernos introdujeron normas menos rigurosas o simplemente aceptaron el incumplimiento de las normas existentes. Esta política, que ha remitido recientemente, sigue viva en algunos países. Y es un hecho financieramente irrefutable, aunque con frecuencia ignorado, que si las pérdidas corrientes subsisten, la tolerancia agrava

la insolvencia, aumentando el stock de pérdidas. Lo que es más grave, la tolerancia puede también incentivar el “*moral hazard*” o riesgo moral del banquero, el maquillaje e incluso el fraude. Y es muy poco frecuente que una mejora en la economía, de por sí, llegue a tiempo para resolver estos problemas.

C. El caso especial de los bancos del Estado

Numerosos bancos del Estado surgieron en su momento, como consecuencia de una ideología político-económica y desempeñan funciones de banca comercial o banca múltiple. Compiten abiertamente con la banca privada, pero en condiciones privilegiadas, ya que gozan sistemáticamente de liquidez y el público los identifica con el Estado en cuanto a seguridad. Además, gozan generalmente del favor político, al ser nombrados sus dirigentes en base a motivaciones no profesionales. Otros bancos del Estado surgieron con el objetivo de impulsar el crédito en determinados sectores, a través de determinados tipos de financiación y con especiales condiciones de plazo e interés por considerar que aquellos sectores requerían un impulso especial o que no recibirían de la banca privada los volúmenes de crédito deseables. Estos fueron los denominados “bancos de desarrollo”.

Tanto los estrictamente dedicados a banca comercial como los bancos de desarrollo han escapado con frecuencia a la aplicación de la normativa bancaria general y a la labor supervisora de las instituciones responsables de esta función, en todas sus facetas.

Muchos de los bancos del Estado resultaron terreno abonado para la aplicación de políticas no independientes en su actividad crediticia y de recuperación. Incluso, algunos gobiernos utilizaron estos bancos para efectuar funciones propias del Banco Central, sobre todo en materia de préstamos de última instancia. Y también para la financiación de operaciones de compra de bancos que favoreciesen los procesos de privatización.

Como consecuencia de todas estas características, la mayoría de los bancos del Estado han funcionado en situación de insolvencia real, creciente y no desvelada y con pérdidas corrientes, tampoco transparentadas.

Desde mediados de los años 80, se impuso internacionalmente una política de liquidación de los bancos del Estado no viables. También se generalizó la privatización de los restantes, con frecuencia acompañada de mecanismos de recapitalización. Aunque las políticas de liquidación y privatización fueron oportunas y acertadas, los resultados de las privatizaciones fueron desiguales, cuando los criterios de

recapitalización y de selección de los nuevos propietarios no fueron rigurosos. Han subsistido bancos del Estado, tanto comerciales como de desarrollo, en numerosos países. En algunos de ellos se han introducido ciertas mejoras en los niveles de capital y en la administración. También han pasado a estar sujetos a la normativa bancaria general. Pero raras veces a la supervisión ordinaria y a las medidas correctivas que corresponden a las situaciones problemáticas. Los problemas antes descritos se han podido paliar, pero no se han resuelto.

Hoy no son pocos los gobiernos que se resisten a efectuar nuevas privatizaciones, por razones de política general, por mantener el instrumento que los Bancos del Estado suponen, por considerar que determinados bancos privatizados no han cumplido la función crediticia que de ellos se esperaba o por una tendencia frecuente a fomentar el microcrédito desde Bancos del Estado. Y muchos de estos bancos permanecen en situación de insolvencia no desvelada.

D. Algunas reflexiones prácticas

Es más que probable que Basilea II no se aplique de momento en un buen número de países de Latinoamérica, por considerar sus gobiernos que sus sistemas carecen de la madurez necesaria. Pero mis temores se refieren también a estos países. Porque los cinco o seis años durante los que se ha gestado Basilea II están dejando ya una impronta cultural favorable a la autorregulación, lo cual, en esa tierra de nadie que puede ser el largo tránsito hacia nuevos mecanismos, puede llevar de hecho a un debilitamiento de la supervisión directa. A este respecto, puede observarse en estos momentos cómo, en un contexto de liquidez, que siempre echa un velo sobre la insolvencia, numerosos supervisores y sus reuniones internacionales, parecen absorbidos por los temas derivados de Basilea II. La preocupación por la prevención o solución de “bancos problema” parece quedar a veces en un segundo plano.

En algunos países de Latinoamérica, si se pretende implantar pronto Basilea II, Y, al parecer, tales normas y mecanismos se aplicarían tanto a bancos privados como a Bancos del Estado. De ello parecen muy orgullosos los respectivos supervisores. Si los países en que se aplica Basilea II cuentan con sistemas financieros sanos y con una supervisión fuerte, que mantenga su prioridad jurídica y de hecho por encima de cualquier otro mecanismo a la hora de valorar riesgos, de exigir niveles de capital y de adoptar las necesarias medidas correctivas, su sistema financiero puede salir muy beneficiado en su conjunto.

Pero si, por el contrario, la supervisión no es fuerte o es muy tolerante, si se da una insolvencia extendida y no traspasada y si no existe una clara voluntad política de llevar a cabo una fuerte acción de provisionamiento y capitalización de bancos y sistemas, incluidos los bancos del Estado, una implantación prematura podría ser contraproducente. Y si se aplicara a la banca privada pero no a los bancos del Estado o se aplicara a ellos ficticiamente, la credibilidad de Basilea II y la del propio

sistema financiero del país sufrirían seriamente.

El consejo que el autor daría a los banqueros y a los supervisores que lo necesiten sería que no se apresuren ni actúen bajo presión, si no ven claro la mejora que puede aportar Basilea II. El mimetismo es un mal consejero y los nuevos mecanismos requieren mucho tiempo de preparación. Tiempo que, por otra parte, puede hacer aflorar los posibles fallos de los sistemas ahora preconizados y desencadenar mejoras.

En todo caso, sí sería de la mayor utilidad que cada país elaborase su propia hoja de ruta, en términos realistas y eficaces, que hagan compatible el progreso técnico que supone Basilea II con un enfoque *"back to basics"*. Por tanto, la hoja de ruta debe contener, por supuesto, la gran tarea de preparación técnica que haga posible en su día implantar Basilea II. Orientada hacia un Pilar II que prevea específicamente el acceso directo del supervisor a la base documental de los bancos y hacia la opción estándar, aunque sus parámetros estén aún pendientes de adaptación a los países en desarrollo.

Sin embargo, para este periodo de transición, las hojas de ruta deberían también incluir con énfasis especial el refuerzo del buen gobierno y de la supervisión. A tal fin se sugiere lo siguiente:

A. El buen gobierno

Sin esperar a que llegue Basilea II y sus nuevos mecanismos de exigencia de capital, los banqueros deberían tomar la iniciativa de:

1. Reforzar la calidad de sus gerencias, sus políticas de crédito y recobro, la gestión del riesgo y sus controles internos.
2. Incrementar la transparencia de la situación real de sus bancos, aunque tal vez gradualmente, por consideraciones prácticas.
3. Reordenar sus productos hacia los que supongan menos riesgos.
4. Asegurarse de situar las provisiones al nivel requerido por una visión realista de los riesgos y de las posibles pérdidas de su banco. Incluso las pérdidas esperadas, lo exija o no la normativa en vigor.
5. Y, como primeros responsables de la salud de su banco, inyectar el capital necesario para alcanzar niveles satisfactorios de recursos propios. Como mínimo,

los establecidos por Basilea I. Porque, aunque las exigencias de capital parecieran a algunos excesivas o dolorosas, un capital fuerte es garantía de futuro. Y porque cualquier posible exceso aparente en las exigencias de capital pudiera con toda probabilidad estar compensando las frecuentes insuficiencias de provisiones.

B. La supervisión

Los gobiernos, por su parte, deberían reforzar las instituciones y los mecanismos de supervisión, mediante la legislación oportuna para:

1. Dar al supervisor una fuerte independencia de actuación, una clara seguridad jurídica y una clara prioridad sobre otros mecanismos de control.
2. Reforzar las facultades del supervisor para efectuar inspecciones in situ e imponer sus valoraciones de los riesgos cuando resulten infundadas las efectuadas por los restantes actores. Y para aplicar con oportunidad medidas correctivas eficaces.
3. Reforzar los mecanismos institucionales y financieros encargados de asegurar una “salida” oportuna y eficaz de los bancos insolventes.
4. Revisar el marco legal, de manera que asegure la competencia e independencia de auditores externos, instituciones calificadoras y analistas del mercado.

Por encima de todo, el autor quiere destacar la gran importancia que tiene reforzar la función de inspección in situ. Sin este mecanismo de control, el gran esfuerzo que supone Basilea II podría resultar estéril en los sistemas financieros frágiles.