



Miami, 25 de abril de 2006

Reunión de Alto Nivel sobre la Implementación de Basilea II y otros Aspectos Centrales de Supervisión Bancaria en Latinoamérica y el Caribe. ASBA-FSI

Jaime Caruana
Gobernador del Banco de España

Introducción

En primer lugar, quisiera agradecer a Rich Spillenkothen y a Josef Tosovsky la invitación a participar en esta reunión conjunta del FSI y de ASBA, en la que vamos a poder tratar diversos aspectos fundamentales para la supervisión bancaria en el área Latinoamericana y del Caribe en los próximos años.

El orden del día de la reunión permite constatar dos cosas. La primera es que hay una gran cantidad de temas clave a discutir entre hoy y mañana, lo que demuestra la importancia y oportunidad de esta reunión que, estoy convencido, será fructífera para todos. La segunda es que Basilea II sigue siendo un tema central y prioritario para los supervisores y para la industria, como demuestra la presencia hoy aquí de importantes representantes de la banca a los que quiero agradecer su presencia.

Es bien sabido que el Comité ha dedicado una gran parte de sus esfuerzos a lo largo de los últimos años al desarrollo, primero, y la implementación, después, del Nuevo Marco Regulatorio del Capital. Hoy tendremos la oportunidad de debatir diversos aspectos relacionados con su implementación y puesta en marcha. Una vez concluida la fase de debate teórico y desarrollo normativo, la actuación del Comité, muy especialmente a través de su Grupo de Implementación (el AIG), ha estado centrada en la implantación del Acuerdo. Es tiempo, por tanto, de enfrentarse a esta realidad práctica, con sus dificultades y problemas, a través del dialogo con la industria y con el conjunto de supervisores mundiales.

La tarea es importante, ya que se trata de reforzar los sistemas bancarios y el sistema financiero internacional, haciéndolos más resistentes, más estables y por tanto, capaces de contribuir de una manera más eficaz al crecimiento y la estabilidad de nuestras economías.

A pesar de la importancia de Basilea II, la agenda prevista nos demuestra también que no es el único tema actual de interés para la comunidad supervisora. Mañana tendremos la ocasión de discutir uno de los proyectos que, estoy convencido, nos afecta a todos los supervisores reunidos aquí hoy. Me estoy refiriendo a la revisión de los Principios Básicos de Basilea.

En estas palabras introductorias de este encuentro me gustaría dar una visión general de los trabajos del Comité sobre estos temas. En primer lugar, haré referencia a la revisión de los Principios Básicos de Basilea, para posteriormente centrarme en la implementación Nuevo Marco de Capital. Me referiré a la necesaria colaboración y coordinación entre supervisores y haré una breve referencia al resto de temas específicos de implementación en los que está trabajando actualmente el AIG.

Revisión de los Principios Básicos de Basilea

Si miramos los titulares de prensa de un tiempo a esta parte, podríamos fácilmente concluir que la actividad del Comité a lo largo de los últimos años se identifica casi en exclusiva con Basilea II. No obstante, durante todo este tiempo el Comité ha invertido considerables esfuerzos en la elaboración de recomendaciones que estimamos fundamental desde el punto de vista supervisor, pero que no han recibido tanta atención como todo lo relacionado con Basilea II.

La revisión de los Principios Básicos es un buen ejemplo. Es posible que su carácter de recomendación destinada específicamente a los supervisores, centrada en la efectividad de la supervisión, sin establecer requerimientos directos para la banca –aunque evidentemente afecte a su actividad de modo indirecto- explique por qué no ha producido el mismo caudal de titulares que otras iniciativas. Sin embargo, creo que todos coincidimos en la importancia que los Principios Básicos han tenido y siguen teniendo, y sabemos que su cumplimiento es un objetivo prioritario para la práctica totalidad de los supervisores.

El propósito de los Principios Básicos es establecer un conjunto de requerimientos mínimos que deben cumplirse para poder considerar que una supervisión bancaria es adecuada. Ello permite detectar áreas que precisan ser mejoradas y facilita una planificación racional para el logro de dichas mejoras. El tiempo ha demostrado que los Principios Básicos han cumplido satisfactoriamente con estos objetivos marcados desde que fueron publicados por primera vez en 1997. Además, han permitido establecer un marco de referencia internacionalmente aceptado sobre el que poder evaluar los enfoques de supervisión de los distintos países. De este modo, han ayudado a mejorar y favorecer la convergencia de los estándares de supervisión bancaria y, con ello, han contribuido a la estabilidad financiera global.

Entonces, ¿por qué revisarlos, aunque no sea de forma importante?. En primer lugar, todos conocemos los cambios que se han producido en la banca, en los sistemas financieros en general y en la supervisión bancaria desde el año 97. Nuevos retos han aparecido o han incrementado su importancia, lo que ha llevado en muchas ocasiones al desarrollo de nuevas recomendaciones por parte del Comité de Basilea y de otros organismos internacionales. Por otra parte, se ha ganado experiencia en la aplicación de los Principios Básicos en distintos países. El Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP), una iniciativa conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, se ha convertido en la principal fuente de información sobre su aplicación, con más de 100 misiones de FSAP realizadas hasta la fecha.

Además, cuando se publicó la Metodología en el año 99, el Comité ya anticipó que la formulación de estos principios debía considerarse un proceso iterativo, en el que nuevos avances en regulación y supervisión debían introducirse conforme se fuese ganando en experiencia en su

aplicación. Por tanto, para que los Principios Básicos sigan siendo un estándar plenamente vigente, flexible y global en su aplicabilidad, el Comité consideró que había llegado el momento de actualizar su contenido.

Naturalmente, entre los cambios ocurridos desde 1997 a los que me he referido incluyo Basilea II. Sin embargo, quisiera recordar que el Comité ha declarado expresamente que, a pesar de la conveniencia de moverse en la dirección de Basilea II, la implementación completa y estricta de Basilea II es una decisión que sólo puede ser tomada por las autoridades del país y que puede no ser una prioridad para algunos países. Por consiguiente, el Comité no pretende utilizar la actualización de los Principios Básicos como un medio para arrastrar países hacia la implementación de Basilea II. El nuevo Marco del Capital no es en ningún caso, un requisito necesario para el cumplimiento de los Principios Básicos actualizados, si bien, como he dicho, creo que hay poderosas razones para defender que Basilea II es la dirección hacia la que la regulación y supervisión debe moverse.

La revisión ha seguido dos orientaciones generales básicas. La primera ha sido limitar los cambios a aquellos aspectos esenciales y necesarios para poder mantener la vigencia de los Principios Básicos sin que por ello se perdiera la continuidad y comparabilidad con los estándares anteriores.

Ejemplos de esos cambios esenciales son la inclusión de un nuevo principio “paraguas”, recomendando que los bancos tengan sistemas integrados de gestión de riesgos, que incorpora todos los aspectos comunes a los distintos tipos de riesgos. En esta misma línea, se ha puesto más el acento en riesgos menos tratados en la versión actual de los Principios, es decir, los de interés, operacional y de liquidez. Finalmente, cabe también señalar que se han actualizado los criterios relativos a la prevención del blanqueo de dinero y de la financiación del terrorismo.

La revisión, por tanto, no cuestiona el trabajo realizado basado en los principios publicados en 1997, ni por supuesto la planificación de reformas basadas en ellos. Tampoco hay una necesidad urgente de actualizar las evaluaciones; a este respecto, cabe subrayar la validez de las auto-evaluaciones realizadas por los propios países, como complemento a las evaluaciones realizadas por el Fondo y el Banco Mundial en sus misiones FSAP.

La segunda orientación general que ha seguido la revisión de los Principios Básicos ha sido mantener su carácter como estándar universal único como modo de evaluar la calidad de la supervisión bancaria, con independencia del grado de complejidad que presente el sistema financiero de cada país. Para mantener esta universalidad, por un lado, se ha reflejado con mayor profusión a lo largo del texto la idea de que los principios deben aplicarse de modo proporcional, considerando siempre la materialidad de los riesgos o la complejidad de las actividades, con ello se consigue adaptar su aplicabilidad a sistemas financieros menos complejos. Por otro, los nuevos principios, al tener en cuenta las prácticas más avanzadas, han ganado en vigencia a la hora de

asesorar sistemas financieros complejos que antes excedían el alcance de muchos de los criterios fijados.

Me gustaría manifestar que este carácter universal es uno de los aspectos más positivos de los Principios. Para conseguirlo, el Comité ha trabajado estrechamente con un conjunto muy amplio de supervisores. Así, la preparación de los primeros borradores se realizó a través de equipos mixtos con igual número de representantes de países miembros y no miembros del Comité, involucrando también al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial como partes interesadas en esta revisión.

Los borradores inicialmente aprobados por el Comité, en Octubre del año pasado, se sometieron posteriormente a un periodo de consulta limitada exclusivamente al resto de organismos internacionales emisores de normas y a los grupos regionales de supervisores. A este respecto, quiero aprovechar mi presencia aquí para agradecer la importante contribución de ASBA, que conjuntamente con otros grupos regionales han dado lugar a multitud de mejoras en los documentos que han sido finalmente enviados para consulta pública el pasado 6 de Abril.

No quisiera acabar este punto, sin señalar que la revisión de los Principios Básicos es un claro ejemplo de cómo la colaboración con el máximo número de supervisores y organismos internacionales interesados en una regulación puede ser, no sólo posible, sino claramente beneficiosa para la calidad y vigencia de las recomendaciones resultantes, y es sin duda el modo de trabajo que se ha marcado el Comité para el futuro.

Implementación de Basilea II: la cooperación transfronteriza entre supervisores

Otro tema en el que la colaboración entre supervisores es absolutamente capital, y que tendremos la oportunidad de debatir hoy en profundidad, es el de la implantación de Basilea II en su vertiente transfronteriza. En este sentido, la banca ha venido realizando diversas peticiones y propuestas. Somos conscientes de la importancia de este tema, para la consistencia de la implantación transfronteriza de Basilea II y para reducir la carga de trabajo tanto de la industria como de los supervisores. El trabajo ha sido y sigue siendo intenso y creo que es necesario seguir avanzando con pragmatismo.

Muchas de las cuestiones señaladas no se pueden considerar consecuencia directa de la implementación de Basilea II, más bien han existido desde siempre en el contexto de la supervisión de grupos internacionales, aunque evidentemente son problemas reales. La cooperación supervisora es un proceso complejo, y que requiere tiempo, que no se resuelve por decreto; y creo que la manera de avanzar en el proceso es centrándose en los temas y casos reales, y ha pasado el tiempo de discutir situaciones hipotéticas o teóricamente posibles pero que en la práctica no tienen relevancia.

No obstante, hemos de reconocer que la implementación de Basilea II en grupos bancarios internacionales plantea nuevos retos y exige un mayor grado de coordinación entre la actuación del supervisor local y consolidado, especialmente en lo relativo a la implantación de enfoques avanzados.

Una vez aceptada la necesidad de continuar avanzando en la coordinación, quisiera expresar una cierta preocupación por que estas dificultades sirvan para justificar, que grupos internacionales bancarios que vayan a los enfoques avanzados tiendan a la utilización de los enfoques menos sofisticados, en países de acogida, incluso en aquellos países que admitan los enfoques avanzados. De hecho, algunos observadores están señalando, creo que de manera injustificada, que la menor implementación de enfoques avanzados en filiales puede ser consecuencia de la falta de coordinación entre supervisores. El riesgo que corremos es terminar con grupos bancarios internacionales en los que los enfoques avanzados tiendan a ser utilizados prácticamente en exclusiva por la matriz. Creo que este resultado no es óptimo, ni deseable y se queda corto en cuanto a los objetivos de mejorar la estabilidad y eficiencia del sistema financiero internacional, a los que Basilea II puede contribuir de manera mucho más eficaz si se aplica apropiadamente.

Se plantean, además, problemas de cómo consolidar el capital de estas filiales. Por ejemplo, un banco con un enfoque avanzado a nivel de grupo y que tenga filiales fuera de su país de origen con enfoque estándar. Este banco tiene que realizar un doble cálculo, por una parte, el correspondiente a los enfoques de sus filiales y por otra, debe recalcular los requerimientos de esas filiales con el enfoque utilizado por el grupo en su conjunto, que será el de la matriz en el país de origen para realizar la consolidación a efectos del cálculo de las necesidades globales de recursos propios. Este doble cálculo es el que puede resultar oneroso, aunque en algunos casos necesario, y, en todo caso, requiere una estrecha colaboración entre los supervisores de origen y acogida para que el sistema global de la entidad recoja adecuadamente las características y sensibilidad del mercado local.

El AIG está tratando de fijar qué criterios serían aceptables a nivel consolidado en el supuesto, bastante frecuente, de que un grupo cuente con filiales sometidas a requerimientos locales distintos de Basilea II. En éste y otros temas, el AIG está recomendando aplicar un cierto grado de flexibilidad, considerando siempre tanto la materialidad de estas diferencias a efectos de Capital como la carga regulatoria para las entidades. Ello implicaría aceptar, en algunos casos que pueda parecer adecuado, un solo cálculo para determinadas filiales, solucionando el tema del grupo mediante la agregación en lugar de consolidación. No obstante, esta debe ser un flexibilidad limitada, rigurosa, responsable que propiciase una transición lo más suave y menos costosa posible, pero no debería plantear problemas de arbitraje. Como he dicho este es un tema en debate, no es fácil, pero dada la conveniencia del principio de que en un mismo grupo se utilice un único enfoque, tanto en filiales como en el consolidado, insisto, manteniendo la cultura y sistemas de riesgos globales adaptados a las sensibilidades de cada mercado, parece también conveniente

pedir a los países de acogida un esfuerzo adicional en estudiar y permitir, en la mayor medida posible, la aplicación de este principio.

Este no es más que un ejemplo de las actividades en las que AIG está trabajando activamente. En relación al reparto de tareas y la necesaria coordinación entre el supervisor consolidado y el de acogida a la hora de implementar el Nuevo Acuerdo de forma eficiente, el AIG ha desarrollado un documento acerca del reparto de información entre supervisores, conjuntamente con el CPLG – grupo de contacto del Comité que incluye 16 países no miembros, además del Fondo y del Banco Mundial-. Este documento, que esperamos poder publicar próximamente tras incorporar diversos comentarios recibidos durante el periodo de consulta pública, no resuelve todos los problemas, pero supone un avance significativo en la mejora de la coordinación y reparto de tareas entre supervisores.

Estamos también siguiendo de cerca cómo se está afrontando en la práctica la cooperación entre países con competencias sobre entidades integradas dentro de grupos bancarios internacionales. A este respecto, el AIG está recogiendo y compartiendo información y experiencias relativas al funcionamiento de los acuerdos bilaterales así como de los llamados colegios de supervisores. Creo que cualquiera de estas dos fórmulas de colaboración puede ser plenamente válida, en función de la dimensión y complejidad del grupo en cuestión.

A lo largo de los años los supervisores han venido estableciendo entre ellos este tipo de acuerdos de intercambio de información y de cooperación recíproca, como medio para ejercer una eficaz supervisión transfronteriza. El tiempo ha demostrado que estos acuerdos alcanzan una mayor eficacia cuando las relaciones entre los supervisores de origen y de acogida se basan en la confianza mutua.

En este sentido, opino que los supervisores deberíamos huir de enfoques excesivamente formalistas y legalistas y tratar de ser pragmáticos. Creo que las preguntas a responder no son tanto legales como operativas. Se trata de encontrar la cooperación que nos hace a todos más eficientes en el uso de nuestros recursos, disminuye la carga supervisora en las entidades y que mejora la estabilidad del sistema financiero.

En conclusión, considero que por encima de las normas y protocolos formales, lo que verdaderamente importa es la cooperación y comunicación leal entre colegas supervisores. La cooperación es, desde luego, una vía de dos direcciones y creo que todos entendemos que se debe aceptar un mínimo grado de flexibilidad, basado en la mutua confianza y la reciprocidad, si queremos que esta cooperación entre supervisores sea efectiva.

Implementación de Basilea II, resto de aspectos

Centrándome en el resto de temas que se están discutiendo actualmente, quisiera señalar el Pilar II del Acuerdo como un aspecto al que se está prestando una creciente atención. En concreto, se están intercambiando puntos de vista respecto a cómo puede y debe ser aplicado este Pilar de un modo consistente dentro de un grupo bancario internacional. Como podemos observar la cooperación entre supervisores no es un tema circunscrito al uso de modelos avanzados dentro del Pilar I, de ahí que sea necesario poder aplicar ese grado de flexibilidad en cuanto a la naturaleza y alcance de esta cooperación, al que me he referido con anterioridad.

Existen también determinados temas en los que sería deseable que tanto la banca, como los supervisores avanzasen de forma algo más decidida. Por ejemplo, en relación al riesgo operacional y al llamado enfoque híbrido -que establece cómo el requerimiento de capital por riesgo operacional calculado de forma agregada empleando modelos avanzados (AMA) puede ser distribuido o asignado dentro de un grupo bancario- los supervisores nos encontramos en una situación en la que convendría dar pasos para clarificar algunos aspectos de este enfoque, pero en la que necesitamos que la industria avance más claramente en el desarrollo de modelos concretos de asignación.

Hay otros temas eminentemente prácticos que están siendo debatidos en el seno del AIG. Sin ánimo de ser exhaustivo, sí me gustaría mencionar que se está estudiando la materialidad que a efectos de Capital tienen las diferencias que siguen existiendo en algunas jurisdicciones en temas como la definición de incumplimiento. Se están también intercambiando puntos de vista respecto a cómo entender el denominado “test de uso” y las llamadas “LGDs en situaciones de estrés”. El AIG está tratando de establecer bajo qué circunstancias pueden ser aceptables todas estas diferencias, cuando están afectando a distintas unidades dentro de un grupo bancario, y bajo qué circunstancias sería preciso homogeneizar el tratamiento de algunas de ellas.

Otro aspecto práctico de la implementación se refiere al uso creciente por parte de muchas entidades de modelos y bases de datos externas, conocidas generalmente como “vendor products”. El Comité ha publicado recientemente una newsletter en la que se trata de clarificar las expectativas de los supervisores, en cuanto a los requisitos que deben cumplir, a la hora de aceptar este tipo de modelos y bases de datos en el contexto de enfoques IRB.

Conclusión

Como se puede ver, tenemos sobre la mesa una buena cantidad de temas abiertos en relación con la implementación del Basilea II. Muchos de estos temas ya existían con Basilea I, pero ahora somos mucho más conscientes de su dimensión y naturaleza y hemos creado mejores estructuras y procesos para tratarlos. Desde que se iniciaron los trabajos para la aplicación de las nuevas recomendaciones de capital, los miembros del Comité y la comunidad de supervisores en general

hemos ido avanzando muy significativamente en el entendimiento y resolución de las dificultades, y en este camino recorrido hemos ido mejorando el nivel de cooperación y confianza entre supervisores y, también, nuestro nivel de comunicación y entendimiento mutuo con la banca, en temas tan sensibles como la gestión de los riesgos y del capital.

La realidad a la que nos enfrentamos los supervisores ya era compleja antes de la introducción de Basilea II. En cambio nuestro conocimiento y nuestra manera de enfrentarnos a los riesgos y retos sí han ganado en calidad gracias a la introducción del Nuevo Marco de Capital. Me gustaría señalar que todo esto es, en mi opinión, positivo.

Quiero agradecer de nuevo esta oportunidad de ASBA y el FSI, siempre he encontrado muy útil, instructivo y un verdadero placer participar en las actividades organizadas por ambas instituciones, así que hoy el placer es doble y quiero agradecer a todos la excelente colaboración que se ha ido construyendo en los últimos años.

Muchas gracias.