

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

Mención en Derecho Financiero, Bursátil y de Seguros

**La Reforma de las Instituciones Financieras y la
regulación bancaria en el Ecuador a partir de Basilea II.**

Lilián Dávila Portugal

Quito, 2007

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Lilián Dávila Portugal

Quito, 5 de septiembre del 2007

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

Mención en Derecho Financiero, Bursátil y de Seguros

**La Reforma de las Instituciones Financieras y la
regulación bancaria en el Ecuador a partir de Basilea II.**

Tutor: Dra. María Laura Patiño

Lilián Dávila Portugal

Quito, 2007

Resumen Ejecutivo

La globalización, la creciente sofisticación de los sistemas de tecnología y la diversificación de las operaciones financieras ha ocasionado que las actividades financieras sean cada vez más complejas, por lo tanto, se ha hecho necesario que las instituciones financieras requieran de nuevos esquemas para identificar y mitigar los riesgos a los que están expuestas en sus operaciones. El Comité de Basilea, consciente de esta situación, en junio de 2004, publicó un Nuevo Acuerdo de Capital, conocido como Basilea II en el que incluía nuevos esquemas de medición de riesgos, e incluía requerimientos de adecuación de capital en función al riesgo operacional.

En el Ecuador, la introducción de la adecuación de capital en función al "riesgo operativo integral" como Primer Pilar de Basilea II, y la introducción y aplicación de los pilares 2 y 3 de Basilea II, esto es el "fortalecimiento institucional de reguladores, supervisores y supervisados" y la "disciplina de mercado", permitirá que las instituciones financieras ecuatorianas vayan implementando paulatinamente la generación de políticas y manuales internos institucionales; introducción e implementación de las buenas prácticas de gobierno corporativo; revisión y discusión con los reguladores respecto a la normativa de carácter general, en fin que lleguen a implementar una adecuada administración integral de riesgos.

DEDICATORIA:

A Dios, que me dio la oportunidad de vivir y construir este proyecto.

A Diego, por ser mi inspiración y el motor de mi existencia.

A mis padres, que me enseñaron el amor al estudio y a quienes les debo todo lo que soy.

AGRADECIMIENTO:

A la Universidad Andina Simón Bolívar, creadora del pensamiento académico.

Un especial GRACIAS a la Dra. María Laura Patiño, que con su gran conocimiento sobre Derecho Financiero orientó con erudición este trabajo.

A mi madre, por el apoyo eterno en la construcción de mis sueños.

INDICE

Introducción.....	1
Capítulo I: Una aproximación a Basilea	3
1.1. Fundamentos de la Regulación Bancaria.....	3
1.1.1 Argumentos de favor de la regulación Bancaria.....	5
1.1.2 Argumentos en contra de la regulación Bancaria.....	6
1.2. Origen de las normas de Basilea.....	7
1.3. Filosofía de Basilea.....	10
1.4. La transición de Basilea I a Basilea II.....	23
Capítulo II: La Normativa de Basilea II y la aproximación al caso ecuatoriano.....	41
2.1. Antecedentes de la aplicación en el sistema financiero ecuatoriano de la normativa de Basilea	41
2.2 Diagnóstico de los Pilares del Nuevo Acuerdo de Capital para el caso ecuatoriano.....	47
2.3 Análisis de la resoluciones emitidas por la Superintendencia de Bancos y Seguros y por la Junta Bancaria a partir de Basilea II.....	54

Capítulo III: Efectos de Basilea II en las instituciones del sistema financiero ecuatoriano.....	59
3.1. Ventajas y Desventajas de la aplicación de la normativa emitida por la Superintendencia de Bancos y Seguros a partir de Basilea.....	59
3.2 Limitantes del sistema financiero ecuatoriano para la implementación de Basilea II.....	66
Capítulo IV: Perspectivas del Sistema Financiero Ecuatoriano.....	70
4.1 Plan de Adecuación para converger a Basilea II.....	70
Conclusiones y Recomendaciones.....	85
Bibliografía.....	90

Introducción

Las crisis financieras ocurridas ya sea en países desarrollados o emergentes pueden afectar gravemente la economía de dichos países, por lo tanto mejorar la solidez de los sistemas financieros ha sido una preocupación constante del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el cual ha estado trabajando para aumentar la estabilidad económica internacional.

En la actualidad, la innovación de los productos financieros ha traído como consecuencia la necesidad de buscar un esquema de regulación y supervisión eficaz para identificar, controlar y mitigar las exposiciones a los diferentes tipos de riesgos a los que pueden verse expuestas las instituciones financieras. A partir del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea, conocido como Basilea II, la supervisión bancaria en el Ecuador entró en un proceso de regular la implantación de una adecuada gestión de administración integral de riesgos al interior de las instituciones del sistema financiero, lo que significó cambios estructurales dentro de las organizaciones, y una modificación del papel que debe desempeñar un organismo de supervisión en la promoción de la estabilidad financiera del país.

Es importante destacar, el cambio que paulatinamente se ha dado en las instituciones del sistema financiero a través de la aplicación de las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Bancos y Seguros y la Junta Bancaria encaminadas a dar mayor énfasis al propio control interno de las instituciones del sistema financiero.

El proceso de adecuación de las instituciones financieras para la implementación de un sistema de administración integral de riesgos, los efectos que la aplicación de la normativa emitida por la Junta Bancaria y la Superintendencia de Bancos y Seguros a la luz de la directrices de Basilea ha tenido en el sistema financiero ecuatoriano, y las perspectivas de las entidades supervisadas, constituyen la principal problemática que la presente tesis pretenden descubrir.

Capítulo I: Una aproximación a Basilea

1.1 Fundamentos de la Regulación Bancaria

Los bancos como parte del sistema financiero aportan ventajas en varios sentidos: disponen de información sobre las empresas y sus gestores, mejorando así la asignación de capital y el gobierno corporativo; gestionan los riesgos transversales, intertemporales y de liquidez, animando a la eficiencia inversora y al crecimiento económico, y movilizan el capital para explotar economías de escala¹

Hasta principios de siglo, la regulación bancaria se había desarrollado únicamente a nivel local. Así, en Estados Unidos de América, en 1913, la Federal Reserve Act estableció los requerimientos mínimos de capital a los bancos para ser miembros de la Reserva Federal. Luego de la Gran Depresión que dicho país enfrentó, se hizo necesario reestablecer la estabilidad financiera, para lo cual la Banking Act de 1933², estableció la creación de un seguro de depósito, así como la separación de la banca comercial y la banca de inversiones. En Europa, se pueden destacar dos

1 Cristina Gutiérrez López, José Miguel Fernández Fernández. Evolución del proceso de regulación bancaria hasta Basilea 2: Origen, características y posibles efectos, publicación efectuada en Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, ISSN 1699-9495, N.º. 2, 2006, Universidad de la Rioja, España.

2 "Glass-Steagall Act" debido al nombre de su impulsor

elementos importantes de la regulación bancaria: los sistemas de seguros de depósitos³ que nacen a partir de los años 70 y el papel que han tenido los bancos centrales, los cuales se han desempeñado como prestamistas de última instancia.

Sin embargo, el aumento de las coberturas de los seguros debido a la liberalización de las actividades bancarias durante los años 80, se tradujo en una excesiva toma de riesgo por parte de los bancos, provocando importantes quiebras bancarias en la referida década.

Y son precisamente, las crisis bancarias de las últimas décadas, las que han conducido a reformar la regulación bancaria, adoptando nuevas medidas conducentes a reducir el problema del riesgo moral⁴.

Sin embargo de lo expuesto, es necesario manifestar que únicamente tras las crisis atravesadas por importantes bancos a nivel mundial en la década de los ochenta, se ha logrado establecer

3 Protegen a los ahorristas, estimulando el ahorro interno y además, pueden ser un valioso instrumento para prevenir crisis sistémicas, siempre y cuando operen dentro de una adecuada red de seguridad bancaria.

4 El término 'riesgo moral' se utiliza con frecuencia al analizar los efectos contraproducentes de los seguros. Se refiere a la idea de que cuando se cuenta con un seguro, aumentan las posibilidades de que ocurra el hecho contra el cual se compró el seguro porque el asegurado se siente menos incentivado a adoptar medidas preventivas. El término "riesgo moral" es ampliamente usado en el contexto de las instituciones financieras que prestan dinero a países en desarrollo sin primero investigar si estos países tienen la capacidad de crédito. Esto se debe a que instituciones, como por ejemplo el Fondo Monetario Internacional (FMI), siempre están dispuestas a salvar a los países endeudados si se presenta un problema extremo. Entonces, si un país tiene un problema de exceso de endeudamiento, este recurrirá al FMI, que sin ser un seguro completo, significa una solución bastante amplia para cualquier tipo de problemas financieros nacionales. (Extraído del sitio en Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues28/esl/issue28s.pdf>)

la necesidad de la cooperación internacional para disminuir el riesgo de estas crisis, aceptando como parámetro válido que el negocio bancario es internacional.

1.1.1 Argumentos a favor de la regulación bancaria.

El bienestar global de la sociedad es la justificación básica que suele esgrimirse a favor de la regulación bancaria, puesto que si ésta es adecuada y equilibrada, aleja el riesgo de una crisis sistémica y otorga estabilidad financiera y desarrollo económico.

Al contrario, las quiebras bancarias disminuyen la confianza en el sector bancario y generan inestabilidad financiera, adicionalmente pueden provocar el denominado "efecto contagio"⁵, es decir la posibilidad de que una sola quiebra bancaria provoque un efecto dominó, que resulte en quiebras generalizadas en el sistema bancario, con un elevado costo social y económico⁶. Cabe indicar que esta situación puede darse tanto a nivel nacional como internacional.

5 Ariel Rodrigo Barja Chamas, Crisis Financieras Internacionales, Medición de contagio a través de volatilidades en tasas de interés, Caso: Contagio de México a Chile y Colombia, Periodo de análisis 1993-2000, Agosto 2001, La Paz-Bolivia

6 De acuerdo a información del Fondo Monetario Internacional, las quiebras bancarias en Tailandia, Indonesia, Corea del Sur y en Japón, en la década de los noventa, tuvieron un costo aproximado para el FMI cercano a los cien mil millones de dólares; así como las de América Latina: México, Argentina, Brasil, y Venezuela durante mediados de la referida década.

En una situación de crisis, todas las entidades que compiten en el mercado perciben el aumento del riesgo e instintivamente tratan de protegerse contra él, actuando de forma similar (deshaciéndose de los activos de mayor riesgo y comprando instrumentos de cobertura). Este comportamiento de rebaño (herd behaviour) acentúa la crisis, dado que eleva la volatilidad, desestabiliza el mercado y aumenta la fragilidad del sistema financiero. ⁷

Finalmente, otro argumento a favor de la regulación bancaria, establece que los depositantes y clientes en general del sistema financiero, no pueden vigilar la actividad bancaria, por tanto requieren de un supervisor que precautele sus depósitos y controle dicha actividad.

1.1.2 Argumentos en contra de la regulación bancaria

Algunos autores como Kaufman, Honohan y Kliengebiel, citados por Cristina Gutiérrez Lopez,⁸ manifiestan que las crisis bancarias provienen de políticas públicas equivocadas, que se implantan con el objetivo de prevenir fallos bancarios, pero que su equivocada regulación y enfoque, ocasionan precisamente lo contrario, además de incrementar los costos fiscales, y que por lo tanto las crisis

⁷ Cristina Gutiérrez López, José Miguel Fernández Fernández. Evolución del proceso de regulación bancaria hasta Basilea 2: Origen, características y posibles efectos, ob. cit.

⁸ Cristina Gutiérrez López, José Miguel Fernández Fernández. Evolución del proceso de regulación bancaria hasta Basilea 2: Origen, características y posibles efectos, ob. cit.

bancarias se deben más a fallos regulatorios que a fallos de mercado, por lo tanto sugieren que la actividad financiera debe funcionar con una mínima intervención reguladora.

Una vez analizados los argumentos a favor y en contra de la regulación bancaria, debo manifestar que personalmente me inclino a favor de la regulación bancaria, pero aquella que se aleja del excesivo intervencionismo estatal y aplica la supervisión prudencial, donde se otorga libertad operativa, pero se vigila en todo momento que el nivel patrimonial esté en concordancia con el riesgo incurrido, entendiéndose por el mismo, no solo el proveniente del crédito otorgado, sino el proveniente de riesgos operacionales y de mercado, conforme lo recomienda el Nuevo Acuerdo de Capital, o Basilea II.

1.2. Origen de las normas de Basilea

Hasta la década de los años sesenta, las transacciones bancarias en monedas foráneas fueron limitadas, pero en la siguiente década la actividad bancaria internacional incrementó considerablemente su volumen, lo que trajo consigo importantes cambios tanto en los activos y pasivos de los bancos como en su organización interna.

Sin embargo, no sería hasta la crisis financiera originada por el cierre del Bankhaus Herstatt⁹ en Colonia, Alemania, 1974, que se llegó a determinar la necesidad de la existencia de un Comité de Supervisión Bancaria.

Los gobernadores de los Bancos Centrales del G-10¹⁰, organizados a través del "Bank for International Settlements" (BIS)¹¹, con el objetivo de restaurar la confianza y estabilidad del sistema financiero, crearon el *Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices*. Posteriormente dicho Comité, sería conocido como *The Basle Comité on Banking Supervision*, ya que usualmente se reúne en el Banco de Pagos Internacionales de Basilea (BIS)¹²,

9 La decisión adoptada por el Bundesbank o banco central alemán tuvo como origen las importantes pérdidas incurridas por razón de operaciones en moneda extranjera calculadas por cerca de US \$200 millones al tiempo de su clausura. Como consecuencia de tal cierre intempestivo, la liquidación y compensación de un número considerable de operaciones internacionales quedó sin realizarse toda vez que el Chase Manhattan de Nueva York, banco corresponsal del Herstatt en USA, rehusó cumplir con órdenes de pago y cheques contra la cuenta tal banco alemán por el valor de US \$620 millones. Estas difíciles circunstancias por poco conducen al colapso del sistema de pagos Norteamericano y del sistema financiero internacional. (Avella, Mauricio y otros, Los Acuerdos Bancarios de Basilea en Perspectiva, Bogotá, Colombia, 2006)

10 Estados Unidos, Alemania, Japón, Reino Unido, Francia, , Canadá, Holanda, Bélgica, Suecia y Suiza

11 "Bank for International Settlements" se fundó en Basilea, Suiza, en 1930 con el objeto de promover la cooperación entre los bancos centrales. Desempeña cuatro principales funciones: (1) es "el banco de los bancos centrales", aceptando las reservas de los bancos centrales como depósitos y utilizándolas para prestar a bancos centrales y para invertir en los mercados a corto plazo; (2) es un foro para la cooperación monetaria entre los bancos centrales y las instituciones financieras internacionales; (3) actúa como agente, depositario, etc., en la implementación de acuerdos financieros internacionales y desempeña actividades de secretaría para un número de comités de bancos centrales; y (4) es un centro para la investigación monetaria y económica. Los bancos centrales, o las instituciones actuando en su lugar, de 25 países europeos, Australia, Canadá, Japón, Sudáfrica y los Estados Unidos están representados en las asambleas generales del BIS. (Extraído del sitio en internet <http://www.bis.org/>)

12 El BIS cuenta con una estructura legal propia de una sociedad por acciones, con categoría de organismo internacional, sujeto a la legislación internacional y con los privilegios e inmunidades necesarias para adelantar sus funciones, que lo han convertido en un sitio de encuentro de los Gobernadores de los bancos centrales de los países más industrializados para coordinar la política monetaria internacional y así establecer de manera ordenada las condiciones de los mercados financieros internacionales. (Extraído del sitio en internet <http://www.bis.org/>)

en Basilea, Suiza, donde actualmente se encuentra ubicada permanentemente su Secretaría, cuyas funciones las asume el BIS, como órgano permanente del Comité.

En términos de los profesores Antonio Partal Ureña y Pilar Gómez Fernández– Aguado, sobre el origen del Comité:

"Es uno de los diversos comités que forman parte del Banco de Pagos Internacional, organización que fue fundada en 1930, tratándose de la organización financiera más antigua del mundo, tiene su sede en Basilea, y se define así misma como una organización internacional que fomenta la cooperación monetaria y financiera a escala internacional y realiza la función de banco para bancos centrales. El Comité de Basilea se creó en 1974 por los gobernadores del G-10 con el propósito de coordinar la supervisión de los bancos internacionales. Este Comité es un foro de debate sobre la supervisión bancaria cuyo fin es garantizar una supervisión eficaz de las actividades bancarias en todo el mundo. 13

Sin embargo, es importante aclarar que el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, no era ni es un ente formal, sino una reunión de expertos organizados a través del "Bank for International Settlements" (BIS) con el fin de establecer parámetros y recomendaciones sobre los estándares de supervisión, a fin de que éstos pueden ser aplicados por los órganos de supervisión bancaria de los diferentes países, de acuerdo las necesidades y entorno propio de cada país.

13 PARTAL UREÑA (Antonio) y GOMEZ FERNÁNDEZ – AGUADO (Pilar), Repercusiones del Nuevo Informe del Comité de Basilea en los Países en Desarrollo, extraído del sitio en internet www.eticaed.org/Partal.pdf.

Los países son representados por su banco central y también por la autoridad con la responsabilidad formal para la vigilancia prudencial de negocio bancario dónde éste no es el banco central, por lo tanto al estar conformado por representantes de los bancos centrales o sus órganos equivalentes, que son entes del estado de cada país miembro del G10, bien se puede manifestar que el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, es un ente de derecho público, aún cuando dicho Comité no tenga autoridad formal de supervisión, y sus conclusiones no tengan fuerza legal, puesto que su conformación proviene de organismos de los estados miembros y no de personas naturales sin representación alguna. Sin embargo, las recomendaciones que formula dicho Comité, deben ser implementadas por las autoridades individuales de cada país, de acuerdo a sus propios sistemas nacionales.

En febrero de 1.975, tuvo lugar la primera reunión del Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria. Diez meses más tarde, se publicó el documento conocido como Concordato¹⁴, el cual contenía importantes recomendaciones sobre la necesidad de la cooperación internacional en materia de supervisión bancaria.

1.3 La filosofía de Basilea

14 Con tal acuerdo se procuró establecer directrices tanto para el establecimiento de responsabilidades entre supervisores como para afianzar la cooperación entre autoridades nacionales llevando a cabo supervisión de los establecimientos (sucursales, filiales o joint ventures) de los bancos locales en el extranjero. Todo con el objeto de mejorar su eficacia. (Baquero Herrera, M, Globalización y Derecho Financiero: La Nueva Propuesta del Comité de Basilea relacionada con Estándares de Supervisión Bancaria, Colombia 2006)

Desde sus orígenes, el Comité de Basilea, no nació como un organismo formal, puesto que su existencia deriva del mandato de los gobernadores y directores de los Bancos Centrales de los países que conforman el G10, quienes apoyan los trabajos del Comité, pero no los adoptan expresamente. El Comité no tiene formalmente autoridad supervisora en el ámbito supranacional, por lo que sus conclusiones no tienen fuerza legal, pero generalmente sus recomendaciones son puestas en práctica por los órganos de supervisión correspondientes.

Justamente por su informalidad legal y procedimental, el comité evita expresarse en términos legales o en textos que reflejen mandatos y siempre tiende a utilizar marcos generales, reportes, recomendaciones y declaraciones.

La solidez y seriedad de todos los documentos emitidos por el comité han sido reconocidos a nivel mundial, los cuales han sido el resultado de la investigación y el análisis de importantes expertos en supervisión bancaria. Adicionalmente, la metodología utilizada por el Comité, incluye que los organismos de supervisión de diferentes países emitan sus comentarios sobre los documentos a emitirse y con las observaciones de dichos organismos, se discute y emite el documento final, procurando que dichos trabajos ayuden al objetivo de alcanzar la estabilidad financiera internacional.

Otro elemento a señalar es que la composición de los miembros del Comité, posibilitó que los supervisores conocieran las experiencias de otros países, lo que permitió que aprendieran de dichas experiencias y puedan mejorar los métodos de regulación y supervisión utilizados a nivel local.

Adicionalmente, es importante manifestar que si bien, como se ha explicado anteriormente el objetivo de Basilea es procurar una supervisión eficaz de las actividades bancarias, el objetivo de fondo que persigue es mantener el bienestar de la sociedad, como bien jurídico protegido, puesto que fueron precisamente las experiencias de crisis bancarias, lo que llevó a los países del G10 a reflexionar sobre la necesidad de la existencia de un Comité de Supervisión Bancaria que brinde recomendaciones para mejorar los estándares de supervisión y prevenir nuevas crisis financieras, dado que los costos sociales y económicos que tuvieron que asumirse fueron demasiado elevados, afectándose finalmente el bienestar global de la sociedad, su progreso y desarrollo económico.

En sus orígenes, el Comité se encargó de temas relacionados con operaciones en moneda extranjera y de crear mecanismos de detección temprana que evitaran la ocurrencia de nuevas crisis como la del año 1974 en los países desarrollados, pero posteriormente, las normas que surgieron como resultado de los análisis del Comité, también tuvieron aceptación en los países en

vías de desarrollo, un claro ejemplo constituyen los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz, respecto de los cuales inclusive, se emitió una Metodología, para ayudar a los países a evaluar el cumplimiento de los mismos.

A continuación, y dada la importancia que a nivel mundial han tenido dichos Principios Básicos, se procederá con una explicación de los mismos.

Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz

Como se ha manifestado, el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, ha venido realizando una serie de esfuerzos para mejorar la supervisión de entidades financieras del mundo, uno de los aportes más relevantes en estas materia son los Principios Básicos de Basilea, creados en abril de 1997¹⁵ para ser aplicados por todos los países en su respectiva jurisdicción de supervisión bancaria.

Para el desarrollo de estos Principios Básicos, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, contó con la colaboración de la comunidad de supervisores, diseñados principalmente para ayudar a los países a evaluar la calidad de sus sistemas y para contribuir a planificar sus reformas.¹⁶

15 Se reúne el Comité más las supervisoras bancarias de : Argentina, Chile, Brasil, México, República Checa, Rusia, Hungría, Polonia, China, Hong-Kong, Tailandia, India, Indonesia, Corea , Malasia y Singapur, y consultores del FMI y del BM.

16 Metodología de los Principios Básicos, Octubre de 2006, Banco de Pagos Internacionales, Basilea (Suiza).

Los principios que, en resumen, se exponen a continuación han sido tomados de la versión¹⁷ revisada de los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz, a los que se han realizado diversas modificaciones para incorporar algunas de las mejores prácticas de supervisión, por ejemplo en materia de gestión de riesgos y divulgación, temas muy importantes tratados por Basilea II, así como se ha incluido la metodología, es decir directrices para que los países puedan evaluar el cumplimiento y alcance de eficiencia de los mismos.

Principio 1: Objetivos, independencia, potestades, transparencia y cooperación.

El marco legal de cada país debe determinar normas prudenciales que deben cumplir tanto los bancos como los órganos de supervisión bancaria, ambos deben contar con independencia operativa, buen desempeño profesional, transparencia en sus actuaciones y suficientes recursos que garanticen un adecuado desarrollo de sus funciones.

Principio 2: Actividades permitidas

La legislación de cada país debe definir claramente las actividades que pueden desarrollar las entidades autorizadas a operar como bancos. El público en general debe estar en capacidad de conocer el

¹⁷ Metodología de los Principios Básicos, ob. cit.

listado de bancos nacionales y sucursales de bancos extranjeros que operan en determinada jurisdicción.

Principio 3: Criterio para la concesión de licencias

El proceso de autorización para la concesión de licencias bancarias debe ser muy estricto, y debe incluir por lo menos lo siguiente: i) Estructura de propiedad; ii) Experiencia e integridad de los altos directivos; iii) Plan estratégico y operativo; y, iv) Capacidad de los accionistas de proporcionar respaldo financiero. La autoridad encargada de conceder las licencias debe tener la potestad de rechazar las solicitudes que no cumplan los parámetros establecidos en las normas respectivas.

Principio 4: Cambio de titularidad de participaciones significativas.

Este principio establece por un lado, la obligatoriedad de los accionistas de los bancos de solicitar la aprobación del órgano de control respecto de las transferencias de acciones significativas o de control, y por otra, la potestad que debe tener el supervisor para examinar dicha propuesta y rechazarla, sino cumple con los requisitos similares establecidos para la autorización de nuevos bancos.

Principio 5: Adquisiciones sustanciales

La legislación debe regular los tipos y los importes de adquisiciones e inversiones que requieren la aprobación previa del supervisor. Además, el supervisor debe determinar si la entidad cuenta con el respaldo financiero necesario para efectuar dicha adquisición o inversión y confirmar que las mismas no expongan al banco a riesgos ¹⁸ innecesarios.

Principio 6: Suficiencia de Capital

La legislación debe imponer a los bancos requerimientos mínimos de capital, tomando en cuenta las condiciones en que opera el sistema bancario. El supervisor debe estar autorizado a adoptar medidas correctivas, con la oportunidad del caso, si el coeficiente de capital de un banco cae por debajo del mínimo requerido.

Principio 7: Proceso para la gestión del riesgo

Cada institución, de acuerdo a su tamaño y complejidad debe diseñar estrategias, políticas y procedimientos tendientes a implantar un adecuado proceso integral de gestión de riesgos ¹⁹, para lo cual el compromiso del gobierno corporativo²⁰ es muy importante y coadyuvará a la creación de una cultura de riesgos al

¹⁸ Es la posibilidad de que se produzca un hecho generador de pérdidas que afecten el valor económico de las instituciones (Ver fuente de las citas técnicas en Bibliografía)

¹⁹ Es el proceso mediante el cual las instituciones del sistema financiero identifican, miden, controlan / mitigan y monitorean los riesgos inherentes al negocio, con el objeto de definir el perfil de riesgo, el grado de exposición que la institución está dispuesta a asumir en el desarrollo del negocio y los mecanismos de cobertura, para proteger los recursos propios y de terceros que se encuentran bajo su control y administración;

²⁰ El gobierno corporativo trata sobre la manera mediante la cual las instituciones y sus operaciones de negocios son supervisadas y dirigidas por la junta directiva y la administración ejecutiva

interior de los bancos. Por su parte, el supervisor, debe contar con el equipo humano y técnico adecuado para determinar que los bancos cuenten con procesos adecuados de gestión y evaluación de riesgos.

Principio 8: Riesgo de crédito

El supervisor debe verificar constantemente que los bancos cuentan con un proceso para la gestión del riesgo de crédito ²¹ que incluya incorpore el perfil de riesgo de la institución, políticas y procesos para identificar, cuantificar, calcular, vigilar y controlar su exposición al riesgo de crédito.

Principio 9: Activos dudosos, provisiones y reservas

Por una parte, los bancos deben contar con procedimientos adecuados para gestionar activos dudosos y para evaluar la suficiencia de sus provisiones y reservas, y por otro, el supervisor debe contar con herramientas adecuadas que le permitan verificar el cumplimiento por parte de los bancos de los procedimientos mencionados.

Principio 10: Límites de exposición a grandes riesgos

La legislación de cada país, debe otorgar al supervisor la facultad de fijar límites prudenciales a los bancos para las exposiciones a

²¹ Es la posibilidad de pérdida debido al incumplimiento del prestatario o la contraparte en operaciones directas, indirectas o de derivados que conlleva el no pago, el pago parcial o la falta de oportunidad en el pago de las obligaciones pactadas

grandes riesgos con una misma contraparte o grupo de contrapartes vinculadas²².

Principio 11 Posiciones con partes vinculadas

La legislación debe prohibir que los bancos mantengan posiciones con partes vinculadas en términos más favorables, que en el caso de contrapartes no vinculadas, puesto que de darse, puede originar abusos y conflictos de interés entre ellos. Es de vital importancia, se precautele por parte del supervisor, la imparcialidad que los bancos deben tener con personas naturales o jurídicas vinculadas y se exijan políticas adecuadas para gestionar y mitigar este riesgo.

Principio 12: Riesgo país y riesgo de transferencia

El supervisor debe obtener y analizar información suficiente y oportuna sobre el riesgo país²³ y el riesgo de transferencia²⁴ en los préstamos e inversiones internacionales que realicen los bancos, y deben verificar que éstos cuenten con políticas y procesos adecuados para gestionar y controlar dichos riesgos.

22 Por contrapartes vinculadas puede entenderse personas físicas o grupos de sociedades con una conexión financiera o con vínculos de propiedad, de gestión o cualquier combinación de lo anterior.

23 EL concepto de Riesgo País está asociado a la probabilidad de incumplimiento en el pago de la deuda pública de un país, expresado como una prima de riesgo. En la determinación de esta prima de riesgo influyen factores económicos, financieros y políticos que pueden afectar la capacidad de pago de un país. Algunos de ellos son de difícil medición, y de allí que se empleen diferentes metodologías que intentan cuantificar dicha prima.

24 Está relacionado con la imposibilidad de repatriar el capital, los intereses y los dividendos, debido fundamentalmente a la escasez de divisas por la que puede atravesar un país en un momento determinado, como consecuencia de la situación económica en la que se encuentre.

Principio 13: Riesgo de mercado

Este principio, incluido en el documento "Enmienda al Acuerdo de Capital para incorporar riesgos de mercado", emitido en 1.996, establece que el supervisor debe determinar que el banco cuenta con procesos adecuados para identificar, cuantificar, vigilar y controlar con precisión los riesgos de mercado²⁵, además los supervisores deben tener potestad para imponer límites y/o exigencias de capital específicos para las exposiciones al riesgo de mercado, cuando esté justificado.

Principio 14: Riesgo de liquidez

El supervisor debe establecer parámetros de liquidez para los bancos y debe tener constancia de que éstos cuentan con una estrategia para gestionar el riesgo de liquidez²⁶, adicionalmente el supervisor debe exigir que los bancos cuenten con planes de contingencia para afrontar problemas de liquidez.

Principio 15: Riesgo Operacional

El supervisor debe determinar que los procesos de gestión de riesgos, incluyan el riesgo operacional²⁷, cuyas políticas y

25 Es la contingencia de que una institución del sistema financiero incurra en pérdidas debido a variaciones en el precio de mercado de un activo financiero, como resultado de las posiciones que mantenga dentro y fuera de balance;

26 Es la contingencia de pérdida que se manifiesta por la incapacidad de la institución del sistema financiero para enfrentar una escasez de fondos y cumplir sus obligaciones, y que determina la necesidad de conseguir recursos alternativos, o de realizar activos en condiciones desfavorables;

27 Es el riesgo de incurrir en pérdidas debido a la inadecuación o a fallos de los procesos, el personal y los sistemas internos o bien a causa de acontecimientos externos. Esta definición incluye el riesgo legal, pero excluye el riesgo estratégico y el de reputación.

procedimientos de control deben ser aprobados por el Gobierno Corporativo y ser puestos en práctica por la Alta Dirección, dichas políticas deben estar de acuerdo con el tamaño y complejidad el banco.

Principio 16: Riesgo de tipo de interés en la cartera de inversión

El supervisor debe tener constancia de que el banco cuenta con sistemas eficaces para identificar, cuantificar, vigilar y controlar el riesgo de tipos de interés ²⁸ en la cartera bancaria. La estrategia del banco para el riesgo de tipo de interés debe ser aprobado por el Gobierno Corporativo, tomando en cuenta el entorno, el tamaño y la complejidad de éste.

Principio 17: Control y auditoria internos

La legislación debe determinar que los bancos cuentan con controles internos adecuados y acordes al tamaño y complejidad de su actividad. Los controles deben aplicarse respecto de: a) La estructura organizativa; b) Políticas y Procesos contables; c) Sistemas de control y equilibrio; y d) Protección de activos e inversiones.

Principio 18: Utilización abusiva de servicios financieros

²⁸ Es la posibilidad de que las instituciones del sistema financiero asuman pérdidas como consecuencia de movimientos adversos en las tasas de interés pactadas, cuyo efecto dependerá de la estructura de activos, pasivos y contingentes.

Los bancos deben contar con políticas y procedimientos adecuados que les permita conocer a sus clientes; de igual modo se debe promover el cumplimiento y promoción de normas éticas, con el objeto de impedir que el banco sea utilizado, intencionalmente o no, con fines delictivos.

Principio 19: Enfoque supervisor

El supervisor debe contar con una metodología adecuada que le permita evaluar y determinar de forma continúa la exposición de riesgos de los bancos por separado y de los grupos financieros, así como del sistema bancario en su conjunto, para asegurar la estabilidad del sistema financiero.

Principio 20: Técnica de supervisión

Un sistema eficaz de supervisión bancaria debe combinar periódicamente las supervisiones in situ como extra situ. Es de vital importancia una adecuada coordinación y ejecución de las tareas de supervisión entre el banco y el personal asignado por el supervisor, esto permitirá que los informes del órgano de control contengan información fiable y oportuna que le será de mucha utilidad al supervisor.

Principio 21: Informes de supervisión

La legislación de cada país debe dotar a los supervisores de los medios necesarios para exigir que los bancos presenten informes sobre su situación financiera tanto a título individual como en base consolidada. Para la elaboración de dichos informes, los bancos deben utilizar normas de contabilidad mundialmente aceptadas. El supervisor debe tener la potestad de verificar los informes, ya sea de manera independiente, o a través de inspecciones in situ o con la colaboración de expertos externos.

Principio 22: Contabilidad y divulgación

La legislación de cada país, debe exigir a los bancos la divulgación periódica de información que permita conocer la situación financiera de los mismos. El supervisor debe verificar que cada banco mantenga registros adecuados conforme a las prácticas contables aceptadas internacionalmente.

Principio 23: Potestades correctivas del supervisor

La legislación de cada país debe otorgar al supervisor herramientas adecuadas que le permita adoptar medidas correctivas oportunamente. La norma legal debe impedir que el supervisor demore indebidamente la aplicación de las medidas correctivas, además debe contemplar capacidad de revocar, cuando sea necesario, licencias bancarias o recomendar su revocación.

Principio 24: Supervisión consolidada

La legislación de cada país, debe otorgar al supervisor, la potestad de examinar todas las actividades de un grupo bancario²⁹ con el objeto de realizar un adecuado seguimiento, evaluar los riesgos a los que está expuesto, y de ser el caso, imponer normas prudenciales sobre la base de información financiera consolidada.

Principio 25: Relación entre el supervisor de origen y el de destino

El supervisor debe exigir que las operaciones locales de bancos extranjeros se lleven a cabo en virtud de las mismas normas que se aplican a las entidades locales. La supervisión fronteriza consolidada exige intercambio de información entre los supervisores del país de origen y aquellos otros con competencias dentro del grupo bancario, sin el intercambio de dicha información no se puede hablar de una supervisión eficiente que pueda evaluar adecuadamente los riesgos de los bancos locales de bancos extranjeros.

La transición de Basilea I a Basilea II

Con posterioridad a la publicación del Concordato, en el año de 1.978, el Comité de Basilea recomendó a los representantes del G-10 la adopción del principio de supervisión consolidada, pero nuevamente, fue una grave crisis bancaria en el año 1982³⁰, la que

29 A efectos de supervisión consolidada de este principio, un grupo bancario se compone del banco y todas sus oficinas, filiales, afiliadas y asociaciones temporales, tanto dentro como fuera del país.

30 Crisis del Banco Ambrosiano

finalmente convenció a los miembros del G-10 de la urgencia de fortalecer el Concordato con la incorporación del principio de consolidación de los grupos bancarios internacionales. Fue así, que en el año 1.983, el Comité publicó el documento conocido como "Principles for the Supervisión of Banks Foreign Establishments", que constituía el texto revisado y actualizado del Concordato de 1.975.

Posteriormente, un tema que fue ampliamente discutido y analizado por el Comité fue el relacionado con los índices mínimos de capital sobre activos de riesgo que debían mantener los bancos. La idea de que los bancos con operaciones internacionales debían tener requerimientos de capital más elevados fue el tema central de análisis en la década de los años ochenta, y fueron varias las propuestas que respecto de este tema surgieron tanto en Estados Unidos como en Europa.

En 1.986, Gran Bretaña y los Estados Unidos establecieron un acuerdo bilateral respecto de la medición del capital bancario, a dicho acuerdo se unió posteriormente Japón, esto ocasionó que el resto de países desarrollados se sintieran presionados a buscar un acuerdo multilateral sobre el tema.

El Comité de Basilea, en el año de 1987, abarcó el estudio de dos temas centrales: la definición del capital y la elección del sistema de

ponderación de los riesgos. La primera propuesta respecto de dicho temas, constituyó el documento denominado “Convergencia internacional de mediciones y normas de capital”. Luego de que el Comité, recibiera comentarios y observaciones respecto del mismo, finalmente el 15 de julio de 1.988, publicó el denominado Acuerdo de Basilea, posteriormente conocido como Basilea I: “Convergencia internacional de la medición y las normas de capital”, el cual expone el acuerdo de los bancos centrales de los países del G-10 para aplicar progresivamente estándares mínimos de capital al sistema bancario de tales países.

Basilea I fue el resultado del trabajo orientado a asegurar la convergencia internacional de las regulaciones de supervisión que gobiernan la adecuación de capital de la banca internacional y nacional. Su objetivo primordial fue el fortalecimiento del sistema bancario internacional.³¹

Por primera vez, se establece que el capital mínimo de las entidades financieras, debe ser al menos el 8% de los activos ponderados por su riesgo, tanto los registrados en el balance como la exposición de la entidad reflejada en cuentas fuera de balance. Es importante destacar, que este Acuerdo se implementó no solo en los países del G10, sino que ha sido adoptado voluntariamente en más de 100

31 Avella, Mauricio y otros, op. cit.

países y se ha aplicado tanto a bancos grandes como pequeños e inclusive a cooperativas de ahorro y crédito.

El primer Acuerdo de Capital contempló avances significativos para fortalecer a los bancos, pero excluyó algunos aspectos importantes, y cada vez más necesarios en las operaciones bancarias de la década de los años noventa, entre ellos, el riesgo de mercado.

El Comité de Basilea, continuó sus estudios sobre riesgos bancarios, que dio origen a la primera enmienda al Acuerdo de Capital, para incluir precisamente el riesgo de mercado, enmienda aprobada en 1.996.

Sin embargo, las crisis financieras de los años noventa, y ante las críticas que recibió el Acuerdo de Capital de 1.988, el Comité de Basilea se reunió en el año 1.999³², para dar forma a un nuevo acuerdo más completo.

Las principales críticas que recibió Basilea, tanto de los órganos supervisores como de los entes supervisados de los países del G10 así como de las entidades y organismos financieros a nivel mundial, se pueden resumir de la siguiente manera³³: a) La deficiente diferenciación de los distintos niveles de riesgo de crédito asumido por las entidades; b) No fomentaba la coincidencia entre capital

32 El primer documento fue presentado para discusión a comienzos de 1999. En el 2003 se entregó el documento conocido como "Tercer Ronda Consultiva", que incluye además los comentarios emitidos por el FMI, el Banco Mundial, la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA), The Federal Reserve y el Banco Central Europeo

33 Cristina Gutiérrez López, José Miguel Fernández Fernández. Evolución del proceso de regulación bancaria hasta Basilea 2: Origen, características y posibles efectos, ob. cit.

regulatorio (exigido por la regulación) y capital económico (necesario dada la situación real de riesgo); c) No tomaba en cuenta la exposición que pueden tener las instituciones financieras a otro tipo de riesgos, inicialmente contempló el riesgo de crédito, posteriormente se incluyó el riesgo de mercado, pero no reguló el riesgo operacional, riesgo de liquidez, riesgo legal, entre otros, que pueden afectar la toma de decisiones al interior de dichas entidades; d) Se hacía necesario incluir otros aspectos para mejorar el control interno de los bancos, así como incluir elementos de la doctrina supervisora como de la disciplina de mercado³⁴; y e) Dado el desarrollo financiero y económico de la última década por parte de las instituciones financieras, era necesario actualizar el Acuerdo de 1.988.

Se publicaron dos documentos consultivos, uno en 1.999 y otro en el 2.001, con el objeto de explicar las bases del nuevo acuerdo.

La primera propuesta, recoge tres elementos principales: a) Normas mínimas de capital basadas en ponderaciones que se desea guarden mayor relación con el riesgo crediticio que con las reglas del Acuerdo de 1.988; b) Examen por los supervisores de la idoneidad del capital con arreglo a unos principios cualitativos especificados;

34 Define los requisitos para obtener un mercado transparente y donde los ahorristas e inversores puedan tener toda la información a disposición para tomar sus decisiones de inversión. Los requisitos de divulgación están en relación con la administración de riesgos por parte de la Entidad. Por ejemplo, las Entidades deberían hacer público las actividades que realiza para administrar en forma adecuada los riesgos a los cuales se encuentran expuestas de acuerdo con el segmento de mercado en el que participan. (Informe Deloitte & Touche, Basilea II - Nuevos requerimientos de capital mínimo para las Entidades Financieras, Argentina, 200)

c) Disciplina de mercado basada en el suministro de información fidedigna y oportuna.³⁵

Entre los objetivos³⁶ que persigue el Acuerdo de Basilea II se destacan:

- Perfeccionar el acuerdo anterior (Basilea I);
- Otorgar mayor seguridad a los sistemas financieros, en base al cumplimiento por parte de los bancos de las nuevas directrices emanadas del Acuerdo.
- Promover la competencia en igualdad de condiciones;
- Establecer capitales mínimos regulados en base a criterios más sensibles al riesgo, es decir, se pretende introducir el principio de discriminación de riesgos³⁷ para lograr así, acercar el capital regulatorio y económico.
- Lograr eficiencia en el desarrollo de los procesos;
- Mejorar la supervisión bancaria; y,
- Transparencia en la información.

Sin duda, se puede afirmar que una de las mayores novedades de de Basilea II es: a) el tratamiento independiente que se da a los riesgos operacionales, su enorme importancia se explica claramente si tomamos en cuenta el desarrollo y evolución de la tecnología, la

35 Un nuevo Marco para la Adecuación de Capital de los Bancos, Basilea, Suiza, 1.999. extraído del sitio en Internet: <http://www.bis.org>.

36 Svarzman, Martín, Basilea II: un gran incentivo a la gestión de riesgos, Ponencia expuesta en un seminario realizado en Washington entre el 1 y 3 de Junio de 2004.

37 Exige una gradación en el capital para respaldar los riesgos, más elevado cuanto mayor sea el riesgo que asume.

complejidad de las operaciones bancarias a nivel mundial, la globalización, etc. y; b) la mejora en la medición y gestión del riesgo de crédito.

Una vez, que los dos documentos consultivos antes señalados, fueron comentados y observados por los supervisores de la banca internacional, los miembros del Comité, en reunión del 11 de mayo del 2004, aprobaron mediante consenso el Nuevo Acuerdo de Capital, cuya versión final se presentó en junio del mismo año.

Conforme lo explicó Jaime Caruana³⁸, presidente del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y gobernador del Banco de España, en la reunión de la presentación del Nuevo Acuerdo de Capital de 26 de junio del 2004: el nuevo marco representa una oportunidad sin igual para que los bancos mejoren sus sistemas de medición y gestión de riesgo, puesto que aprovecha y consolida el progreso alcanzado por las principales organizaciones bancarias y ofrece incentivos para que todos los bancos sigan fortaleciendo sus procesos internos. Al motivar a los bancos a modernizar y mejorar sus sistemas de gestión de riesgos, modelos comerciales, estrategias de capital y normas de divulgación, Basilea II debería mejorar su eficiencia general y poder de recuperación.

La estructura de Basilea II se desarrolla a través de tres pilares, los mismos que se resumen a continuación:

38 Nota extraña de WWW.BIS.ORG

a) Pilar 1: Requisitos Mínimos de Capital:

El objetivo de este pilar es obtener una adecuada administración de riesgos por parte de las instituciones financieras a través del desarrollo de modelos propios de gestión de riesgos, que les permita establecer de manera más real el requisito mínimo de capital que cada entidad financiera requiere, es decir la exigencia de capital debe estar relacionada con la exposición de riesgos de cada institución financiera.

Este pilar incluye como elementos necesarios para definir el requisito mínimo de capital, además del riesgo crediticio, ya tomado en consideración en Basilea I (requerimiento de capital mínimo fijado en el 8% del capital en relación a los riesgos asumidos por las instituciones financieras), el riesgo de mercado y el riesgo operativo, por lo tanto busca mejorar la sensibilidad del requerimiento de capital al riesgo.

En virtud del Nuevo Acuerdo, el denominador del coeficiente de capital total mínimo tiene tres partes: la suma de todos los activos ponderados por riesgo crediticio, más 12,5 veces la suma de las exigencias de capital por riesgo de mercado y riesgo operativo.³⁹

39 Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Documento Consultivo Visión General del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea, emitido para consulta hasta el 31 de mayo de 2001, extraído de http://www.bis.org/publ/bcbsca02_s.pdf

En relación con las regulaciones respecto a riesgo de crédito, este Pilar, establece que las instituciones financieras, pueden optar por escoger el método que mejor se adapte al tamaño y complejidad de las operaciones de las mismas, para fijar sus requerimientos mínimos de capital, los métodos por los que pueden optar son los siguientes: a) El método estándar, dirigido a instituciones financieras menos complejas en sus operaciones y con estructuras de control más sencillas, el Comité⁴⁰ establece que para mejorar la sensibilidad al riesgo sin complicar excesivamente el método estándar, se debe basar las ponderaciones del riesgo en evaluaciones externas del crédito; y, b) El modelo de autogestión, también conocido como modelo interno (IRB – internal rating-based approach), está dirigido a instituciones financieras de mayor tamaño y complejidad en sus operaciones, que han diseñado e implementado, sistemas de medición de riesgos al interior de las organizaciones. Este método sugiere que cada banco decida sobre su nivel de capital, dado su conocimiento más exacto sobre el riesgo de su cartera⁴¹, pero el desarrollo y aplicación del mismo, deberá sujetarse a condiciones y requisitos establecidos por el supervisor. Dentro de esta metodología puede optarse por el método básico o el avanzado, en el primero es el supervisor quien establece los parámetros a ser utilizados en la medición sobre el riesgo de la

40 Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Documento Consultivo Visión General del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea, op. cit.

41 Permite calcular pérdidas esperadas (promedio histórico de pérdidas) y pérdidas inesperadas (fluctuaciones sobre los promedios) por cada tipo de cartera.

cartera; y, en el segundo es la propia institución financiera quien fija dichos parámetros.

Respecto del tratamiento de riesgo operativo, se describen las tres alternativas posibles para el cálculo de requisitos apropiados de capital mínimo por riesgo operativo: a) Método del Indicador Básico: se debe cubrir el riesgo operativo con un capital equivalente a un porcentaje fijo de los ingresos brutos promedio de los tres últimos años, Basilea II ha definido que la proporción sea del 15%⁴²; b) Método Estándar: toma el método del indicador básico como punto de partida y divide las actividades del banco en líneas comerciales, la exigencia de capital se calculará multiplicando un indicador del riesgo operativo por un porcentaje fijo.⁴³; y, c) Modelo Avanzado (AMA): es similar al modelo de autogestión, ya explicado en relación al riesgo de crédito, puesto que permite que las propias instituciones financieras, a través de sistemas de gestión de riesgos adecuados puedan llegar a estimar sus pérdidas. Para la aplicación de este modelo se deberá contar con la autorización del supervisor.

42 Avella, Mauricio y otros, op. cit.

43 Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Documento Consultivo Visión General del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea, op. cit.

Finalmente, respecto de las regulaciones sobre riesgo de mercado, no existen modificaciones, y sus regulaciones son las establecidas en el Acuerdo de Capital anterior.

b) Pilar 2: Revisión supervisora de la adecuación de capital (Marco institucional)

Este Pilar constituye una de las innovaciones del Nuevo Acuerdo de Capital, establece que no es suficiente que los bancos mantengan requerimientos adecuados de capital, puesto que, por un lado, es necesario que dichas instituciones mantengan un control eficiente de los riesgos a los que están expuestas, y por otro, que el supervisor cuente con herramientas que le permitan verificar que las instituciones financieras han implementado procedimientos internos para valorar su capital en relación con los riesgos asumidos y los controles establecidos.

A través de la implementación de este Pilar, se busca: a) que las instituciones financieras cuenten con el capital suficiente para cubrir todos los riesgos de su negocio; b) Impulsar a los bancos a diseñar, desarrollar e implementar mejores herramientas para la gestión, control y medición de sus riesgos; y c) Promover una mejor coordinación y acercamiento entre las instituciones financieras y el

supervisor, que les permitirá actuar con rapidez, de requerirse medidas correctivas.

Este proceso descansa en los siguientes principios⁴⁴:

Principio 1: Los bancos deben tener un proceso de evaluación de la suficiencia de capital total en relación a su perfil de riesgo y una estrategia para mantener sus niveles de capital.

Principio 2: Los supervisores deben examinar y evaluar las estrategias y valoraciones internas de la suficiencia del capital de los bancos.

Principio 3: Los supervisores deben esperar que los bancos operen por encima de los coeficientes mínimos de capital regulador y tener la habilidad de exigir a los bancos que mantengan capital en exceso del mínimo.

Principio 4: Los supervisores deben procurar intervenir oportunamente para evitar que el capital descienda por debajo de los niveles mínimos necesarios para cubrir las características de riesgo de un banco particular y exigir una acción correctiva inmediata cuando el capital no está en el nivel requerido o no es restaurado a ese nivel.

44 La descripción de los principios ha sido extraída de Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Documento Consultivo Visión General del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea, op. cit.

La aplicación de este pilar supone para el supervisor cambios importantes, ya que lo obliga a una mejora continua en el manejo de riesgos como en la calidad de inspección, lo que implica además la necesidad de contar con profesionales que tengan formación en riesgos y estadística que puedan llevar adelante una supervisión efectiva a los bancos: evaluación a sus procesos internos e intervención oportuna.

c) Pilar 3: Disciplina de mercado

El objetivo de este pilar es mantener la disciplina del mercado en los bancos a través un mayor número de divulgaciones que reflejen transparencia de información en cada publicación. Es decir: fija requisitos para las divulgaciones y da recomendaciones en varias áreas, incluyendo como un banco debe calcular su suficiencia de capital y los métodos de evaluación de riesgos⁴⁵.

Se trata de un esquema complementario a los sistemas de supervisión ya explicados, que contiene recomendaciones para una adecuada difusión y transparencia de la información económico-financiera de los bancos.

45 Bank for International Settlements, Secretariat of the Basel Comité on Banking Supervisión, The New Basel Capital Accord: una nota explicatoria, enero 2.001

El Acuerdo⁴⁶ exige que se publique información cualitativa y cuantitativa sobre los siguientes aspectos:

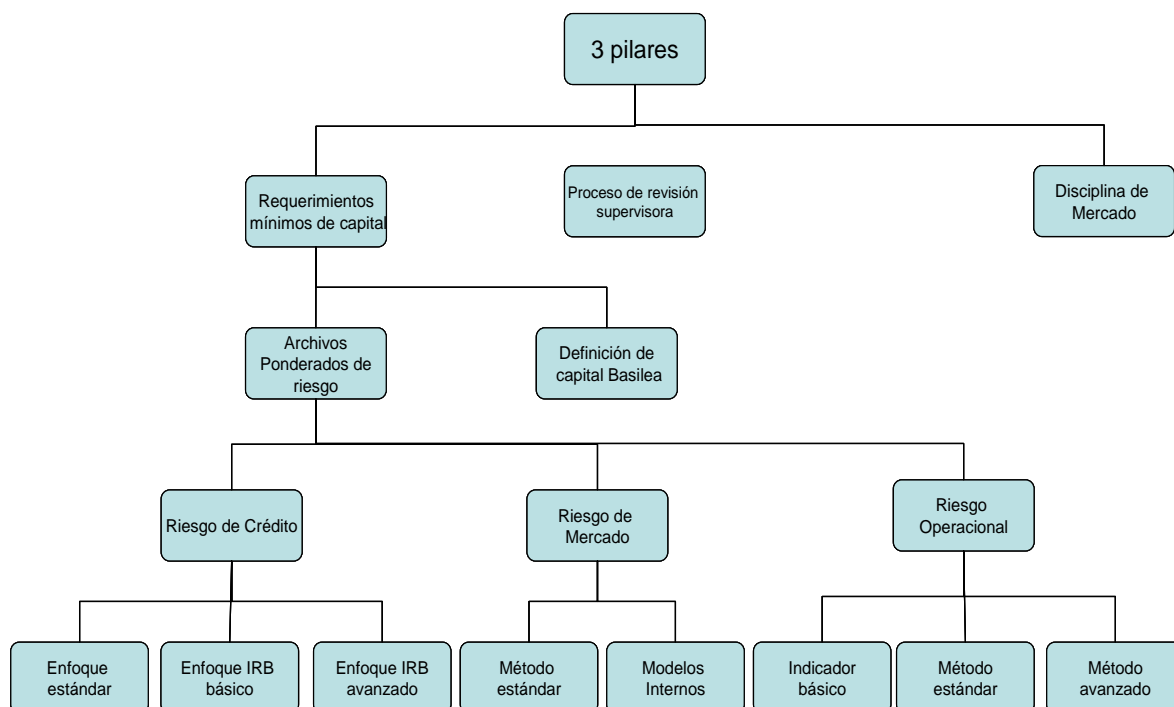
- Capital
- Métodos de inspección, vigilancia, control y medición de los tipos de riesgo a los que se encuentre expuesta la entidad.
- Riesgo de Crédito
- Riesgo de Mercado
- Riesgo Operativo
- Posiciones accionarias
- Riesgo de tipo de interés en la cartera de inversiones.

De igual forma, establece que la divulgación de información será semestral con carácter general, anual para aspectos cualitativos, y trimestral respecto al coeficiente de suficiencia de capital en el caso de bancos internacionalmente activos y otros bancos significativos.

El aporte de este pilar es importante, por cuanto todas las partes del sistema financiero van a tener acceso a información oportuna y transparente, inclusive estandarizada que les permitirá no solo al supervisor sino al público en general tener un conocimiento más profundo de la situación real de los bancos.

46 Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2004). Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital.

Diagrama: Estructura de Basilea II



Financial Stability Forum

Para finalizar este capítulo, explicaremos la agrupación de más reciente creación, encargada de velar por la estabilidad financiera internacional.

47 García-Herrero Alicia y Gavila Sergio. Posible Impacto de Basilea II en los países emergentes, Serie Documentos Ocasionales, Banco de España, Madrid, 2006, www.bde.es

Antecedentes.- La denominada "Crisis Asiática"⁴⁸, que tuvo lugar entre agosto y octubre de 1997, afectó de considerable manera a cinco países de la región: Tailandia, Malasia, Filipinas, Corea e Indonesia. La crisis asiática ocasionó fuertes críticas hacia las instituciones financieras internacionales, especialmente al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, puesto que existía la preocupación de que la referida crisis pudiera generar una crisis sistémica a nivel mundial.

Creación.- Ante esta situación, los países del grupo de los siete (G7)⁴⁹ y las instituciones financieras internacionales promovieron la creación del Financial Stability Forum (Foro para la Estabilidad Financiera Internacional), también denominado "FSF". En abril de 1999 se celebró en Basilea la primera reunión mundial del FSF. Desde ese momento, se reúne regularmente, en forma semestral, además de organizar reuniones regionales. Actualmente, preside el Foro a título personal el señor Mario Draghi, Gobernador del Banco de Italia.

48 El motivo de esta crisis fue el error o el cumplimiento defectuoso de los estándares de contabilidad sobre futuros de divisas en que incurrieron los bancos centrales de la región. (Emilio Ferre, El desafío de los Principios Internacionales para los Organismos de Supervisión de los Mercados de Valores, Ponencia expuesta en el XVII Congreso Mundial de Contadores organizado por la Federación Internacional de Contadores (IFAC), celebrado en Noviembre de 2006 en Estambul, Turquía)

49 El Grupo de los Siete (G-7) principales países industriales comenzó a celebrar cumbres económicas anuales (reuniones a nivel de jefes de Estado o de gobierno) en 1975. (Alemania, Italia, Canadá, Japón, Estados Unidos, Reino Unido y Francia)

Objetivo.- Los objetivos del Foro⁵⁰ comprenden mejoras en el funcionamiento de los mercados financieros y reducción del riesgo sistémico a través de un mejor intercambio de información y una mayor cooperación internacional entre las autoridades encargadas de mantener la estabilidad financiera. Para el cumplimiento de los mismos, el Foro para la Estabilidad Financiera estableció tres grupos de trabajo: 1) Fondos de cobertura; 2) Préstamos de corto plazo (entrada y salida de capitales); y 3) Centros Offshore. Al mismo tiempo se creó un cuarto grupo, con el objetivo de evitar futuros riesgos sistémicos.

De conformidad con el documento “Iniciativas recientes de los comités con sede en Basilea y del Foro sobre la Estabilidad Financiera”, publicado por el Bank for International Settlements, en el año 2006, el FSF celebró en Londres y Nueva York en el primer trimestre de dicho año, talleres informales con miembros de la comunidad de fondos de cobertura (hedge funds)⁵¹ y sus contrapartes, en los que se analizaron las últimas novedades del

50 Extraído del sitio del Foro sobre Estabilidad Financiera en Internet: <http://www.fsforum.org/>.

51 Los “*hedge funds*” (término anglosajón cuya traducción al castellano: fondos de cobertura). Originariamente los fondos de cobertura (cuyo origen se remonta a 1949) se caracterizaban por combinar dos técnicas de inversión: las ventas de posiciones al descubierto (tomar a préstamo un valor y venderlo con la esperanza de recomprarlo más barato antes de tener que devolverlo al prestador) y apalancamiento (compras de valores con dinero prestado). En la actualidad, la mayor parte de los fondos de cobertura revisten tres características fundamentales. Son fondos no regulados (al no estar sujetos a límites de inversión algunos), con políticas de inversión muy flexibles (entre las cuales suele incluirse la inversión en instrumentos financieros derivados) y opacos (al proporcionar escasa información a los partícipes de los mismos). Precisamente su falta de regulación y flexibilidad permite que estos fondos obtengan resultados no (necesariamente) ligados a los ciclos económicos y de los mercados de capitales. (Análisis de Los Hedge Funds, por Alejandro Hurtado y Alejandra Font - SJ Berwin Abogados en publicación Capital & Corporate).

sector junto con los riesgos en el mercado actual, los desafíos para la gestión del riesgo por parte de los fondos de cobertura y sus contrapartes, y una serie de problemas de orden operativo. Asimismo, los asistentes admitieron que el favorable entorno de mercado registrado en el último año, con condiciones crediticias ventajosas y amplia liquidez en los mercados financieros, podría acabar por desaparecer, por lo que destacaron la enorme importancia de una adecuada gestión del riesgo de contraparte, aplicando descuentos adecuados y otras técnicas de gestión del colateral.

Las últimas recomendaciones del FSF se encuentran publicadas en informe de fecha 19 de mayo del 2007⁵², y reconocen la importancia y contribución del Foro a la innovación financiera y a la liquidez de mercado, así como al manejo adecuado que los bancos deben tener de los riesgos y su necesidad de una eficiente administración de los mismos.

52 Extraído del sitio en Internet del Foro sobre Estabilidad Financiera ya citado.

Capítulo II: La Normativa de Basilea II y la aproximación al caso ecuatoriano

2.1. Antecedentes de la aplicación en el sistema financiero ecuatoriano de la normativa de Basilea

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, las recomendaciones emitidas por el Comité no son normas internacionales o acuerdos entre países miembros que tengan obligatoriedad por si solas en cada jurisdicción; sin embargo, no se puede dejar de reconocer que la doctrina elaborada por el Comité de Basilea tiene una influencia considerable a nivel mundial.

Por la explicación arriba anotada, bien se puede manifestar que las recomendaciones de Basilea, constituyen lo que el autor Donald Brown⁵³ denomina Soft Law, es decir documentos no vinculantes legalmente sobre las naciones que lo adoptan pero tales documentos son reconocidos por contener una serie de normas que las naciones deben observar aunque no estén obligados legalmente a ellos, es más se espera que las naciones firmantes o no de documentos de Soft Law realicen los esfuerzos necesarios para implementarlos y que éstos estén basados en el principio de buena fe.

53 Brown, Donald. "The Earth Charter as an International "Soft Law", <http://www.earthcharter.org/resources/speeches/brown.htm>

Y es precisamente como un Soft Law que las recomendaciones y directrices del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, fueron paulatinamente incorporadas, en la medida de lo posible, a nuestra legislación bancaria.

El principal aporte del Comité de Basilea al sistema financiero ecuatoriano, son: a) el Primer Acuerdo de Capital, conocido como Basilea I (1.988); b) los 25 Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva (1.997); y c) el Nuevo Acuerdo de Capital (2001-2004).

- a) Primer Acuerdo de Capital (1.988).- A partir de 1.972 el Ecuador empezó a explotar y exportar petróleo crudo, lo que le permitió beneficiarse de los impactos petroleros que se presentaron a mediados y a finales de la década de 1970. Este “boom” petrolero originó un crecimiento económico y un desarrollo bancario importante en dichos años. Sin embargo, la grave crisis⁵⁴ que afrontó el país en los años ochenta, develó la fragilidad del sistema bancario y de la economía en

54 La crisis financiera ecuatoriana de los años ochenta, se debió principalmente a los siguientes factores: desequilibrio en la balanza de pagos, déficit fiscal, desorden monetario, falta de recursos crediticios por una deuda externa creciente, graves efectos sociales en las condiciones de vida de la población, escasa disponibilidad de financiamiento, cierre de operación de crédito por parte de los bancos, a la espera de una revisión de las tasas de interés, total dependencia de la economía ecuatoriana de los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo; los desastres naturales de 1983 y el estallido de la crisis de la deuda externa. (Arizaga A. y S. Bayas, Sistema Financiero en los Ochenta, Ahorro y Asignación de Recursos Financiero, 1.990).

general, por lo fue necesario plantear un reordenamiento al sistema financiero. Dicha reforma empezó en 1.989 y concluyó con la promulgación de *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero* el 12 mayo de 1994, la misma que cambió las prácticas de supervisión interventora⁵⁵ por principios de supervisión prudencial⁵⁶ y de autorregulación,⁵⁷ conforme a las recomendaciones emitidas por el Primer Acuerdo de Capital. En el nuevo cuerpo legal promulgado, se recoge la necesidad de adecuar el capital de las instituciones financieras en función del riesgo de crédito de los activos de las mismas, se establece el concepto de patrimonio técnico⁵⁸ y se fija el 9% como requisito mínimo de capital.

55 A cargo de organismos del estado

56 Una supervisión que de manera conjunta con la entidad desarrolle los instructivos y las políticas internas en los principales aspectos donde se pueden presentar los riesgos que asume una entidad financiera. Así las cosas, la supervisión verifica que el banco y su alta dirección, fijen unas políticas adecuadas de riesgo, las cumplan y comprueben que los funcionarios sean acatadores de las mismas. En otras palabras, que la supervisión deje de ser una función de policía administrativa en estricto sensu para tender a una autorregulación por parte de las entidades financieras de sus riesgos.

57 Es un elemento fundamental para alcanzar un sistema financiero eficiente, fomentando la vigilancia recíproca entre los diferentes participantes del sistema con el propósito de lograr disciplina en el mercado. Esto es así, porque cada uno de los participantes en el mercado vela por sus legítimos intereses, y contribuye a mantener el orden y seguridad en los mercados financieros.

58 Con el objeto de preservar su solvencia, las instituciones del sistema financiero deberán mantener, en todo tiempo, el conjunto de relaciones técnicas que establezca la Junta Bancaria mediante resolución de carácter general, siguiendo los estándares internacionales, especialmente los establecidos por el Comité de Basilea. En particular, deberán mantener una relación entre su patrimonio técnico y la suma ponderada de sus activos y contingentes no inferior al 9%. No obstante, el Superintendente de Bancos y Seguros, en la órbita de su competencia, previo informe favorable de la Junta Bancaria podrá aumentar dicho porcentaje.

El patrimonio técnico estará constituido por la suma del capital pagado, reservas, el total de las utilidades del ejercicio corriente, las utilidades acumuladas de ejercicios anteriores, aportes a futuras capitalizaciones, obligaciones convertibles menos la deficiencia de provisiones, amortizaciones y depreciaciones requeridas, desmedros y otras partidas que la institución financiera no haya reconocido como pérdidas y que la Superintendencia de Bancos y Seguros las catalogue como tales. (Art. 47 y 48 Ley General de Instituciones del Sistema Financiero)

Posteriormente, la *Resolución No. JB-2001-382 de 8 de octubre del 2001*, divide el patrimonio técnico en Primario⁵⁹ y Secundario⁶⁰. De la enmienda de Basilea I efectuada en el año 1.996, explicada en el capítulo anterior, se emitió en el Ecuador la siguiente normativa: a) Resolución No. JB-2001-429, de fecha 10 de enero del 2002 regula los riesgos de mercado y define la conformación e integración del Comité de Riesgos de la instituciones financieras; y, b) Resolución No. JB-2001-431, de fecha 20 de enero del 2002, regula los riesgos de liquidez, y define los requerimientos de capital para cubrir los riesgos de liquidez y mercado.

b) Respecto de los 25 Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva (1.997), la aplicación de los mismos en el Ecuador⁶¹, se puede resumir de la siguiente manera:

Principio 1: Responsabilidad, objetivos e independencia del Organismo de Supervisión.

Aplicación: De conformidad con la Constitución y la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, la Superintendencia de Bancos

59 Patrimonio Primario: Recursos de accionistas que en todo momento respaldan los resultados de la gestión

60 Patrimonio Secundario: Respalda los resultados de la gestión de manera imperfecta, en circunstancias específicas y por tiempo limitado.

61 La descripción de los principios ha sido extraída de la Ponencia "Jornada de Dolarización y Reactivación del sistema financiero frente al cambio de gobierno", expuesta por Rodrigo Mora Guzmán, organizada por la Superintendencia de Bancos y Seguros, en octubre de 2.002.

y Seguros es un organismo técnico y autónomo con funciones definidas, sin embargo el nombramiento del Superintendente de Bancos y Seguros por parte del Congreso Nacional, no garantiza su independencia, puesto que es elegido de las ternas enviadas por el Ejecutivo, sin haber participado previamente en un concurso de merecimientos, y sin la participación en este proceso de veedurías ciudadanas.

En otros países, igualmente el Superintendente de Bancos y Seguros es nombrado por parte del Congreso Nacional, sin embargo los integrantes de la terna final, han pasado previamente por un concurso de merecimientos, que acredita sus conocimientos sobre el tema financiero, y la transparencia de este tipo de concursos garantiza que los participantes estén libres de vinculaciones partidistas que luego pueda restarles independencia en sus actuaciones al mando del órgano de control.

Principios 2 al 5: Autorización y Aprobación de cambios en la estructura.

Aplicación: A través de las resoluciones de Junta Bancaria No. 227 y 228 de junio del 2000, se elevaron los requisitos para que una persona natural pueda ser accionista, director o administrador de una institución financiera. Lo más importante es que se restringió la participación de personas naturales, sin respaldo suficiente, en la adquisición de porcentajes accionarios de control en las instituciones financieras.

Principios 6 al 15: Requerimientos y normas prudenciales-preventivas, orientadas a evaluar políticas y procedimientos previos a la toma de decisiones, de forma que el supervisor pueda incentivar la adopción de acciones correctivas sobre debilidades identificadas antes de que los problemas se materialicen.

Aplicación: A través de las resoluciones de Junta Bancaria, se emitieron nuevas normas de carácter preventivo en cuanto a riesgo crediticio, adecuación de capital, riesgos de mercado, derivados, liquidez. En dicha normativa, se estableció la obligatoriedad para las instituciones del sistema financiero de adoptar políticas y procedimientos para mitigar, medir y administrar el riesgo.

Principios 16 al 20: Métodos de supervisión bancaria continua, relacionados con la supervisión extra situ e in situ en un enfoque integral y consolidado; contacto con la administración y la gerencia; y, los medios utilizados para coleccionar y validar la información de las instituciones controladas.

Aplicación: En el año 2.001, se diseñó el nuevo enfoque de supervisión con base en los conceptos de: supervisión preventiva, integral, consolidada y basada en riesgos. Bajo este nuevo enfoque la Superintendencia de Bancos y Seguros debe realizar una evaluación integral de la situación de una institución financiera, a través del análisis de distancia (extra-situ) y de visitas en campo (in situ), que le permitan identificar si la institución requiere de acciones correctivas por parte del supervisor.

Principio 21: Requisitos de información

Aplicación: Expedición del nuevo Catálogo Único de Cuentas, vigente a partir del 1 de julio del 2002, el mismo que cumple con los requisitos de transparencia y estandarización de la información contable.

Principio 22: Poderes formales de los supervisores

Aplicación: Reincorporación de la figura de intervención en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (1.999), Resolución No. JB-2001-327 de fecha 15 de marzo del 2001 referente al establecimiento de programas de regularización como mecanismo intensivo de supervisión, Resolución No. JB-2001-369 de fecha 7 de septiembre del 2001 referente al Régimen de Sanciones Pecuniarias, Resolución No. JB-2001-372 de fecha 25 de septiembre del 2001, causales de liquidación forzosa, Resolución No. JB-2001-373, remoción de administradores de fecha 25 de septiembre del 2001,

Principio 23 al 25: Banca fuera de fronteras-Supervisión Consolidada

Principio de Supervisión Consolidada, ya explicado, incorporado en el nuevo enfoque de supervisión del órgano de control.

2.2 Diagnóstico de los Pilares del Nuevo Acuerdo de Capital para el caso ecuatoriano

Pilar No. 1: Requerimientos mínimos de Capital

Conforme se expuso en el primer capítulo de la presente tesis, existen varios métodos o modelos para regular el riesgo de crédito y operativo en las instituciones financieras, pero el desarrollo e implementación de los mismos, requiere ciertos parámetros que no todas las instituciones están en capacidad de cumplir.

De conformidad con papeles de trabajo de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador ⁶², la adopción y desarrollo por parte de las instituciones financieras del Ecuador de modelos de autogestión y sistemas medición de riesgos lo suficientemente avanzados para que satisfagan las exigencias contempladas en el nuevo acuerdo, rebasarían las expectativas financieras y técnicas con las que actualmente cuentan, no solo las instituciones financieras sino la misma Superintendencia de Bancos y Seguros.

Adicionalmente, se debe reflexionar sobre los siguientes requisitos necesarios para la adopción y desarrollo de los modelos anotados:

1.- Cualquiera de los modelos establecidos en el Nuevo Acuerdo de Capital, supone la existencia de bases de datos históricas que sirvan para formar información estadística.

62 Papeles de Trabajo de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, varios autores, Comentarios referentes a la aplicabilidad del Nuevo Acuerdo de Capital del Comité de Basilea, para el caso ecuatoriano, julio 2003, extraído de www.superban.gov.ec/pages/4_prensa_articulos.htm

2.- La adopción de los modelos implica que las instituciones financieras deben realizar una importante inversión en el diseño y desarrollo de los mismos.

3.- Las instituciones financieras deberán contratar funcionarios con formación en riesgos, estadísticas y matemáticas para el desarrollo de los modelos.

Por lo expuesto, no es posible, actualmente, aplicar en el Ecuador de manera estricta, las directrices del Pilar No. 1 del Nuevo Acuerdo de Capital, es recomendable que los modelos establecidos en dicho Acuerdo, sean aplicados a las instituciones financieras ecuatorianas, en concordancia con su tamaño y complejidad de operaciones y tomando en consideración el entorno del país. Sin embargo, es importante que las instituciones empiecen a desarrollar sus propios modelos, empezando con la formación de bases estadísticas, puesto que los beneficios derivados de la aplicación de los mismos, les permitirá un mejor manejo integral de sus riesgos, y proporcionará estabilidad al sistema financiero ecuatoriano.

Pilar No 2.: Proceso de revisión supervisora

El propósito de este pilar, es promover un mayor acercamiento y coordinación efectiva entre las instituciones del sistema financiero y el supervisor, esto debería permitir que la Superintendencia de

Bancos y Seguros pueda actuar oportunamente en la aplicación de medidas correctivas urgentes.

Sin embargo, esto aún no ha sucedido, por cuanto no se cuenta con un marco institucional adecuado, es decir que el supervisor esté debidamente capacitado para la evaluación de riesgos, y las instituciones financieras sean capaces de desarrollar modelos de autogestión, de lograr lo indicado, esto se traduciría en un equilibrio en las responsabilidades de los bancos y del órgano de control.

Respecto de los principios sobre los que se fundamenta este Pilar, para el caso ecuatoriano, se puede comentar lo siguiente:

Principio 1:

Para cumplir con un sólido gobierno corporativo⁶³, se requiere como condición previa la conformación de directorios comprometidos con la implementación de un sistema de gestión de riesgos, situación que en la realidad de muchas de las instituciones financieras del

63 Entre los objetivos que debe tener un sólido régimen de gobierno corporativo podemos destacar: Incrementar, en el largo plazo, el valor de la Compañía a través de un mejor rendimiento corporativo teniendo en consideración los intereses de todos los accionistas; Minimizar y administrar los conflictos de interés entre los distintos agentes presentes en una Compañía; Velar por el buen proceder de los directores en función de los intereses de todos los accionistas; Velar por el buen proceder de la Compañía en el mercado; Buscar la participación igualitaria de todos los accionistas y asegurar un trato justo por parte del Directorio y la Administración de la Compañía; Asegurar la independencia del Directorio y sus partícipes en materia de decisiones; Definir procesos y controles en tareas de administración diaria de la Compañía; Asegurar que las operaciones comerciales, financieras y de gobierno corporativo sean consistentemente informadas a los accionistas de manera que la información sea justa, precisa, a tiempo, relevante, completa y verificable; Velar por la transparencia; Lograr un equilibrio interno dentro de la organización. (Buen Gobierno Corporativo es buen negocio para todos, Cuprum, AFP, Chile, 2007)

Ecuador, no sucede, puesto que encontramos directorios técnicamente débiles y enfocados estrictamente a diseñar estrategias de negocios sin tomar en consideración la administración de riesgos.

Sin embargo, la reflexión antes señalada, no necesariamente es real en todas las instituciones del sistema financiero, o en su defecto ha cambiado con el tiempo y la implementación paulatina de la normativa referente a la gestión integral de riesgos emitida por el organismo de control. Hoy en día, algunas instituciones del sistema financiero, han efectuado un importante esfuerzo para lograr un compromiso del gobierno corporativo para una adecuada gestión de riesgos, e incorporado dicho aspecto en la visión estratégica de las organizaciones.

Principio 2:

Si bien la Superintendencia de Bancos y Seguros, en los últimos años, ha cambiado su enfoque tradicional de supervisión, aún dicho cambio de supervisión no se ha consolidado íntegramente en la práctica.

Lo enunciado indica que aún el tipo de supervisión del organismo de control en el Ecuador, no satisface los nuevos requerimientos de

supervisión que trae consigo la aplicación del nuevo acuerdo de capital.

Es importante en este sentido, que la Superintendencia de Bancos y Seguros, establezca un cronograma por el cual paulatinamente se aplique los nuevos requerimientos de supervisión que el Nuevo Acuerdo establece, para lo cual es necesario que al interior del organismo de control se identifiquen las nuevas capacidades técnicas que se requieren incorporar en sus profesionales, para que estos cuenten con el criterio suficiente que les permita realizar una adecuada supervisión de la administración de riesgos de las instituciones financieras.

Principio 3:

Es necesario concientizar a la alta gerencia respecto de la importancia de mantener un requerimiento de capital adecuado, sobre cualquier otro aspecto relevante en la administración de la institución financiera. Esta reflexión, después de la última crisis bancaria, parece haber sido aplicada en el Ecuador.

Principio 4:

En concordancia con lo expuesto en el principio dos, el supervisor debe ser responsable de valorar cómo las instituciones financieras están evaluando las necesidades de suficiencia de capital frente a

sus riesgos, pero para que la supervisión sea eficaz y oportuna debe cumplir con todos los parámetros que exige el nuevo enfoque de supervisión expuesto en el Nuevo Acuerdo de Capital, el cual aún la Superintendencia de Bancos y Seguros no ha llegado a implementar en su totalidad.

Finalmente, y para concluir el análisis de este Pilar es necesario hacer hincapié en que los organismos de supervisión bancaria no deben estar expuestos a influencias o intervenciones de naturaleza alguna, ni mantener vínculos con sectores o actividades particulares de la sociedad que les puedan restar independencia en sus actuaciones.

Se hace indispensable, entonces, crear para las autoridades de control un marco institucional que los proteja o mantenga al margen de intereses partidistas, gubernamentales, sectoriales, lo cual empieza por el sistema de designación del propio Superintendente de Bancos y Seguros, en donde las experiencias en el Ecuador no han sido necesariamente exitosas.

Pilar 3: Disciplina de Mercado

La normativa emitida a partir del año 2001, ha impulsado la divulgación de la información en forma transparente, periódica e

incluso estandarizada, para evitar inundar el mercado con información difícil de entender respecto de la situación financiera y perfil de riesgo de los bancos.

Los informativos que actualmente pueden verse en las agencias bancarias respecto de sus servicios y, productos, son una prueba de que en el Ecuador este principio se encuentra en marcha. Sin embargo, se debe tener precaución en que la divulgación de la información, no sea mal interpretada por el público en general, debido al nivel de cultura financiera de nuestro país.

Hace falta un estudio por parte del órgano de control para llegar a determinar si los nuevos canales utilizados para la divulgación de información (por ejemplo páginas web), efectivamente llegan al público general de manera clara y concreta.

2.3 Análisis de las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Bancos y Seguros y por la Junta Bancaria a partir de Basilea II.

Actualmente se ha incorporado a la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros, el Título X de La Gestión y Administración de Riesgo, en donde se encuentran incorporadas desde la Resolución SB-94-1535 de fecha 31 de

agosto de 1994 hasta la actualidad. En los últimos cinco años, la Superintendencia de Bancos y Seguros ha incentivado la importancia de que las instituciones del sistema financiero mejoren sus controles para mitigar o controlar la gestión de riesgos. Es necesario que las instituciones financieras tomen conciencia de la necesidad de realizar un autodiagnóstico independiente y objetivo, para conocer cuál es la normativa que la institución no tiene implementada, o la tiene implementada parcialmente, o debe mejorar para garantizar que la administración de riesgos sea adecuada.

Dentro del contexto del nuevo enfoque de supervisión de la Superintendencia de Bancos y Seguros, se han introducido normas de aplicación general, que en resumen buscan obtener los siguientes objetivos:

- Que las entidades financieras establezcan un esquema de administración integral de riesgos que permita:
 - Establecer una estrategia de negocio, en el que se incluya el perfil de riesgo de la organización.
 - Sistemas de administración de riesgo que incorporen procedimientos y metodologías adecuadas para: medir, controlar y monitorear los riesgos de acuerdo al perfil de riesgo asumido por cada tipo de institución. En este

sentido, se dispuso a las instituciones del sistema financiero ecuatoriano la creación de un manual que contemple estrategias, políticas, procesos y procedimientos de administración de riesgos de crédito, mercado y liquidez, con la inclusión de un cronograma para la implantación del Sistema de Administración Integral de Riesgos

Para llevar adelante lo indicado, es necesario que las instituciones financieras cuenten con una estructura organizacional capaz de asegurar la implantación y funcionamiento del esquema de administración integral de riesgos.

- Que la estructura organizacional y el proceso de decisiones se fortalezca con la conformación de :
 - El comité de Auditoria;
 - El comité de administración integral de riesgos

Adicionalmente, la reformas introducidas a la normativa respecto de las Auditorias internas, Auditorias externas, y Calificadoras de riesgos, permite que la opinión de las mismas incluya la condición en que se encuentran las instituciones financieras

sobre los riesgos asumidos y las acciones implantadas para su control.

Al momento las instituciones están recibiendo las resoluciones con una posición constructiva, es decir están empezando a integrar sus unidades de riesgo, tarea que no ha sido fácil, pues en el Ecuador no existe carreras de pregrado en Administración de Gestión de Riesgos, y se necesita seleccionar personal altamente capacitado que permita el desarrollo e implementación de los procesos de administración integral de riesgos al interior de las instituciones del sistema financiero. Sin embargo la definición de la estructura de riesgos, y el alcance de los roles y responsabilidades que deben desempeñar no ha sido ni rápida ni fácil, pues es la primera vez que se lo hace en instituciones financieras, con poca orientación hacia lo que significa una gestión de administración integral de riesgos, sin embargo se anhela que en el futuro éstas unidades de riesgo desempeñen los roles esperados.

Sin embargo, algunas regulaciones emitidas por la Junta Bancaria y Superintendencia de Bancos y Seguros, no son muy claras, y han causado un poco de incertidumbre al interior de las instituciones financieras, en cuanto a su aplicación, es recomendable que antes de emitirse las resoluciones, se analice

a profundidad la situación real de las instituciones financieras del Ecuador, muchas de las cuales no están en capacidad de aplicar y observar las resoluciones, pues la estructura organizacional y herramientas técnicas no se lo permiten, o en su defecto que los cronogramas de aplicación sean más extensos, y contemplen el acompañamiento y asesoría del órgano de control.

Pero por otro lado, no se puede dejar de reconocer que el organismo de control ha realizado un esfuerzo por emitir normativa sobre gestión de riesgos con definiciones importantes sobre el tema, que en todo caso pueden ser objeto de precisiones posteriores.

Capítulo III: Efectos de Basilea II en las instituciones del sistema financiero ecuatoriano.

3.1 Ventajas y Desventajas de la aplicación de la normativa emitida por la Superintendencia de Bancos y Seguros a partir de Basilea.

Aunque Basilea II no será una panacea y su puesta en práctica no estará exenta de riesgos, debido a su complejidad, aplicada con buen juicio y flexibilidad, tanto por reguladores y supervisores como por las entidades financieras, debería tener una repercusión positiva en el sistema financiero: puede catalizar el progreso de la gestión del riesgo en las entidades, la propia gestión integral de las mismas y su adecuación al nuevo entorno de mercado, mejorando la solvencia del sistema financiero en su conjunto.⁶⁴

Bajo dicha propuesta, cada país, decide cuándo va a empezar con la adopción de medidas que le permitan incorporar las recomendaciones contempladas en Basilea II, dado que precisamente por el contenido del Nuevo Acuerdo de Capital, éste no puede imponerse, sino que será incorporado

64 Méndez del Río Manuel. Basilea II y la gestión de entidades financieras. Publicación del Banco de España, Estabilidad Financiera No. 4, 1999, www.bde.es/informes/be/estfin/numero4/ef0404.pdf

gradualmente, de acuerdo al entorno y requerimientos propios de cada país, puesto que como lo establece el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea⁶⁵: los objetivos de Basilea II no consisten simplemente en seguir un nuevo conjunto de normas de capital, sino que se trata de construir unos cimientos sólidos y de mejorar la gestión del riesgo, la adecuación del capital, la disciplina del mercado y la estabilidad financiera.

En el año 2.003, la firma Ernest &Young⁶⁶ llevó a cabo una encuesta mundial en la que se midió la percepción general sobre el futuro del Acuerdo de Basilea II, y sus efectos sobre el sistema financiero. En total participaciones 142 bancos alrededor del mundo, y la percepción general es que el Acuerdo ha logrado aumentar su competitividad y se ha alineado con sus objetivos sobre la gestión del riesgo. El consenso es que el aumento en la competitividad se debe básicamente a una buena recolección de información y una mejor modelación del riesgo.

Dentro del Nuevo Acuerdo de Capital, se pueden identificar ventajas y desventajas de su aplicación, las mismas que se resumen a continuación:

65 Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Aplicación de Basilea II: Aspectos Prácticos, Banco de Pagos Internacional, Basilea, Suiza, julio 2004, extraído de <http://www.bis.org/publ/bcbs109esp.pdf>
66 Resumen de Encuesta realizada por Ernest & Young, julio-septiembre de 2003, citada en el artículo "El Acuerdo de Basilea: Estado del Arte del SARC en Colombia" de Gabriel Torres Avendaño, en Publicación de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia, número 6, enero-junio 2005.

Ventajas

1.- Mejora en los sistemas de medición y gestión de Riesgo

Indudablemente, la introducción de Basilea II producirá mejoras en la medición y gestión de los riesgos asumidos por las entidades bancarias, a través de la implementación de herramientas adecuadas. Además, impulsará el desarrollo de los modelos de autogestión para la medición y gestión de riesgos, lo cual ayudará a crear una cultura de gestión del riesgo al interior de las organizaciones, mejorando el proceso de toma de decisiones en las instituciones financieras.

Por lo tanto, si los riesgos son identificados y valorados oportunamente por las entidades financieras, es de esperar que las especulaciones sobre crisis financieras sean cada vez menos frecuentes y el sistema financiero más sólido y estable.

2.-. Cambios en los sistemas de información

El diseño e implementación de los sistemas de gestión del riesgo, que cumplan con los requerimientos de Basilea II, implica inversiones importantes en los sistemas de información de las instituciones financieras. Actualmente, los sistemas tradicionales son muy operativos, es decir están diseñados exclusivamente para cubrir exigencias específicas de las entidades, y no disponen de capacidad de almacenamiento de la información en bases de

datos históricas, lo que es imprescindible, de conformidad con lo establecido en el Nuevo Acuerdo de Capital.

La inversión en sistemas de información, permitirá a las instituciones del sistema financiero, no solo el diseño de herramientas adecuadas para la administración y gestión de riesgos, sino incluso aprovechar los beneficios que la utilización de los modelos de autogestión les otorga, para gestionar con ventaja sus negocios.

En la actualidad el avance en la tecnología permite que la inversión en los sistemas de información por parte de las instituciones financieras sea más económica y su implementación pueda darse en un plazo más corto.

3.- Calidad de Supervisión

El nuevo enfoque de supervisión contemplado en Basilea II, otorga al supervisor la posibilidad de aplicar diversos métodos: inspecciones in situ, extra situ, auto-evaluaciones, todo esto permitirá aumentar la cooperación entre supervisores e instituciones financieras, y promoverá el diálogo entre dichas entidades, por lo que los resultados del trabajo de supervisión, contendrán información transparente, verificada y oportunamente relevada de la verdadera situación de cada

entidad financiera. Cuando se trate de supervisión internacional, ésta debe efectuarse de conformidad con el principio de cooperación internacional que establece que las operaciones locales de bancos extranjeros deben llevarse a cabo en virtud de las mismas normas que se aplican a las entidades locales.

Además, los funcionarios del órgano supervisor deberán contar con un nivel profesional adecuado que les permita cumplir a cabalidad con los retos que el Nuevo Acuerdo supone en términos de supervisión efectiva.

Desventajas

1.- Prociclicidad ⁶⁷

Una de las críticas que ha recibido el nuevo marco es su supuesto carácter acentuadamente procíclico, esto es, que en los momentos de expansión de la economía, Basilea II estimularía la concesión de crédito mientras que en los momentos de

67 Concepto, basado en la idea del carácter cíclico de la economía, según el cual el aumento de los ingresos supone un aumento de los gastos; como el incremento de la producción arrastra el de la demanda. Así, por ejemplo, el crédito bancario aumenta en las fases de expansión económica, contribuyendo a un mayor crecimiento, y suele contraerse en las fases recesivas, en respuesta al deterioro en las perspectivas de recuperar el préstamo, agudizándose la contracción económica. Un cierto grado de prociclicidad en el ámbito financiero es un resultado natural e incluso deseable. La problemática se plantea cuando existen factores que agudizan la volatilidad financiera y esta se convierte en excesiva, llegando en ocasiones a observarse desviaciones extremadamente acusadas, lo que supone riesgos de corrección desordenada y abrupta. Ello no solo pondría en riesgo la estabilidad financiera, sino que también se amenazaría la marcha de la economía real.

desaceleración incentivaría el freno al crédito, con lo que acrecentaría aún más la desaceleración de la economía⁶⁸

En caso de que el Nuevo Acuerdo de Capital, efectivamente aumente de forma importante dicha prociclicidad, economías como la de nuestro país sufrirán especialmente sus consecuencias dada su mayor vulnerabilidad a las fluctuaciones cíclicas en el crédito nacional e internacional, haciendo más largas y profundas las crisis; adicionalmente se afectaría el financiamiento de nuevos proyectos de inversión.

2.- Subestimación de las ganancias de diversificación

Una crítica efectuada por los países emergentes a Basilea II, es que este acuerdo no recoge de forma apropiada las ganancias de diversificación⁶⁹ derivadas de financiar a estas economías. Existe evidencia que sustenta la idea de que la correlación que existe entre el rendimiento de los activos financieros de economías emergentes y desarrolladas es inferior a la existente entre activos pertenecientes únicamente a países desarrollados.⁷⁰

68 Fernández Ordoñez, Miguel, Construyendo Basilea II, Ponencia expuesta en Jornadas sobre Basilea II, Madrid, España, abril 2007.

69 La diversificación implica invertir en diferentes empresas, en empresas de diferentes industrias, en industrias de diferentes países, etc. En consecuencia, la diversificación reduce la variabilidad de los resultados de la inversión. Esto se debe a que los precios de las acciones individuales no se comportan de una manera idéntica, es decir, en un momento determinado el precio de una acción puede estar al alza, mientras que el de otra puede estar a la baja.

70 Garcia-Herrero Alicia y Gavila Sergio. Posible Impacto de Basilea II en los países emergentes, ob. cit.

Por lo tanto, la subestimación de los beneficios de la diversificación en las carteras de los bancos internacionales, hace que no se reduzcan los requerimientos de capital sobre los activos bancarios de los bancos internacionales en países emergentes, de tenerlo en cuenta dichos requerimientos podrían ser menores y no se generaría una carga excesiva de capital.

3.- Nivel de confianza

Basilea II, exige el mismo nivel de confianza a todas las entidades financieras, independientemente del país en el que operen y de cual sea su rating objetivo. La exigencia de este nivel de confianza es equivalente a requerir que todas las entidades financieras aspiren a tener un rating mínimo de A-.⁷¹

De acuerdo con la firma Standard & Poors⁷², proveedor líder de información sobre los mercados financieros, México tiene un rating de BBB, Colombia de BB, Perú de BB, Brasil es BB- y Venezuela es B. El único país con un rating A es Chile, clasificación de riesgo con la que cuenta a partir del 14 de enero del 2004, anteriormente su rating era –A.

71 Méndez del Río Manuel. Basilea II: Notas sobre la Evolución Emergente, en Revista de Temas Financieros, <http://www.sbs.gob.pe/Journal/2MENDEZ.pdf>

72 Encuesta citada por Méndez del Río Manuel. Basilea II: Notas sobre la Evolución Emergente, ob.cit.

Esta situación limita claramente los beneficios de la implantación de Basilea II, e incluso puede llegar a tener efectos no deseados, puesto que como vemos, difícilmente las instituciones financieras de países como el nuestro van a alcanzar el nivel de confianza que exige el Nuevo Acuerdo. Adicionalmente, las entidades bancarias, situadas en países emergentes, no van a tener incentivos para la utilización de modelos de autogestión, perdiéndose la oportunidad de mejorar la gestión del riesgo para una asignación de recursos más eficiente que coadyuve al desarrollo de estas economías.

Por lo tanto, el nivel de confianza debería ajustarse de manera local, dependiendo del "rating" de cada país.

3.1. Limitantes del sistema financiero ecuatoriano para la implementación de Basilea II.

Basilea II ofrece varios mecanismos, desde los más simples hasta los más sofisticados, lo importante es que sus recomendaciones empiecen a aplicarse en las instituciones financieras de los diferentes países, y les permita implementar mejoras en su gestión de riesgos y en la supervisión bancaria. Sin embargo, cabe aclarar que la implementación de dichas recomendaciones, es responsabilidad exclusiva de las autoridades de cada país.

En nuestro país, de conformidad con el estudio realizado por funcionarios de la Superintendencia de Bancos y Seguros⁷³, actualmente, se han identificado los siguientes factores limitantes para la aplicación de Basilea II:

1.- Estructura organizacional de las instituciones financieras: la mayoría de las instituciones financieras, tienen una visión que no ha podido conjugar adecuadamente la estrategia de sus unidades de negocio con la gestión de riesgos de las organizaciones, situación que no ha permitido al interior de las mismas, la implantación de la administración de gestión integral de riesgos, conforme lo establece la normativa de la Junta Bancaria y Superintendencia de Bancos y Seguros.

2.- Capacidad técnica de supervisores y supervisados: Como ya se manifestó anteriormente, en el Ecuador, no existen carreras de pregrado en Administración de Gestión de Riesgos, y se necesita seleccionar personal altamente capacitado que permita el desarrollo e implementación de la administración integral de riesgos tanto al interior de las instituciones del sistema financiero como desde el órgano de control. Todo esto implicará que pueda elevarse el costo de la supervisión, pues se requerirá más personal, mejor calificado,

⁷³ Papeles de Trabajo de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, varios autores, Comentarios referentes a la aplicabilidad del Nuevo Acuerdo de Capital del Comité de Basilea, para el caso ecuatoriano, ob. cit.

lo que en el caso del ente de control implicará además contar con un mayor presupuesto.

3.- No existen bases de datos históricos que permitan la aplicación de modelos: por un lado, la mayor parte de instituciones financieras no cuentan con sistemas informáticos aptos para conformar bases de datos que permitan la construcción de modelos para medir los riesgos a los que estén expuestas la organizaciones; y por otro, la alta volatilidad de los mercados en el Ecuador, dificulta enormemente contar con datos históricos confiables que permitan diseñar los parámetros de medición que se requieren para los modelos.

4.- En la legislación bancaria en el Ecuador, aún no se han incorporado las recomendaciones de Basilea II, por cuanto es necesario, en primer lugar realizar algunas reformas de orden cualitativo y cuantitativo, que se explicarán a detalle en el siguiente capítulo, pero que tienen relación directa tanto con el órgano de control como con las instituciones financieras, y adicionalmente se deberá efectuar un análisis de la situación actual de las instituciones financieras y de la conveniencia o no de la adaptación a las recomendaciones de Basilea II.

5.- Finalmente, otro de los obstáculos de la implantación del Nuevo Acuerdo será la coordinación de los distintos supervisores, de la matriz del grupo financiero y de las filiales, ambos persiguen unos mismos objetivos, aunque con diferentes perspectivas, lo cual

puede llegar a dificultar la supervisión, sin embargo es posible que a través principios de coordinación y delimitación de responsabilidades entre los distintos supervisores, se logre el objetivo de la supervisión efectiva.

Capítulo IV: Perspectivas del Sistema Financiero Ecuatoriano

4.1 Plan de Adecuación para converger a Basilea II.

Para cumplir con el objetivo de fortalecer y lograr estabilidad en el sistema financiero, las recomendaciones expuestas por el Nuevo Acuerdo de Capital, y que forman parte de los requerimientos planteados por la Superintendencia de Bancos y Seguros son fundamentales y representan un avance importante hacia un correcto funcionamiento de las instituciones que lo conforman.

Especialmente, en economías como la nuestra, la implementación de las recomendaciones de Basilea II, tiene que ser gradual. La publicación del documento "Implementation of Basel II: Practical Considerations"⁷⁴ por el AIG (Accord Implementation Group) ha sido de enorme importancia práctica para los distintos países, puesto que establece directrices sobre cómo llevar a cabo el proceso de implementación de Basilea II, destacando la importancia de analizar y evaluar el punto de partida de cada sistema financiero antes de la implantación de Basilea II, además se recomienda optar por una incorporación

74 Comité de Basilea, Aplicación de Basilea II: consideraciones prácticas, ob. cit.

gradual de las recomendaciones del acuerdo. Dicho documento establece que: los supervisores deberán comparar los costes y beneficios que lleva asociados su aplicación con otras prioridades nacionales o supervisoras. En concreto, los supervisores deberán evaluar la efectividad de las estructuras centrales que promueven la seguridad y solidez del sistema bancario, independientemente del marco regulador de capital elegido. De esta evaluación podría desprenderse que los supervisores esperan que los bancos de su jurisdicción adopten los métodos de Basilea II en el corto plazo, mientras que en otras jurisdicciones, los supervisores pueden preferir aplazar la puesta en práctica de Basilea II para consagrar sus esfuerzos de corto plazo a un mayor desarrollo de estas estructuras.

En el Ecuador, la incorporación del Nuevo Acuerdo de Capital, supone importantes cambios: mejora en el manejo y supervisión de los riesgos a los que se ven expuestas las instituciones del sistema financiero; mejora en los sistemas de información, que permitan la conformación de bases de datos para la creación de los modelos; y, compromiso de los directorios con la implementación de un sistema de gestión de riesgos.

Es indispensable que en nuestro país las recomendaciones de Basilea II, sean analizadas dentro del entorno del mismo país,

tomando en consideración el tamaño, la complejidad y el tipo de operaciones que realizan las instituciones financieras del Ecuador. Sin embargo, para introducir los conceptos del Nuevo Acuerdo de Capital, es importante, en primer lugar, y siguiendo con la recomendación expuesta en el documento "Implementation of Basel II: Practical Considerations", analizar la situación actual de las instituciones que conforman el sistema financiero, en cuanto a la identificación y control de riesgos, y herramientas que deben implementarse para su mitigación.

Con el fin de coadyuvar a la estabilidad en el sistema financiero ecuatoriano, la Junta Bancaria y la Superintendencia de Bancos y Seguros, sobre la base de algunas recomendaciones recogidas en Basilea II, ha aprobado a través de resoluciones, las metodologías y procedimientos que deben llevar a cabo las instituciones financieras para una adecuada administración de riesgos.

La Superintendencia de Bancos y Seguros propone medidas de control que permitirán mitigar las diferentes clases de riesgo a las que se ven expuestas las instituciones del sistema financiero. Sin embargo, y como lo recoge la normativa vigente respecto de

la administración de riesgos⁷⁵, son las instituciones controladas las encargadas de desarrollar sus propias técnicas de administración, tomando en cuenta su objeto social, naturaleza, complejidad y demás características propias a sus actividades. El objetivo es lograr una administración adecuada de riesgos, que no afecte la estabilidad y la continuidad del negocio en el largo plazo.

De conformidad con papeles de trabajo de la Superintendencia de Bancos y Seguros⁷⁶ el plan de adecuación para converger al Nuevo Acuerdo de Capital debe incluir elementos cuantitativos y cualitativos, entre los más importantes se recogen los siguientes:

Elementos Cualitativos:

- 1.-** Vinculación de la estrategia de negocio de las instituciones financieras con la administración integral de riesgos.
- 2.-** Compromiso del Gobierno corporativo con la implementación de los factores de medición del riesgo y demás elementos recomendados por Basilea II.
- 3.-** Definición de metodologías a utilizar.

75 Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros, Título X de La Gestión y Administración de Riesgo

76 Papeles de Trabajo de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, varios autores, Comentarios referentes a la aplicabilidad del Nuevo Acuerdo de Capital del Comité de Basilea, para el caso ecuatoriano, ob. cit.

4.- Sistemas de información y conformación de bases de datos para la implementación de los modelos de medición de riesgos.

5.- Introducción de las políticas de disciplina del mercado con determinación de responsabilidades de todos los partícipes de la actividad financiera.

6.- Capacitación respecto de los nuevos conceptos necesarios para una eficiente administración y gestión integral de riesgos, a todas las partes involucradas en lograr el objetivo: auditores internos, externos, calificadoras de riesgo, departamentos legales internos y asesores legales externos.

Elementos Cuantitativos:

1.- Se debe tomar en consideración el concepto de riesgo de mercado de valuación por portafolio ⁷⁷, para el cálculo de pérdidas esperadas ⁷⁸, en un primer momento, y posteriormente de pérdidas inesperadas ⁷⁹.

2.- La incorporación de los nuevos ponderadores de activos de riesgo, deberá realizarse previa revisión de los procesos

77 La calificación de Riesgo de Mercado evalúa la sensibilidad del valor de las inversiones y del portafolio en su conjunto, ante cambios en las condiciones de mercado. El análisis de los factores de riesgo para cada instrumento en la cartera, así como el impacto de acuerdo a la importancia relativa del instrumento en el portafolio, proveen una visión más exacta de los riesgos del portafolio, así como respecto a volatilidades potenciales futuras.

78 Las pérdidas esperadas dependen de: La probabilidad de impago, la pérdida en caso de impago, la exposición en caso de impago.

79 Serie de incumplimientos más allá del comportamiento esperado de determinada situación, a estas posibles pérdidas, es lo que técnicamente se llama "la volatilidad de la pérdida esperada", y es lo que configura las "pérdidas inesperadas".

operativos y los cambios organizacionales en las instituciones financieras.

3.- Respecto del riesgo operativo, se deben aplicar los elementos necesarios para la cuantificación de los parámetros que señale el modelo de autogestión que hayan determinado las instituciones financieras. También es necesario que el órgano de control, observe el ambiente interno en el país y de a conocer las metodologías desarrolladas dentro del sistema financiero ecuatoriano, es decir, considerar las instituciones financieras que tienen un mayor avance dentro del proceso global de administración del Riesgo de Operación, con el fin de consolidar las mejores prácticas y aplicarlas a nivel nacional.

La Superintendencia de Bancos Seguros a través de la aplicación del nuevo enfoque de supervisión debe constatar la importancia que las instituciones financieras le están dando al tema de riesgos, y de seguro habrá encontrado que si bien existen instituciones que han dado pasos importantes en la implementación de una gestión integral de riesgos, existen otras que realmente ni siquiera manejan el marco conceptual de la administración de riesgos, el ente de control debería monitorear esta situación y brindar apoyo, a través de conferencias y asesoramientos a aquellas instituciones que se encuentran

alejadas de estos relevantes temas, sin desconocer que dichas instituciones tienen también la obligación de cumplir con la normativa vigente e implementar las reformas que sean necesarias en su interior para la incorporación de la gestión integral de riesgos.

A continuación se presenta el caso de Diners Club del Ecuador, una de las primeras instituciones del sistema financiero que ha puesto en práctica las recomendaciones planteadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros para el manejo, control y administración de riesgos, facilitando de esta manera la identificación de los beneficios que representa el introducir medidas de mitigación de riesgos dentro de una institución financiera.

Caso Diners Club del Ecuador S.A. Sociedad Financiera

Entrevista a: Juan Carlos Rodríguez

Gerente Nacional de Riesgos (e)

1.- Desde el punto de vista de supervisor, como cumplió Diners Club con la normativa emitida por la Superintendencia de Bancos y Seguros relacionada con la Administración Integral de Riesgos, a la luz de lo establecido por Basilea II?

En Diciembre de 2003 la Superintendencia de Bancos y Seguros emitió las normas para la administración integral de riesgos, a través de dos resoluciones, una especializada en la gestión del riesgo de crédito y otra general que entregaba los lineamientos generales para la gestión integral de riesgos.

Dichas resoluciones se fundamentan en el principio de que cada institución financiera es distinta, por lo que cada una tiene la responsabilidad de identificar, cuantificar, controlar/monitorear y mitigar los riesgos a los que está expuesta. En función de lo dispuesto en la normativa se definió el esquema de gestión de riesgos que se presenta a continuación:

Gestión Integral de Riesgos – Diners Club de Ecuador



*Fuente: Diners Club del Ecuador
 Autor: Valeria Llerena*

Para implementar las disposiciones normativas y el esquema definido era necesario crear una unidad organizacional especializada que se definió como una gerencia nacional que reporte a la Presidencia y que estaba conformada por dos gerencias de división, una de riesgo operativo y legal; y, otra de riesgo de crédito, mercado y liquidez.

Esta nueva gerencia nacional debía tener un objetivo, el cual se lo definió: “La gestión de riesgos debe generar valor o evitar que disminuya el valor de la organización para los grupos primarios de interés a través de la identificación de los elementos de riesgo que puedan afectar de manera desfavorable a la organización, buscando un equilibrio entre la relación riesgo – oportunidad, de tal forma que la Gestión de Riesgos se convierta en una fuente de ventaja competitiva”.

Se integró el Comité de Administración Integral de Riesgos conforme lo dispone la norma de la Superintendencia de Bancos y Seguros, un mes antes de lo que esa institución lo exigía y se elaboraron los Manuales para la Gestión de Riesgos con tres meses de anticipación a lo que disponía el Organismo de Control.

De esta manera, se había logrado crear el entorno organizacional y normativo necesario para implementar las disposiciones del Organismo de Control.

Cabe indicar, que constituye un factor clave del éxito el apoyo y el compromiso de la Presidencia con la gestión de riesgos, principalmente en los primeros años, periodo de tiempo durante el cual la mayor parte de los esfuerzos de la gerencia se dedican a identificar y cuantificar los riesgos a los que está expuesta la organización.

Como todo cambio importante en una organización, integrar la gestión de riesgos a la cultura institucional requiere perseverancia, constancia y un modelo conceptual sólido.

2. ¿Cómo se han gestionado los riesgos al interior de la organización desde que la Superintendencia de Bancos y Seguros emitió las normas?

Si bien el esquema de gestión de riesgos es general, la aplicación de éste depende de los riesgos que se quieran gestionar, así:

a) Riesgo de Crédito, Mercado y Liquidez.- en estos casos las instituciones del sistema financiero cuentan con información numérica, almacenada por algunos años, ya sea por iniciativa propia o por regulaciones de los Organismo Reguladores. Por

lo señalado, también existen en el mercado metodologías, instrumentos y herramientas diseñadas y desarrolladas para cuantificarlos, medirlos, controlarlos y mitigarlos.

- b) Riesgo Operativo y Legal.- este tipo de riesgo difiere de los anteriores, debido principalmente a que en estos casos no existen bases de datos con eventos de riesgo registrados por periodos de tiempo suficientes como para desarrollar modelos que puedan cuantificar estos riesgos de manera confiable, para controlarlos y mitigarlos. En la gestión de riesgo operativo lo importante es empezar por la identificación cualitativa de los riesgos.

3. Cuál ha sido el avance en la gestión de riesgos desde el año 2003 y 2004 que se emitió la normativa al respecto?

Considero que se puede señalar lo siguiente:

- a) Riesgo de Crédito.- En este aspecto, cabe indicar que las mejores prácticas, así como también las normas del Organismo de Control, determinan que para cuantificar el riesgo de carteras de crédito de consumo, como lo es la de tarjetas de crédito, deben aplicarse modelos de score. Por lo que se inició con el desarrollo de un modelo de score de calificación de los socios actuales, modelo que incluye

variables que recogen el comportamiento de pago de los clientes en la organización y en el sistema financiero, y que otorga a cada socio una calificación que permite asignarles una calificación de riesgo. Con esta información se determina la probabilidad de incumplimiento, valor que junto con la exposición y la severidad permiten calcular las pérdidas esperadas de la organización. Las mejores prácticas disponen que las pérdidas esperadas de una institución deben ser cubiertas por provisiones, sin embargo, la Superintendencia de Bancos y Seguros aún no autoriza para que se determinen las provisiones por riesgo de crédito en función de modelos propios, a pesar de que éstos ya hayan sido calificados por el Organismo de Control, como es el caso de Diners, por lo que aún se establecen las provisiones en función de la edad de la cartera de crédito.

También se ha desarrollado un score para apoyar la decisión de aprobación de una tarjeta. Este modelo, a diferencia del score de seguimiento se fundamenta principalmente en variables demográficas y en el comportamiento de pago del solicitante en el sistema financiero.

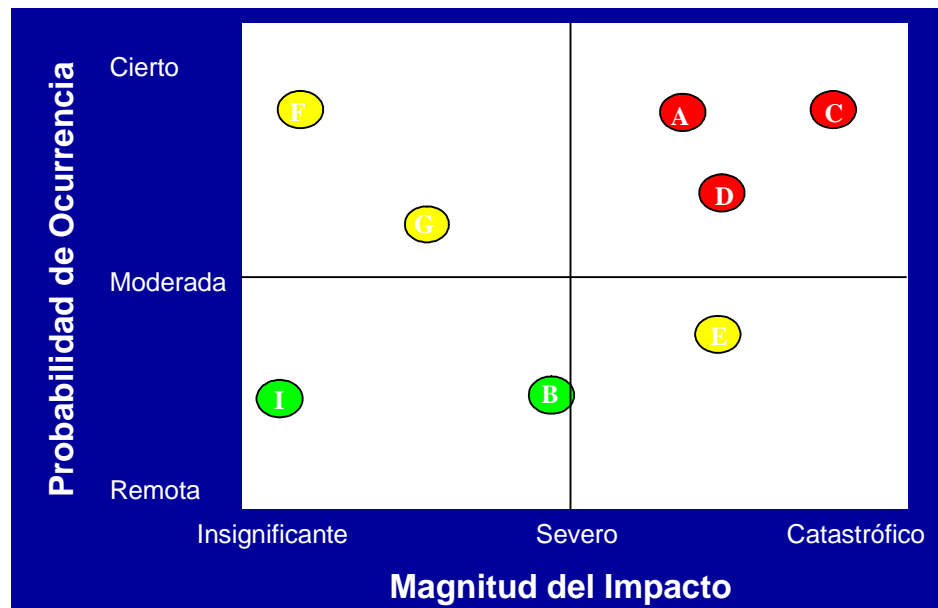
- b) Riesgo Operativo.- En este caso el modelo conceptual de gestión está compuesto por dos metodologías, la metodología cuantitativa y cualitativa, la primera que tiene el objetivo de determinar las pérdidas esperadas por riesgo operativo,

mientras que la segunda pretende identificar riesgos mediante la revisión de procesos y presentarlos a través de una herramienta que permita determinar su importancia, para que una vez identificados se tome decisiones para su tratamiento.

Como se mencionó anteriormente, la gestión de los riesgos operativos inició con la aplicación de la metodología cuantitativa, para lo cual se han realizado algunas actividades que se resumen en la siguiente:

- Diagramación de todos los procesos aplicando una metodología aprobada por el Directorio de la Organización.
- Elaboración de un inventario de todos los procesos de la Organización con información general de éstos.
- Manual de procesos de la organización
- Metodología para elaboración de la matriz de riesgos
- Plan de continuidad integral del negocio
- Políticas organizacionales aprobadas por el Directorio
- Documentos de apoyo a las políticas, metodologías y manuales aprobados por los niveles correspondientes.

Matriz de Riesgos – Diners Club



*Fuente: Diners Club del Ecuador
Autor: Valeria Llerena*

- c) Una vez que se hayan identificado los riesgos a través la elaboración de una matriz de riesgos, hay que establecer Indicadores Claves de Riesgo, determinar límites para éstos de tal forma que sea posible monitorear los riesgos identificados.
- d) Riesgo Legal.- La gestión del riesgo legal se incluye en el riesgo operativo, y busca identificar, cuantificar y mitigar el riesgo legal de la organización en las relaciones contractuales que tiene con terceros, a través de:
- Garantizar la capacidad legal para ejercitar los derechos y exigir a sus contrapartes las obligaciones por ellas asumidas como consecuencia de las operaciones realizadas.

- Garantizar el cumplimiento de los requisitos legales en las operaciones que se efectúen.
- Reducir las pérdidas producto de fallos en los contratos firmados y transacciones realizadas.
- Cumplimiento de las normativas y requerimientos de los Organismos de Control.

La Gestión del Riesgo Legal, por principio no puede cuantificar la pérdida potencial de la Organización, pero sí puede evaluar los nichos de acción y emprender planes de mejora conforme a un proceso de control integral del riesgo. Una vez dimensionada la situación de la Organización, se crean procesos a ser aplicables.

Conclusiones y Recomendaciones

- Si bien el Nuevo Acuerdo de Capital puede presentar debilidades respecto del tratamiento de temas específicos, no se puede dejar de reconocer que ha aumentado considerablemente el grado de concientización tanto de las instituciones financieras como de los órganos de supervisión a nivel mundial respecto de los beneficios que conlleva una eficiente administración de riesgos.
- El concepto de los tres pilares de Basilea II, que son la adecuación patrimonial, la supervisión adecuada y la transparencia de la información son principios que cualquier sistema financiero necesita como base para un funcionamiento adecuado, y que permitirán el avance de un sistema financiero fuerte y seguro, que se encuentre en capacidad de desarrollar sus propios modelos de autogestión de riesgos.
- Una adecuada regulación bancaria, ajustada al entorno y requerimientos de cada país, debe contribuir y no impedir la valoración correcta de riesgos, la cual debe ayudar a alejar las crisis financieras en países como el

nuestro y lograr que se cumpla el doble objetivo que persiguen las instituciones financieras: estabilidad y acceso financiero, en cuyo contexto las directrices emanadas del Nuevo Acuerdo de Capital son muy importantes.

- En nuestro país se debe unificar esfuerzos para lograr que aquellas recomendaciones de Basilea II, que puedan acogerse en nuestro sistema financiero, tomando en consideración el tamaño, la complejidad y el tipo de operaciones que se realizan en el mismo, sean implantadas en el corto plazo.
- Es indudable el avance en la gestión y medición de riesgos que las instituciones del sistema financiero han experimentado en los últimos cinco años, al parecer la dura experiencia vivida en nuestro país tras la crisis del año 1.999, parece haber dejado lecciones que el sistema financiero aprendió, los conceptos de confianza y estabilidad actualmente, son objetivos permanentes del sistema financiero ecuatoriano.
- Una mejor y mayor transparencia en la información es de notable importancia para la sociedad en su conjunto,

por cuanto ayuda a mejorar la solidez del sistema financiero, y al mismo tiempo contribuye a la creación de una cultura de uso e interpretación de la información financiera difundida entre los partícipes del mercado.

- El Ecuador no puede ni debe permanecer inmóvil ante los avances en materia de regulación bancaria a nivel mundial, puesto que la globalización y creciente complejidad de las operaciones de los mercados financieros, demandan la incorporación de nuevas herramientas para la gestión tanto de los bancos como del supervisor, para lo cual el aporte de los lineamientos del Nuevo Acuerdo de Capital es de vital importancia.
- Las recomendaciones de Basilea II contribuyen para que depositantes y clientes del sistema financiero, se vean garantizados mediante una supervisión que permita medir los riesgos reales de las operaciones bancarias, además constituyen una oportunidad para mejorar la solvencia y el desarrollo de los sistemas financieros, y por ende el desarrollo económico de los países.

- Las recomendaciones emitidas por el Comité, y la paulatina incorporación de las mismas en la legislación de los diferentes países, ha ido creando una convergencia internacional, a través de la armonización de las normas jurídicas respecto de supervisión bancaria en los diferentes estados.
- Resta mencionar que el Nuevo Acuerdo de Capital no se ha aplicado en nuestro país, ni en ningún país de Latinoamérica, lo cual no quiere decir que sus principios no hayan sido tomados en cuenta para mejorar los sistemas de control de las instituciones financieras, tanto desde el punto de vista de supervisor como de supervisado. La aplicación del Nuevo Acuerdo de Capital no es obligatoria salvo que así lo decidan los supervisores nacionales, pero cómo se explicó anteriormente, se necesita encontrar el equilibrio adecuado entre su aplicación y la realidad de nuestro sistema.
- Luego del análisis de los tres pilares de Basilea II, se puede concluir que nuestro país no está listo para poder aplicar los lineamientos de dichos pilares de la manera como lo menciona el Nuevo Acuerdo de Capital, puesto

que los mismos están diseñados para una realidad distinta, por lo tanto es recomendable que la aplicación de las recomendaciones del Nuevo Acuerdo de Capital se adapte a la realidad de cada país y al desarrollo de sus instituciones financieras.

- Finalmente, cabe reflexionar sobre el hecho de que, el proceso de asimilación de los nuevos requerimientos que supone Basilea II es complejo, y requiere esfuerzos importantes tanto desde la perspectiva del supervisor como de las instituciones financieras, pero se trata de un reto de primera magnitud que aplicado con flexibilidad, sin duda impactará positivamente en la mejora de los bancos y en la estabilidad financiera en su conjunto.

Reguladores y regulados se encuentran ante un proceso vivo, cuyo crecimiento ahora mismo no tiene fronteras definidas. Es responsabilidad conjunta de ambos el contribuir a su sana evolución, en todos los ámbitos y para el beneficio de todos. ⁸⁰

⁸⁰ Méndez del Río Manuel. Basilea II: Notas sobre la Evolución Emergente, en Revista de Temas Financieros, <http://www.sbs.gob.pe/Journal/2MENDEZ.pdf>

Bibliografía

Arizaga A. y S. Bayas, *Sistema Financiero en los Ochenta, Ahorro y Asignación de Recursos Financiero*, 1.990.

Arteaga, Ximena. *El beneficio de Basilea II para las microfinanzas*, en Boletín del Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Avella, Mauricio y otros, *Los Acuerdos Bancarios de Basilea en Perspectiva*, Bogotá, Colombia, 2006.

Banco Mundial. *Comentarios a Documento de Consulta del Nuevo Acuerdo de Capital*, 2003

Baquero Herrera, M, *Globalización y Derecho Financiero: La Nueva Propuesta del Comité de Basilea relacionada con Estándares de Supervisión Bancaria*, Colombia 2006.

Basel Committee on Banking Supervisión. *Sound Practices for the Management and Supervisión of Operacional Risk*, 2003

Benélbaz Héctor Angel y otro, *Sistema Bancario Moderno*, Tomo I, Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1994

Comité de Basilea, *Aplicación de Basilea II: consideraciones prácticas*, Suiza 2004.

Cranston Ross, *Principles of Banking Law*. printed in Great Britain by Bookcraft Ltd.

Di Giovanni, Ileana, *Derecho Internacional Económico*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.

Documentos del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria, tomo II y III, Comisión Nacional Bancaria, 1992.

Fabozzi J Modigliani F, Ferri M. Mercados e Instituciones Financieras.

Ferre, Emilio, *El desafío de los Principios Internacionales para los Organismos de Supervisión de los Mercados de Valores*, Ponencia expuesta en el XVII Congreso Mundial de Contadores organizado por la Federación Internacional de Contadores (IFAC), celebrado en Noviembre de 2006 en Estambul, Turquía.

García-Herrero Alicia y Gavila Sergio. Posible Impacto de Basilea II en los países emergentes, Serie Documentos Ocasionales, Banco de España, Madrid, 2006, www.bde.es

Gutierrez Lopez Cristina Gutiérrez, Fernández Fernández José Miguel. Evolución del proceso de regulación bancaria hasta Basilea 2: Origen, características y posibles efectos, publicación efectuada en Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, ISSN 1699-9495, N.º. 2, 2006, Universidad de la Rioja, España.

Ibáñez Javier, coordinador. *Responsabilidad social de la empresa y finanzas sociales*. Madrid, Editorial Akal S.A, 2004.

Itzhak, Swary, Barry, Topf. *La desregulación financiera y global, la banca comercial en la encrucijada*, publicación efectuada por Blackwells Publishers, Oxford, en español por el Fondo de Cultura Económica, México D.F.

KPMG, *Basilea II: un reto mundial para el negocio bancario*, Boletín Financiero, Bogotá, 2003.

Méndez del Río Manuel. Basilea II y la gestión de entidades financieras. Publicación del Banco de España, Estabilidad

Financiera No. 4, 1999,
www.bde.es/informes/be/estfin/numero4/ef0404.pdf

Méndez del Río Manuel. Basilea II: Notas sobre la Evolución Emergente, en Revista de Temas Financieros, <http://www.sbs.gob.pe/Journal/2MENDEZ.pdf>

Lastra, Rosa María and Schiffman Henry , Editors. *Bank failures and Bank insolvency law in economies in transition*, printed in Great Britain by Athenaeum Press Ltd.

Lastra, Rosa María. *Central Banking and Banking Regulation*, printed in Great Britain by Wilson Mass Limited.

Lastra, Rosa María. *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford.

Livacic Ernesto, Saez Sebastián. *La Agenda de la Supervisión en América Latina*, en Revista CEPAL No. 74, Santiago de Chile, 2001.

Lizano, Eduardo. *La reforma financiera en América Latina*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México D.F., 1993

Marasca, Rubén, y otros. *Basilea II: Hacia un nuevo esquema de medición de riesgos*, en Boletín de Latinbanking, Buenos Aires, 2004.

Marasca, Rubén; Figueroa, María; Stefanelli, Darío; Indri, Ana María, Autores Personales; Banco Central de la República Argentina: Autor Institucional, *Basilea II: hacia un nuevo esquema de medición de riesgos*, Buenos Aires, diciembre 2003, extraído de: <http://www.bcra.gov.ar/>

Mora, Rodrigo. Seminario *Jornada de Dolarización y Reactivación del Sistema Financiero frente al cambio de gobierno*, documento de la Superintendencia de Bancos y Seguros, Quito 2002.

Saavedra Barrera, Patricia, *Riesgo y los Acuerdos de Basilea*, en Boletín Laberintos e Infinitos, Madrid, 2005.

Svarzman, Martín, *Basilea II: un gran incentivo a la gestión de riesgos*, Ponencia expuesta en un seminario realizado en Washington entre el 1 y 3 de Junio de 2004.

Vélez, José Luis, editor. *Comentarios referentes a la aplicabilidad del Nuevo Acuerdo de Capital del Comité de Basilea, para el caso*

ecuatoriano, en documento de la Superintendencia de Bancos y Seguros, Quito, 2004.

Vittas Dimitri. *El impacto de las regulaciones en la intermediación financiera*, Boletín de Supervisión y Fiscalización Bancaria, CEMLA, volumen II, No.2, 1993.

Todos los conceptos técnicos citados en la presente tesis han sido tomados de los documentos oficiales publicados en el sitio en internet del "Bank for International Settlements" (BIS), así como de las Resoluciones de la Junta Bancaria y Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador.

