

# Supervisión financiera

## DESPUÉS

## DE LA CRISIS

## Un ensayo sobre la

## experiencia internacional

## y colombiana

Luis Fernando López Garavito

David Fernando López Angarita

### Introducción

El 1.º de enero de 2000 la gran mayoría de ciudadanos del mundo se despertaron más tarde de lo acostumbrado en esa fecha. Las celebraciones del nuevo milenio se habían prolongado más allá de la tradicional media noche en cada nación. El entusiasmo por la “nueva era” no reparó en gastos. Cenas, juegos pirotécnicos, champaña, bailes, espectáculos masivos. En el primer día del año nuevo 2000 los colombianos se contagiaron de la euforia momentánea que se transmitía en los noticieros de televisión desde París, Londres, Hong Kong, New York, ciudades que celebraron con un despliegue inusitado este acontecimiento.

Para nuestros compatriotas colombianos despertar de ese sueño de alegría colectiva fue muy fácil. Ese 1.º de enero se recibía como la culminación de 1999, un año económico de bajísimo desempeño, sin antecedentes en la historia nacional reciente. La recesión se nos había instalado ese año en el patio delantero de empresas y familias, con sus nefastos indicadores de desempleo y caídas de la producción y las ventas, en tanto que el sector financiero doméstico, particularmente el de la banca pública, cooperativa e hipotecaria, se había estremecido con una crisis que hizo recordar lo difícil que resulta para los investigadores sociales identificar la relación de causalidad respecto de si son las recesiones económicas la que propician las crisis financieras, o si por el contrario, en ocasiones son éstas las que allanan el camino para las primeras.

Si algo pasó desapercibido en esos momentos fue que, a diferencia de décadas anteriores, no sentimos en ese difícil momento la secular necesidad de parecernos a los países asiáticos, otrora considerados ejemplo para América Latina. En efecto, Corea, Indonesia, Malasia y Tailandia, los “tigres asiáticos”, contra todos los pronósticos, desde dos años atrás ya habían sobrellevado iguales penurias. Después de casi 30 años de registrar un desempeño económico sin paralelo, con acelerado crecimiento, baja inflación, estabilidad macroeconómica, sólida situación fiscal, altas tasas de ahorro, economías abiertas y prósperos sectores exportadores, estos países parecían estar inmunizados frente a cualquier contingencia. Hasta la crisis del verano de 1997, que empezó en Tailandia de la mano de sus mercados financieros, crisis que rápidamente se contagió a los demás países vecinos.

Como preludio adicional para recibir el nuevo milenio, y como si lo anterior no fuera suficiente, Rusia en 1998

y Brasil en 1999, se vieron envueltos en similares complicaciones macroeconómicas propiciadas desde la inestabilidad de sus mercados financieros.

Para no ser la excepción, en 1999 el sector financiero colombiano estaba en el ojo del huracán al igual que los países citados. En las postrimerías de 1998, el Ministro de Hacienda de nuestro país, doctor JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR, presentó al Presidente PASTRANA y a todos sus colegas el texto de lo que una vez suscrito por ellos se convertiría en el Decreto 2330 por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional.

Los argumentos para convocar ese estado de excepción lo leímos sin asombro. No sólo se indicaba que el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito amenazaba perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social. También se señalaba que las crisis de Rusia y Brasil habían generado desconfianza entre los inversionistas y prestamistas internacionales y que ello se reflejaba en una reducción de los ingresos netos de capital extranjero y en la liquidación de inversiones de los fondos de capital foráneo.

Sin embargo, más allá de estos efectos negativos de la globalización financiera, el gobierno nacional reconocía mediante el acto administrativo la existencia de una crisis que era necesario conjurar ya que reunía los factores suficientes para justificar el estado de excepción: altas tasas de interés, captaciones que en más de un 70% se contrataban a muy corto plazo, incremento de la cartera vencida y de los activos improductivos que exponían al sector financiero a una insolvencia, y que la combinación de altas tasas de interés y desempleo desbordaban la capacidad de pago de muchos deudores del sistema de financiación de vivienda UPAC. A este panorama desolador para el sector financiero se le unían, además, la crisis sistémica del sector solidario con actividad financiera, auspiciada en buena parte por una débil regulación y vigilancia, y la del sector de la construcción, cuyo ciclo se había detenido por más tiempo del esperado en su fase de contracción, inmerso en la congelación de nuevas colocaciones de préstamos para adquisición de vivienda.

Así, para cualquier observador de comienzos del tercer milenio pareciera entonces que todos los problemas económicos de las naciones sobre la faz de la Tierra se circunscribían a crisis particulares de sus sectores financieros originados en sus vulnerabilidades no controladas. Por esta causa, se vislumbran a continuación perfiles probables del origen de las citadas crisis y, más adelante, las actuaciones que en el concierto internacional y doméstico han adelantado las autoridades de supervisión y control para enfrentarlas y aliviar sus efectos.

## I. Las crisis financieras y sus factores comunes

Hemos aceptado que las crisis del sector financiero se originan por el concurso de un conjunto de factores adversos que convergen en tiempo y lugar para desatarlas. Las crisis de Asia (1997), Rusia (1998), Brasil (1999) y Colombia (1998-99), así como otras que las precedieron, pudieron tener como factores comunes y preponderantes los que resumimos en el recuadro n.º 1.

RECUADRO N.º 1  
FACTORES ADVERSOS COMUNES  
EN LAS CRISIS FINANCIERAS

Factores	Características
1. Colocación deficiente de cartera	Otorgamiento previo de créditos con probabilidad de pérdidas superior al promedio observado que superan los límites de exposición crediticia prudenciales. Nos referimos al factor de riesgo crediticio que afecta la solvencia de las instituciones financieras al registrarse pérdidas mayores que deben cubrirse con el capital.
2. Descalce de activos y pasivos	Captación de depósitos a la vista a muy corto plazo por la desconfianza de los ahorradores en la política económica y en el sistema financiero, y colocación de los portafolios de crédito a largo plazo, en escenarios de alta volatilidad de la tasa real de interés. Los factores de riesgo involucrados son el de liquidez y de mercado.
3. Operaciones pasivas en moneda extranjera sensibles a un aumento de la devaluación	Endeudamiento externo acelerado y de vencimientos en el corto plazo sin adecuadas coberturas para protegerse de la volatilidad de la tasa de cambio. El factor de riesgo involucrado es el de mercado por posiciones en moneda extranjera y efectos de la volatilidad de la tasa de cambio.
4. Ciclo sostenido de alza de precios en los mercados bursátil e inmobiliario	Expansión previa de precios de las acciones y bienes raíces que aumentan la probabilidad de una posterior depreciación de estos activos por la contracción cíclica de sus mercados. El riesgo de mercado se involucra nuevamente ya que se afecta, por causa de la caída de los precios del mercado, el valor de las garantías otorgadas al sector financiero para el caso de los inmuebles y los rendimientos y valores esperados de portafolios de inversión para el caso de títulos de renta variable.

Los factores descritos no incluyen el deterioro generalizado de las condiciones macroeconómicas de un país o región, factor determinante para generar o profundizar crisis financieras, que tiene una connotación particular: los administradores y accionistas de las instituciones financieras no pueden manejarlo ya que es un factor exógeno dentro de sus políticas de gobierno corporativo que hacen, por ejemplo, que los niveles de cartera vencida se eleven sensibilizados ante un ciclo económico depresivo con su registro de caída del ingreso nacional y aumento de la tasa de desempleo. Incluimos solamente estos cuatro factores que como se aprecia, pueden ser objeto de políticas de gestión de riesgo por parte de los administradores de las entidades del sector financiero.

El listado de factores comunes previos a la mayoría de crisis financieras permite comprobar que, si bien las crisis son inevitables, es probable morigerarlas y atenuar sus efectos nocivos sobre el propio sector financiero, el aparato productivo nacional y el sistema de pagos, a partir de tres políticas o instituciones de control concretas que resumimos en el recuadro n.º 2.

RECUADRO N.º 2  
LAS TRES INSTITUCIONES DE CONTROL BÁSICAS  
PARA ENFRENTAR CRISIS FINANCIERAS

**1. Fortalecimiento de la Administración Financiera**

Buenas prácticas de gobierno corporativo y de gestión y administración de riesgos al interior de las entidades financieras, en las que se adopte por parte de sus directivos y funcionarios de una conciencia cabal de la importancia de conocer y manejar adecuadamente los riesgos de la industria, y se profundice en el compromiso personal de un clima de conducta de elevado contenido ético en la dirección y desarrollo de todas las áreas del negocio.

**2. Fortalecimiento de la Supervisión Financiera**

Un eficiente marco de regulación prudencial con una estructura normativa liviana pero contundente que sea debidamente inspeccionado, vigilado y controlado por una autoridad de supervisión pública que propenda por la transparencia del mercado y la revelación de la información financiera.

**3. Fortalecimiento del Capital Financiero**

Un conjunto de medidas de regulación prudencial de carácter anticíclico que permitan generar en los estados financieros del sistema un volumen adecuado de reservas especiales, suficientes para proteger la solvencia de las instituciones en los momentos que su capital sea sometido a escenarios adversos de deterioro de sus activos.

La literatura reciente ha venido ahondando en toda suerte de recomendaciones y medidas que de una u otra manera

pueden ser clasificadas dentro de las tres instituciones que hemos recomendado y se resumen en el recuadro n.º 2. Sin embargo, una cosa son las propuestas, que como en nuestro caso, se pueden deslindar desde las orillas de la academia, y otra, las que vienen desarrollando en la praxis los actores más representativos de esta problemática. Por ello, a renglón seguido presentamos las recomendaciones que desde el año 1999 se han adoptado y se están adoptando en los sistemas financieros para enfrentar los efectos y secuelas de las recientes crisis financieras internacionales.

**II. Las recomendaciones internacionales para enfrentar las crisis**

A partir del año 2000 la literatura económica ha venido siendo particularmente generosa y prolífica en relación con los temas de las crisis financieras y los riesgos que comporta la globalización financiera. No podía esperarse otra respuesta intelectual después de los descalabros de importantes sistemas financieros en diferentes latitudes acaecidas entre los años 1997 a 1999, donde el efecto de contagio de una crisis local en otras latitudes es cada vez más contundente y comprobado a partir del resentimiento que experimentan los mercados financieros cuando se vulneran por la desconfianza de los inversionistas.

En efecto, la globalización en materia financiera se ha convertido en un hecho económico que trascendió las propuestas y recomendaciones de políticas formuladas a fines de la década 1980-90. La globalización financiera se está desarrollando a pasos agigantados por medio de fusiones, inversiones de capital extranjero, establecimientos de filiales en el exterior por parte de matrices financieras locales, composición creciente de portafolios de inversión foránea y naturalmente, por el crecimiento del sistema de comercio mundial y el desarrollo de las transacciones virtuales a través de sistemas de computación.

Enunciado en otros términos, la expansión transnacional de grupos económicos financieros y el desarrollo de innovaciones financieras mediante derivados y titularizaciones, donde los bancos venden riesgo crediticio o lo comparten en lugar de asumirlo, terminan dificultando las tareas de supervisión de los organismos encargados, y hacen obsoleto el estándar internacional de supervisión bancaria en uso y práctica hasta el inicio del año 2000.

Por eso, en el nuevo milenio, no solo la literatura económica, sino también los organismos de regulación financiera de muchos países se han comprometido con más intensidad en el análisis y elaboración de metodologías regulatorias conducentes a disponer de instituciones e instrumentos de

inspección, vigilancia y control idóneos que conlleven principalmente:

1. La comprensión de las fases de desarrollo de las crisis,
2. La prevención de las crisis y,
3. Las mejores prácticas para mitigar sus efectos locales y globales.

En el ámbito internacional el llamado Comité de Basilea se ha ganado por mérito propio el respeto y reconocimiento generalizado de las autoridades de supervisión bancaria de la mayoría de naciones. Por esta razón, debemos revisar sus propuestas más recientes, ya que ellas tienden a convertirse en el estándar internacionalmente aceptado en materia de regulación bancaria. Este comité está integrado por representantes de las autoridades de supervisión financiera y banca central del grupo de países industrializados que conforman el G-10 (Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Reino Unido, Suecia y Suiza). Sus decisiones se aplican obligatoriamente en las 10 naciones del grupo, pero por la calidad de las recomendaciones y el hecho de que muchas sean elaboradas por el comité de manera consensuada hasta con organismos multilaterales, los acuerdos que expide terminan siendo aplicados sin distinción alguna en países con ingresos per capita altos, medios y bajos, situación a la que no escapa Colombia.

El Comité de Basilea inició en el año 1988 sus recomendaciones de regulación bancaria tomando como elemento fundamental sus recomendaciones sobre capital adecuado. Veamos, lo más brevemente posible, en que consistía el punto central del Acuerdo de 1988.

#### *A. El Comité de Basilea y su acuerdo de 1988*

El Acuerdo sobre capital adecuado se convirtió rápidamente en una institución de regulación prudencial para el sistema bancario y otras entidades financieras por cuanto respondió con pragmatismo a esta pregunta fundamental en materia de regulación financiera: ¿cuál es el monto de capital adecuado que debe exigirse a un establecimiento bancario para garantizar su solvencia y asegurar la confianza de los depositantes y ahorradores en el sistema financiero?

En Colombia medio siglo atrás, por ejemplo, el Decreto 3416 de 1950 ordenaba en materia de suficiencia de capital que los bancos comerciales mantuvieran un capital equivalente como mínimo a un 10% del total de sus captaciones. Es decir, el capital que debían aportar los accionistas de un banco para su normal operación, dependía del volumen de sus pasivos para con el público en una relación 1:10 tal que por cada \$1 de capital solamente se podía captar hasta \$10 del público.

Este tipo de relación asociada con los pasivos, si bien permitía un límite prudencial para las operaciones pasivas de los bancos, no analizaba los riesgos de contraparte en la colocación de los activos. El volumen de las captaciones para el análisis de riesgos se aplica en nuestro país y la mayoría de naciones para considerar el riesgo de liquidez estableciéndose un encaje como porcentaje del total de los depósitos, que es una reserva en caja sobre la cual el intermediario no puede disponer, quedando obligado a mantenerla para responder ante eventuales retiros de carácter extraordinario.

El Acuerdo de Basilea de 1988 propuso que el capital adecuado de un banco, también conocido como relación de solvencia, se obtenga, no con relación al monto de sus pasivos, sino como una relación respecto de los activos del banco. Esto por una sencilla razón: las captaciones son solo una parte de los recursos financieros que moviliza un banco en su operación financiera; en cambio, sus activos incluyen la totalidad de los recursos que moviliza para generar sus ingresos, incluyendo todos los recursos derivados de sus pasivos y todos sus recursos de capital aportados por los accionistas o propietarios.

Como el quid del negocio bancario es colocar de la manera más segura y rentable esos activos (selección del nivel de riesgo asumido para un nivel de retorno de rendimientos esperados), el Comité de Basilea recomendó en 1988 que la relación de solvencia se obtuviera a partir del ponderar esos activos dependiendo del riesgo que se asumiera en su colocación. Esta decisión resultaba más que sensata por cuanto el capital adecuado que, por ejemplo extremo, se debía exigir al banco Y, con todos sus activos invertidos en bonos emitidos por el Banco Mundial, debía ser inferior al capital exigido al banco Z con todos sus activos colocados en créditos para adquisición de vivienda, al asumir este último un riesgo mayor de pérdidas esperadas.

La fórmula que se emplea actualmente en Colombia para la relación de solvencia sigue el Acuerdo de Basilea de 1988 en su metodología pero no en el porcentaje de la relación ya que la regulación colombiana es más exigente al ordenar una relación del 9% mínimo frente al 8% previsto en el estándar internacional. La fórmula surge de la definición de la relación de solvencia (S) que es la siguiente para Colombia (Dcto. 1720 de 2001):

(1) Relación de solvencia expresión simple:

$$S = \text{PT} / \text{APR} \cdot (100)$$

donde PT = valor del patrimonio técnico del intermediario financiero y APR = valor del total de los activos del intermediario financiero ponderados por su nivel de riesgo.

La expresión (1) es un resumen de muchas cuentas extraídas de la información contable disponible en los estados financieros de los establecimientos de crédito, y aunque su detalle no resulta muy apasionante, se presenta a continuación la expresión de manera ampliada y en el recuadro n.º 3 se describen las cuentas específicas que la conforman para consulta de los interesados

(2) Relación de solvencia expresión detallada:

$$S = \frac{PT}{APR} \cdot 100$$

$$= [PB + PA / (A1.0,0\%) + (A2.20,0\%) + (A3.50,0\%) + A4.100,0\%].100$$

RECUADRO N.º 3  
Cuentas que conforman la relación de solvencia

PB = patrimonio básico	PA = patrimonio adicional	Ai.% = activos A ponderados por nivel de riesgo definido
<p>PB = patrimonio básico = valor del capital suscrito y pagado + reserva legal + utilidades del ejercicio en curso + las acciones representativas de capital garantía de programas de recuperación con Fogafin + bonos emitidos por la entidad y suscritos por Fogafin en programas de fortalecimiento patrimonial + dividendos decretados en acciones + la cuenta de interés minoritario en la consolidación de estados financieros + superávit por donaciones de fondos permanentes – pérdidas de ejercicios anteriores y en curso – revalorización del patrimonio si es negativa – saldo de ajuste por inflación acumulado en activos no monetarios no enajenados hasta el valor del saldo positivo de revalorización del patrimonio – las inversiones de capital (boceas, bonos subordinados sin incluir bonos de Finagro y las inversiones para adquirir acciones de entidades vigiladas por la Superbancaria y que no se consoliden contablemente así como en entidades financieras del exterior no filiales o sucursales si la participación es igual o superior al 20% del capital.</p>	<p>PA = patrimonio adicional cuyo valor máximo será igual o menor al valor del PB = (0.50).saldo ajuste por inflación originado por activos no monetarios y no enajenados + (0.50).valorización activos diferentes a bienes recibidos en pago o adquiridos en remate judicial – valorización de inversiones de capital en entidades vigiladas por la Superbancaria que no se consoliden contablemente y de inversiones de entidades financieras en el exterior no filiales o sucursales si la participación es igual o mayor al 20% del capital) + Boceas + bonos subordinados suscritos a precios de mercado cuando no superen el 50% del valor del patrimonio básico y sean emitidos a plazos de 5 o más años y que el importe de su valor en caso de liquidación esté subordinado al pago del pasivo externo, disminuyendo su valor en 20% anual en los últimos 5 años de maduración de los bonos + provisiones generales constituidas + desvalorización de inversiones + superávit por donaciones de fondos permanentes que enjuen pérdidas y su asignación esté subordinada en caso de liquidación al pago del pasivo externo.</p>	<p>A1 = activos de máxima seguridad ponderados con computó de riesgo del 0.0%, tales como los bonos del Estado o del Banco Emisor,</p> <p>A2 = activos de alta seguridad ponderados con computó de riesgo del 20.0%, tales como depósitos a término en establecimientos de crédito,</p> <p>A3 = activos con alta seguridad pero baja liquidez con computó de riesgo del 50.0%, tales como créditos hipotecarios no reestructurados,</p> <p>A4 = activos de riesgo con computó de riesgo del 100.0%, tales como créditos de consumo, cuentas por cobrar, inversiones en activos fijos, etc.</p>

Si bien esta institución prudencial es en la actualidad el estándar internacional que por antonomasia soporta las exigencias de los reguladores para disponer de cálculos para identificar con algún nivel de oportunidad el nivel de exposición crítica a los riesgos del sector financiero, sus debilidades implícitas son lo suficientemente reconocidas como para evidenciar la necesidad de fortalecer y remozar este control de ley que ha venido siendo la “joya de la corona” en materia de supervisión bancaria en muchas latitudes. El Comité de Basilea comprendió esta realidad y a tomado cartas en el asunto para continuar con su liderazgo

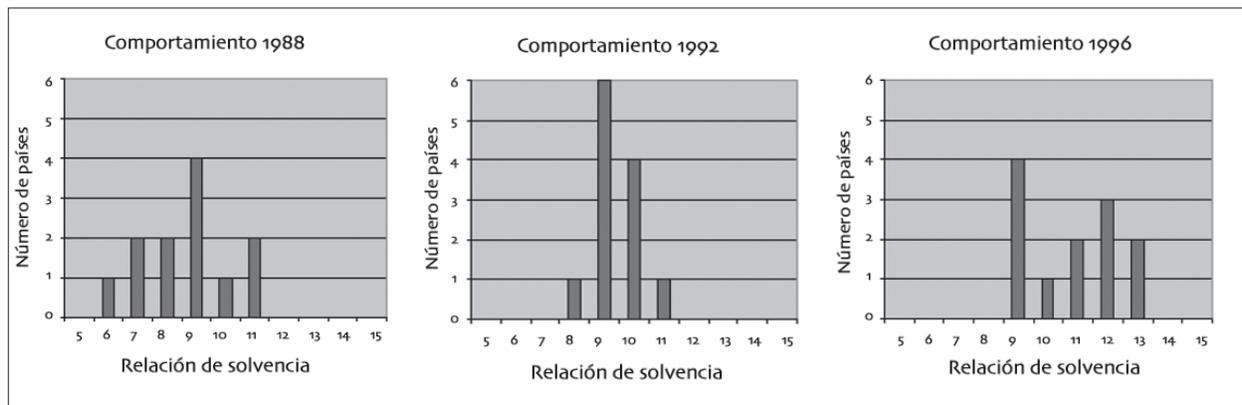
internacional en esta importante materia cuya misión primordial se resume en mantener la estabilidad del sistema financiero en escenarios globalizados y bajo condiciones macroeconómicas cambiantes.

El ajuste al Acuerdo de 1988 no significa que éste no cumplió su objetivo de fortalecer los niveles de capital para el sistema financiero internacional. Como lo señalan TAYLOR y KARACADAG (2000), se ha demostrado que a partir del Acuerdo de 1988 se logró detener la persistente reducción de la relación de solvencia en países industrializados, que

antes del año 1903, y para el caso de Canadá y Estados Unidos, se ubicaban en rangos que variaban entre el 15 y el 28%, pero que después de la primera guerra mundial cayeron a niveles inferiores del 5%. De hecho en la misma fuente se demuestra con base en un trabajo de JACKSON (1999), que

en una muestra de 12 países seleccionados, que aplicaron el Acuerdo de Basilea de 1988, los rangos de capital adecuado pasaron de entre 6 a 12% en 1988 a un rango de entre 9 a 14% en 1996, según se aprecia en el gráfico n.º 1.

GRAFICO N.º 1  
DISTRIBUCIÓN DE MARGENES DE SOLVENCIA 1988 – 1996



**Fuente:** PATRICIA JACKSON et ál. 1999. *Capital requirements and bank behaviour: The impact of the Basle Accord*. Documento de trabajo n.º 1 del Comité de Supervisión Bancaria (Basilea, Banco de Pagos Internacionales). Citado por MICHAEL W. TAYLOR y CEM KARACADAG (2000).

Sin embargo, para demostrar la urgencia de un ajuste a esta regulación prudencial, basta citar a Correa (2000) quien en su condición de Superintendente Bancario de Colombia manifestó lo siguiente respecto del Acuerdo sobre capital adecuado de 1988:

*El enfoque tiene muchos problemas. Simplifica demasiado las cosas y no mide el verdadero riesgo relativo de cada activo. Claramente, el riesgo de otorgar un crédito de vivienda no es el mismo cuando las tasas de interés reales son 20% que cuando son 2%, ni es lo mismo en Cali que en Bogotá, ni es lo mismo cuando la garantía es buena o es mala, etc. Además, ya está comprobado que este tipo de regulación sesga a los intermediarios a concentrar sus portafolios de inversión y de cartera en pocos activos (los de baja ponderación de riesgo), rompiendo el principio elemental del manejo prudente cual es el de la diversificación. De acuerdo con el viejo esquema de Basilea, es menos riesgoso tener todo el activo en forma de bonos emitidos por gobiernos, que tener un portafolio diversificado.*

Si bien, más de 100 países comparten la fórmula del Acuerdo sobre capital adecuado de Basilea, y éste permitió detener la caída secular del coeficiente de capital en varias naciones pertenecientes al G-10, resultó evidente también, que incluso en países como Brasil, donde se estableció en 1995 un coeficiente mínimo de inicio de operaciones para nuevas instituciones financieras del 32% que se podía ir reduciendo

hasta el 16% durante los primeros 6 años de operación (RENNHACK, 2000), la fórmula de capital adecuado no asegura una protección consistente para enervar las secuelas de crisis del sector. A título informativo se aprecia en el cuadro n.º 1 varios ejemplos de la relación de solvencia requerida por la norma y la observada. Los lectores pueden apreciar como en el caso de países con experiencia de crisis más recientes el requerido supera el 8% de Basilea, como es el caso de Brasil, Venezuela, Colombia y Argentina, país donde se recoge la información de solvencia un año antes de su profunda crisis financiera con la presencia del famoso “corralito financiero”. El cuadro n.º 1 se tomó de una presentación de CORREA (2001), como se indica en la fuente.

### B. La actualización del Acuerdo de Basilea de 1999

En términos generales, la actualización del acuerdo sobre capital adecuado del Comité de Basilea de 1988 puede haberse fundamentado y propiciado desde 1995 como una respuesta a tres aspectos o realidades insoslayables:

1. La presencia contumaz de crisis bancarias en diferentes latitudes hacia fines de la década 1990-1999;
2. El reconocimiento generalizado de que el sistema financiero desarrolló mercados de instrumentos financieros derivados, que como en el caso de las titularizaciones de cartera de crédito, tienden a que los bancos trasladen a

terceros parte importante de los riesgos que antes asumían en su totalidad;

3. El hecho de que el Acuerdo de 1988 ha venido perdiendo eficacia en la medida que los intermediarios se han beneficiado al poner en práctica en sus gestiones de administración del riesgo financiero, las nuevas técnicas para administrarlo, dentro de las cuales sobresalen:

- i. Las metodologías para el calculo del valor en riesgo (VAR) de portafolios de inversión y para inferir el monto de las pérdidas esperadas que pueden acaecer ante cambios en la tasa de interés o cualquier otro factor de riesgo y,
- ii. Los modelos para portafolios de crédito que permiten inferir de manera individual y global la probabilidad de incumplimiento (*default*) y el valor de la pérdida esperada para el intermediario.

CUADRO N.º 1  
RELACIÓN DE SOLVENCIA - AÑO 2000  
Selección de países

PAÍS	REQUERIDA	OBSERVADA*
Argentina	11.5	16.4
Bolivia	10.0	11.4
Brasil	11.0	15.8
Chile	8.0	12.3
Dinamarca	8.0	11.9
Honduras	9.0	12.0
Italia	8.0	13.4
Japón	8.0	11.8
Corea	8.0	9.2
México	8.0	13.0
Nueva Zelanda	8.0	10.6
Perú	9.0	12.6
España	8.0	12.5
Singapur	12.0	20.0
Suecia	8.0	15.4
EE. UU.	8.0	12.0
Venezuela	10.0	14.0
Colombia	9.0	14.0

\*Las observaciones corresponden a diciembre 2000 excepto Italia dic./98, EE. UU. (marzo/99), Venezuela (dic./99) y Colombia (abril/01).

**Fuente:** Encuesta Banco Interamericano de Desarrollo. Tomado de PATRICIA CORREA BONILLA. *Capital y Provisiones: Un nuevo enfoque*, Convención Bancaria, Cartagena de Indias, junio de 2001.

Los tres aspectos anotados tienen una relación directa con la medición confiable y oportuna de los resultados económicos de los establecimientos de crédito en términos de la revelación adecuada del monto de sus utilidades o pérdidas y del valor de las provisiones constituidas como reservas por activos improductivos, como lo son los préstamos incobrables.

Sin embargo, el asunto de fondo es que los tres aspectos citados se pueden relacionar con la medición verdadera de la exposición al riesgo en que está inmerso un intermediario financiero, teniendo en cuenta que si esa medición no es transparente se puede llegar a ocultar la necesidad de una mayor exigencia o requerimiento de capital a los accionistas, sin el cual la entidad podría colapsar llegando a la insolvencia.

Siguiendo al Comité de Basilea (2001) podemos resumir en el cuadro n.º 4 las metodologías regulatorias puestas a consideración por este colectivo desde julio de 1999 para fortalecer la vigilancia del sistema financiero y prevenir los efectos de las crisis, con miras a obtener una medición más eficiente de los riesgos financieros y definir los niveles de capital que deberían exigirse por las autoridades de supervisión. El documento consultivo de propuesta de reforma del Acuerdo de 1988 ha sido objeto de varias revisiones, una de las cuales se concretó el 16 de enero de 2001 con miras a la publicación final del Nuevo Acuerdo. Como se aprecia en los recuadros n.ºs 4, 5 y 6, el Comité propone el desarrollo de tres estrategias que se soportan en lo que ellos denominan "pilares", y cuyo objetivo es consolidar en el ámbito internacional un sistema financiero más robusto y protegido respecto de los efectos de las crisis financieras y su poder de contagio global.

RECUADRO N.º 4  
PROPUESTA DE ACTUALIZACION  
DEL ACUERDO DE BASILEA  
RESUMEN - REQUISITOS DE CAPITAL

FUNDAMENTO  
AJUSTES A LA RELACION DE SOLVENCIA O CAPITAL  
ADECUADO

**Pilar 1: Requisitos de capital mínimo**

1. Se propone dar más discrecionalidad a los bancos para que desarrollen metodologías internas de medición de sus perfiles de riesgos crediticios, de mercado y operativo y calculen sus requisitos de capital a partir de éstos.

2. El Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea recomienda ponderaciones del riesgo tentativas para toda la gama de activos, de manera que se produzca y se mantenga un requisito de capital adecuado del 8% para los activos, cuando éstos tengan una probabilidad de incumplimiento (PD) del 0,7% y una pérdida dado el incumplimiento (LGD) del 50% en un horizonte de vencimiento de tres años. Si los riesgos son mayores, mayor debe ser la exigencia de capital.

3. La propuesta del Comité mantiene la formula de la relación de solvencia prevista desde el año 1988 ( $S = PT / APR \cdot 100$ ) pero recomienda incorporar en el denominador de la misma los siguientes ajustes:

3.1. Incorporar junto con la suma de los activos ponderados por riesgo (APR) las sumas del *riesgo de mercado (RM)* y del *riesgo operativo (RO)* definidos, para el caso de RM como la posibilidad de incurrir en pérdidas y disminuir el patrimonio técnico como consecuencia de cambios en los precios de instrumentos financieros (tasa de interés, de cambio, de valor de acciones, etc.), y para el caso de RO como el riesgo de pérdida causada por la falla o insuficiencia de procesos, personas y sistemas internos o acontecimientos externos.

3.2. Las sumas que se adicionan al denominador por concepto de medición de RM y RO se deben multiplicar por 100/8, o sea 12.5 veces, (si la relación de solvencia mínimo es de 9% será por 100/9) con el fin de mantener el mismo vínculo proporcional que existe en la expresión simple de la relación PT/APR.  $100 = 8\%$ . Para mantener esta misma proporción cualquier suma X que se adicione al denominador de la relación debe cumplir la siguiente condición:

$$(1) 1/X \cdot 100 = 8, \text{ luego } 1 \cdot 100 = 8 \cdot X, \text{ y despejando el valor de } X, (2) X = 100/8 = 12.5$$

3.3. El *riesgo de mercado RM* se puede medir con las técnicas de valor en riesgo VAR iniciadas a partir de los trabajos realizados desde 1993 por la sociedad J. P MORGAN. Como concepto gerencial de manejo del riesgo derivado de pérdidas por la tenencia de instrumentos financieros ante cambios de precios del mercado, el método VAR se convirtió a partir del año 1996 en norma obligada para bancos de varias naciones, incluido los Estados Unidos. El método supone que la distribución probabilística de ganancias o pérdidas en el valor de un portafolio de inversiones, en el corto plazo, es una distribución normal. La probabilidad de que el valor del portafolio caiga es un evento posible pero con probabilidad baja, que para fines de medición del riesgo se tiene en cuenta en la relación de solvencia o las provisiones.

3.4. El *riesgo operativo RO* podrá cuantificarse con tres indicadores conocidos como básico, estándar y de medición interna. El indicador básico define un indicador único, por ejemplo los ingresos brutos del banco, a partir del cual se determina un porcentaje fijo o "factor alfa" equivalente al 10% de dichos ingresos, que debe mantenerse como capital por riesgo operativo. El indicador estándar se deriva multiplicando un indicador de riesgo operativo escogido para cada línea de negocios del banco por un porcentaje fijo o "factor beta", tal que la exigencia de capital total por riesgo operativo sea igual a la sumatoria de los valores obtenidos en todas las líneas comerciales. El indicador de medición interna para bancos con normas de supervisión más estrictas prevé la obtención de tres datos en cada una de sus líneas de negocios: i) un indicador de la exposición al riesgo operativo, ii) la probabilidad de situaciones de pérdida, iii) el valor de las pérdidas por esas situaciones. Para calcular la exigencia de capital por riesgo operativo en cada línea de negocio el banco aplicará un porcentaje fijo o "factor gama" (definido por el Comité de Basilea) a los datos recogidos y la suma de todos los requisitos de capital será el requerido final de capital. Este último método

puede derivar en un "método de distribución de la pérdida" más sofisticado donde los bancos definirían una distribución de pérdidas por riesgo operativo.

4. Para la medición del *riesgo crediticio RC* se proponen tres métodos, así:

4.1. *Método estándar.* Las exposiciones crediticias al riesgo se valoran por calificadoras de riesgo externas al banco o instituciones externas de evaluación según los tipos de contraparte, sean estos deudores entidades financieras, empresas o sociedades mercantiles o Estados soberanos. Se prevé que activos de mayor riesgo como los préstamos a sociedades mercantiles tengan un ajuste adicional de ponderación de riesgo del 50%, y que para categorías de activos del más alto riesgo se llegue a una ponderación del 150%. En esta ponderación más alta se recomienda incluir los créditos con moras superiores a 90 días. Los supervisores y los bancos evaluarán las metodologías utilizadas por las calificadoras de riesgo y emplearán criterios de elegibilidad para los fines de ponderación de riesgo, evitando que las evaluaciones externas de los créditos sean utilizadas para generar requisitos menores de capital adecuado. Para los fines de ponderación de los riesgos se reconocen las técnicas de cobertura del riesgo crediticio tradicionales (garantías, codeudores, derivados crediticios). Para ponderar el riesgo de una transacción crediticia con garantía, sin importar el exceso de cobertura de ésta, la ponderación por cómputo de riesgo se multiplicará por un "factor w" equivalente a un 0.15 que se designa por el Comité para representar un mínimo de capital adicional y prudencial necesario, teniendo en cuenta que cualquier transacción crediticia entraña siempre un riesgo sin importar la idoneidad de la garantía que pueda tener. El "factor w" será igual a cero para algunas de las exposiciones respaldadas con garantías proporcionadas por bancos y Estados soberanos.

4.2. *Método de calificación interna del riesgo IRB básico.* Método disponible para bancos que cumplen normas de supervisión estrictas y estén en capacidad de aportar su propia evaluación de i) las probabilidades de incumplimientos PD segmentados por tipos de deudores; adicionalmente el método deberá determinar dos factores de riesgo adicionales como son ii) las pérdidas incurridas por los incumplimientos LGD cuando las recuperaciones no alcanzan a cubrir la exposición del banco, y iii) el valor de las exposiciones o saldos de las deudas en el momento de los incumplimientos EAD. Para el caso de muchos bancos puede resultar compleja la medición de LGD o valor de las pérdidas originadas por el incumplimiento, que también puede expresarse como un porcentaje del valor de la exposición en el momento del incumplimiento EAD. Por ello el método básico prevé que las LGD se fijen de acuerdo con la normativa que expida el organismo supervisor. Las evaluaciones de la cartera empresarial se realizarán según la calificación que obtenga cada firma. Las evaluaciones de los componentes del riesgo para el caso de créditos masivos como los de consumo y créditos a pequeñas empresas, se regirán por los criterios de

agrupación o segmentación de clientes conformados por exposiciones con características de riesgo parecidas.

4.3. *Método de calificación interna del riesgo IRB avanzado.* Método aplicable para bancos con normas de supervisión más rigurosas que se obligan a estimar internamente más componentes del riesgo crediticio adicionales a los tres citados en el método IRB básico. El Comité es conciente de que por ahora no existen las bases teóricas suficientemente sólidas como para garantizar que un modelo de riesgo crediticio permita adecuadamente a un banco calcular sus requisitos de capital; por ello advierte que acogerá cualquier adelanto en materia de prácticas y construcción de modelos de gestión de este tipo de riesgo. En este método avanzado las LGD, o pérdidas como porcentaje de la exposición, pueden ser estimadas por los propios bancos.

**Fuente:** Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 2001. Documentos consultivos. *Visión general del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea.* Banco de Pagos Internacionales. Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas-ASBA.

Para que el sistema financiero pueda acceder a desarrollar las metodologías propias IRB básico y avanzado previstos en el Nuevo Acuerdo de Basilea para valorar el riesgo crediticio corporativo o empresarial, el Comité recomienda que los bancos que adopten estos sistemas cumplan unos requisitos mínimos que garanticen la idoneidad institucional de los intermediarios financieros para ejecutar con éxito la medición de su capital adecuado. La lista de estos requisitos mínimos comprende los siguientes puntos:

1. Que tengan una diferenciación significativa del riesgo crediticio.
2. Que sean íntegros y exhaustivos en la asignación de calificaciones de riesgo.
3. Que mantengan una vigilancia del sistema y de los procesos de calificación.
4. Que cuenten con criterios definidos dentro del sistema de calificación del riesgo.
5. Que realicen su estimación de probabilidad de incumplimiento PD asociado con cada uno de los niveles de calificación de riesgo.
6. Que se cuente con sistemas óptimos de recopilación de información y sistemas informáticos.
7. Utilización de calificaciones internas propuestas por la metodología.
8. Que el método cuente con validaciones internas adecuadas.
9. Que exista una divulgación general sobre el método empleado y su idoneidad.

En el Nuevo Acuerdo se tiene previsto un requerimiento adicional de capital para el caso de carteras de crédito evaluadas con los métodos IRB que de manera consolidada

mantengan una concentración del riesgo, tanto en la matriz como en las filiales del grupo financiero. Sabemos que un riesgo crediticio importante lo constituye la concentración de los préstamos en pocos clientes o en grupos de clientes estrechamente relacionados. El Comité prevé un ajuste ascendente a los activos ponderados por riesgo de aquellos bancos que reflejen dicha concentración medida a partir de un nivel de referencia aceptable de concentración. Este castigo o ajuste en el denominador de la relación de solvencia elevará las exigencias de capital, reflejando la presencia del riesgo por concentración.

A manera de resumen podemos señalar que el propósito central del Pilar 1 en el Nuevo Acuerdo simplemente plantea propiciar al interior de los conglomerados y entidades financieras una evaluación altamente responsable de su gestión de riesgos que concite una política consecuente de asignación de capital por parte de los accionistas de las instituciones financieras.

En el recuadro n.º 5 se presenta un breve resumen del segundo pilar del Nuevo Acuerdo de Basilea el cual tiene que ver con el fortalecimiento de las actividades de control e inspección por parte de los organismos oficiales de supervisión bancaria, pilar que resulta necesario para reforzar un escenario de suficiencia de capital cuya medición mediante la relación de solvencia refleja más idóneamente las sensibilidades al riesgo financiero.

RECUADRO N.º 5  
PROPUESTA DE ACTUALIZACIÓN DEL ACUERDO  
DE BASILEA  
EXAMEN SUPERVISOR-RESUMEN

FUNDAMENTO  
NUEVO ENFOQUE DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA

**Pilar 2: Proceso del examen supervisor**

Principio 1: *Los bancos deben contar con un proceso sólido de evaluación de la suficiencia de capital respecto de sus perfiles de riesgos y una estrategia para mantener sus niveles de capital.* Para los efectos, los bancos deben demostrar que sus directivos han establecido y mantienen en la organización:

- Procedimientos para detectar todo tipo de riesgo importante.
- Procedimientos para relacionar sus estrategias con el capital de riesgo.
- Controles y auditorías internas para verificar toda su gestión.
- Evaluaciones de la suficiencia de capital conforme al escenario coyuntural.
- Pruebas de tensión para detectar cambios desfavorables del mercado.

Principio 2: *Los supervisores deben examinar y evaluar las estrategias y valoraciones internas de la suficiencia de capital de los bancos, así como su habilidad para asegurar la aplicación de coeficientes apropiados de solvencia.*

Para el desarrollo de este principio los supervisores deben efectuar:

- Análisis de contingencias previstas por los directivos para fijar los niveles de capital adecuado.
- Verificaciones de que los directivos efectúen seguimiento de los niveles de capital previstos.
- Revisión de resultados de análisis de sensibilidad y pruebas de tensión realizados por los bancos respecto del nivel de capital.

Principio 3: *Los supervisores deben esperar que los bancos operen por encima de las relaciones de solvencia establecidas y deben estar en capacidad de exigirles que mantengan capital en exceso del mínimo.* En este punto el Comité recomienda que las autoridades de supervisión adopten, entre otros, los siguientes mecanismos:

- Fijar relaciones de solvencia más altas que el estándar internacional para su sistema bancario.
- Establecer niveles superiores de capital mínimo de funcionamiento.
- Fijar categorías diferenciales superiores al capital adecuado para identificar bancos bien capitalizados y bancos suficientemente capitalizados.

Principio 4: *Los supervisores deben intervenir con anticipación para evitar que el capital de los bancos descienda por debajo de los niveles prudenciales necesarios para cubrir las características de los riesgos de las entidades vigiladas, y estar en capacidad de exigir una acción correctiva inmediata cuando la relación de solvencia no esté en el nivel requerido.*

Para adelantar este principio y los anteriores, los organismos de supervisión pueden realizar las siguientes actuaciones cuidando que las alternativas transcritas sean las que mejor se adapten a las circunstancias operativas de los bancos, así:

- Intensificar la supervisión de los bancos.
- Restringir el pago de dividendos.
- Establecer planes de recuperación de la relación de solvencia.
- Impartir órdenes de capitalización.

**Fuente:** Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 2001. Documentos consultivos. *Visión general del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea.* Banco de Pagos Internacionales. Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas-ASBA.

Como puede apreciarse en el resumen del Pilar 2, éste resulta en un complemento necesario del Pilar 1. En efecto, los procesos y procedimientos para develar las exposiciones al riesgo y las probabilidades de incumplimiento en las

operaciones activas de créditos e inversiones de los bancos, para determinar a partir de ellas un monto de capital adecuado que asegure la solvencia, exigen la presencia funcional de un organismo de supervisión financiera que inspeccione, vigile y controle la idoneidad de esos procesos y procedimientos de administración de riesgos. Por ello, el Nuevo Acuerdo demanda de parte de las superintendencias de bancos una total transparencia en el manejo de sus responsabilidades de supervisión.

RECUADRO N.º 6  
PROPUESTA DE ACTUALIZACIÓN DEL ACUERDO  
DE BASILEA  
DISCIPLINA DE MERCADO-RESUMEN

FUNDAMENTO  
FORTALECIMIENTO DE LA DISCIPLINA DE MERCADO

**Pilar 3: Disciplina de mercado**

Con este último pilar, el Comité de Basilea busca que los participantes del mercado financiero comprendan mejor la relación entre el perfil de riesgo de un banco y el capital de la institución. Igualmente, que se conozca como se aplicará el Nuevo Acuerdo en las instituciones financieras, de manera que se difunda a los usuarios suficiente y clara información cuantitativa y cualitativa de sus estructuras operativas y organizacionales, por lo menos en cuatro puntos particulares, a saber:

- Ámbito de aplicación del Nuevo Acuerdo.
- Composición de capital.
- Procesos de evaluación y de gestión de riesgos.
- Suficiencia de capital o relación de solvencia.

La divulgación de información al mercado va de la mano de exigencias contables de revelación, motivo por el cual el comité está trabajando con el Comité Internacional de Normas Contables-ASC, quien también procura recomendaciones sobre divulgación contable que pueden aprovecharse para promover la compatibilidad de los sistemas de divulgación.

**1. Tipo de información para conocimiento del mercado.**

Se plantea en este pilar que los bancos desarrollen el suministro de información Básica y Complementaria.

- Información Básica: Es la información vital para que funcione la disciplina de mercado de acuerdo con los cuatro puntos antes citados.
- Información Complementaria: Información que puede resultar pertinente para reforzar la disciplina de mercado.

**2. Frecuencia de la información.** Si bien, el Comité de Basilea considera que puede llegar a ser suficiente una divulgación anual de la información, prefiere que sea semestral. Para los bancos con operaciones internacionales se recomienda que la divulgación de su información sea trimestral, sin perjuicio de que un hecho importante se divulgue después del

acontecimiento que lo provocó. El Comité recomienda que los bancos que divulguen su información de manera menos frecuente tengan razones suficientes para ello y las den a conocer.

3. **Fecha de la divulgación.** La divulgación de la información bancaria suficiente para el cumplimiento del Pilar 3 del Nuevo Acuerdo se puede efectuar en el mismo momento en que se presenten los estados financieros de fin del ejercicio o de periodos intermedios (trimestres, semestres). Cuando se prevean divulgaciones más frecuentes se recomienda la alternativa de los medios electrónicos.

4. **Información privilegiada.** La divulgación de información para la disciplina de mercado no promueve que los bancos terminen presentando información privilegiada, o que este Pilar se constituya en una carga innecesaria para la industria bancaria. Considera también que alguna información tiene el carácter de confidencial, sobre todo en aquellos casos relacionados con procesos judiciales en contra o instaurados a instancias de los bancos.

5. **Formatos.** El Comité de Basilea tiene como propósito adelantar un trabajo para seleccionar y ofrecer formatos que permitan unificar la presentación de la información para la disciplina de mercado.

**Fuente:** Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 2001. Documentos consultivos. *Visión general del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea.* Banco de Pagos Internacionales. Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas-ASBA.

Como se puede apreciar, el Comité de Basilea ha fijado este tercer Pilar de su Nuevo Acuerdo para reforzar la regulación de capital adecuado y otros esfuerzos de supervisión. Se considera que un mercado financiero bien informado, que propenda por reducir la información asimétrica que predomina en el sector generando más riesgo, puede promover la seguridad y solidez de los bancos en la medida que los ahorradores y depositantes del sistema estarán informados para discernir sobre el perfil de riesgo y el nivel de capital adecuado de cualquier institución financiera, y con base en esa información actuar como usuarios del sistema.

La difusión de la información bancaria sobre las condiciones cualitativas y cuantitativas bajo las cuales viene operando la industria, no puede hacernos desconocer que de todas formas serán los propios bancos los que tengan la mejor información de su situación administrativa, contable y financiera, como siempre ha sucedido. Sin embargo, la revelación de datos que hasta hoy regularmente no trascienden más allá de las mesas de los directivos, puede permitirle al mercado financiero una auto regulación en la medida que entidades con asomo de dificultades tendrán que empezar a ceder porcentajes de su participación en el

mercado a favor de las mejor posicionadas. En ello estribará el éxito de este tercer Pilar y su posibilidad de actuar como regulador automático en un mercado, que como el financiero, presenta un importante espectro de riesgo que debe administrarse con destreza para asegurar la confianza pública.

Es necesario reiterar que este Pilar 3 no pretende sustituir el principio contable de la "revelación plena", conforme al cual las sociedades mercantiles deben revelar en forma plena y suficiente todo cuanto sea necesario para comprender y evaluar correctamente su situación financiera, demostrando los cambios experimentados en ella y en su patrimonio. El propósito del Pilar 3 sí es valerse de la periodicidad de esta revelación contable para desarrollar en ese momento una revelación general de la gestión de los riesgos. Tanto es así, que el Comité piensa que los supervisores deben evaluar el régimen de divulgación de la industria y enfocarlo para que sirva a los objetivos de este último pilar. Se recuerda que el principio 21 de los Principios Básicos de la Supervisión Bancaria Eficiente previstos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (1997) dice explícitamente que "*los supervisores bancarios deben verificar que [...] los bancos publiquen regularmente estados financieros que reflejen fielmente su condición*". Ese momento de revelación se debe aprovechar para el desarrollo de divulgación que demanda la disciplina de mercado.

Bueno es recordar de manera resumida en el recuadro n.º 7 cuales son los principios básicos de una supervisión bancaria eficiente propuestos desde 1997 por el Comité, por cuanto son estándar internacional y siguen siendo vigentes y deben reiterarse con ocasión de las últimas crisis financieras que han golpeado a varias naciones, como se citó en la primera parte de este trabajo, y donde deben incluirse además las más recientes crisis del sector en Argentina (2001-02) y Uruguay (2002).

Seguramente muchos de los 25 principios básicos se pueden cumplir sin perjuicio de que sobrevenga una crisis financiera. Cuando esto sucede es también posible que una alta proporción de causalidad de la crisis tenga su origen en factores externos al sistema financiero. El caso de la crisis financiera de Argentina (2001-02) es un buen ejemplo ya que un generador importante de esta crisis fue la inestabilidad externa de la economía argentina asociada con la existencia de un sistema de emisión monetaria anclada con el flujo de divisas.

El sistema de caja de conversión, con sus tres elementos (un tipo de cambio fijo entre la moneda local y una moneda "ancla" como el dólar, una convertibilidad automática y mantener el sistema en el largo plazo) puede ser exitoso,

como lo señala GULDE (1999), en la medida que se cumpla un requisito: Un banco central con suficientes reservas de divisas que inspiren la confianza suficiente al sector financiero y a los ahorradores que cada billete de moneda local está respaldado por un monto equivalente de moneda extranjera, evento que no se produjo en Argentina y terminó con el establecimiento del llamado “corralito”, mediante el cual el gobierno argentino intentó detener una corrida general de ahorros y depósitos del sistema financiero. El factor externo dominante en este caso lo constituyó el sistema de emisión monetaria que es un factor externo al sistema financiero. Sin embargo, lo que sí es cierto es que muchas de las crisis financieras de fines de la década 1990-1999 se gestaron por la insuficiencia de los principios básicos de supervisión financiera, es decir ante la ausencia de una institución de supervisión financiera sólida que cumpliera e hiciera cumplir la totalidad de sus fundamentos.

RECUADRO N.º 7  
PRINCIPIOS BASICOS DE LA SUPERVISION BANCARIA  
EFICIENTE-RESUMEN

**A. Licencias de funcionamiento y negociacion de acciones**

1. Existencia de un órgano de supervisión bancaria independiente y un marco legal que autorice el funcionamiento de los bancos exigiendo su solvencia.
2. Definir las operaciones permitidas a los bancos y controlar el uso de esa expresión.
3. El supervisor bancario que otorga licencia de funcionamiento debe evaluar previamente la idoneidad de los accionistas y directores, el plan operativo, control interno y capital mínimo.
4. El supervisor debe tener facultad expresa de revisar y desaprobado la negociación y enajenación de acciones de bancos a terceros.
5. El supervisor debe establecer criterios para controlar las inversiones de los bancos y evitar que éstas lo expongan a riesgos indebidos.

**B. Instituciones regulatorias**

6. El supervisor debe establecer un nivel de capital adecuado para los bancos que refleje sus riesgos y capacidad para asumir pérdidas el cual no será inferior al previsto en el Acuerdo sobre Capital de Basilea.
7. El supervisor evaluará las prácticas y procedimientos de los bancos en materia crediticia y de inversiones.
8. El supervisor verificará que los bancos evalúen la calidad de sus activos y la suficiencia de provisiones y reservas para asumir pérdidas.
9. El supervisor fijará límites de endeudamiento individual para la industria bancaria y verificará que se cuente con sistemas de información gerencial para controlar concentraciones del portafolio crediticio y de inversiones.
10. El supervisor fijará medidas prudenciales para controlar y limitar los créditos bancarios a personas o sociedades vinculadas con los propios bancos.

11. El supervisor se asegurará que los bancos con actividad internacional monitoreen y controlen los riesgos país y los riesgos por operaciones en otras naciones.
12. El supervisor verificará que los bancos controlen sus riesgos de mercado para evitar que por cambios en factores como los precios de acciones, tasa de interés y de cambios, inflación, etc., sus activos pierdan valor y generen pérdidas.
13. El supervisor verificará que los bancos tengan un sistema global de administración de riesgos financieros para identificarlos oportunamente, medirlos, controlarlos, y monitorearlos, manteniendo un capital adecuado para cubrirlos.
14. El supervisor cuidará que los bancos mantengan un sistema de control interno que vele por la separación de funciones y responsabilidades y por la salvaguarda de sus bienes y recursos, y que controle la adhesión constante de sus operaciones a las normas legales.
15. El supervisor controlará que los bancos mantengan un sistema integrado de prevención de lavado de activos, para que no sirvan a intereses de personas u organizaciones al margen de la ley.

**C. Métodos de supervisión bancaria**

16. El supervisor efectuará supervisión extra-situ (con base en información bancaria reportada) y supervisión *in-situ* (visitando las dependencias de los bancos).
17. El supervisor tendrá pleno conocimiento de las operaciones bancarias y estará en contacto frecuente con la gerencia bancaria.
18. El supervisor dispondrá de sistemas de recolección y análisis de la información que reporten los bancos.
19. El supervisor verificará de manera independiente la información reportada por los bancos mediante inspecciones *in-situ* o con el apoyo de auditores externos.
20. El supervisor bancario tendrá la capacidad de desarrollar una supervisión comprensiva y consolidada (que incluya el banco matriz y sus entidades filiales y/o subordinadas cuando actúan como conglomerados y grupos financieros locales).

**D. Reportes de información**

21. Se dispondrá una normativa de prácticas contables para los bancos que le permita al supervisor obtener una verdadera perspectiva de la situación financiera y de rentabilidad de los bancos.

**E. Facultad sancionatoria del supervisor bancario**

22. El supervisor debe estar facultado para imponer sanciones cuando la industria no cumpla el marco regulatorio que le aplica.

**F. Operaciones financieras internacionales**

23. El supervisor bancario practicará una supervisión consolidada, monitoreando las operaciones internacionales de los bancos con el resto del mundo, incluyendo sus filiales, sucursales y subordinadas en el exterior.
24. El supervisor local intercambiará información relevante con otros supervisores extranjeros (memorandos de entendimiento), particularmente con los del país anfitrión de las entidades subordinadas de los bancos locales.

25. El supervisor exigirá para los bancos extranjeros los mismos estándares de requerimientos regulatorios de los bancos locales y compartirá con las autoridades de supervisión información sobre las matrices y filiales de los mismos.

**Fuente:** Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 1997. *Core Principles for Effective Banking Supervision*, septiembre de 1997.

### C. Desarrollo del Nuevo Acuerdo de Basilea

La implementación completa del Nuevo Acuerdo revisado se prevé para el año 2004, en lo que corresponde a los países que conforman el G-10. Para los demás países recordemos que el Acuerdo no es obligatorio, pero se acepta que éste marca el estándar internacional de supervisión, razón por la cual más de 100 países se están moviendo en la dirección y derrotero marcados por los tres pilares del Nuevo Acuerdo.

En la comunidad financiera internacional, como lo cita Cárdenas (2002), el Nuevo Acuerdo ha suscitado toda suerte de comentarios respecto del impacto que efectivamente tendrá su aplicación en los requerimientos mínimos de capital bancario. En noviembre de 2001 el Comité (2001-1) hizo público el estudio que cuantifica el potencial efecto del Nuevo Acuerdo sobre los requerimientos de capital de los bancos. El estudio reveló que como resultado de la aplicación de los métodos estándar, IRB básico e IRB avanzado los requerimientos adicionales de capital pueden incrementarse para el caso de la muestra de bancos de los países del G-10, así:

- 1) Con la metodología de medición de IRB básico se genera un aumento máximo del 14% respecto del requerido en el Acuerdo de Basilea de 1988.
- 2) Con la metodología IRB avanzado se produce una reducción del requerido de capital de 5%.
- 3) Con la metodología estándar se incrementa el requerido de capital en 6%.

En este punto, y para evitar que el método IRB básico pierda preferencia por parte de los bancos del G-10, el Comité recibió sugerencias para reducir el impacto ya mencionado, de manera tal que el Nuevo Acuerdo permita un tránsito sin sobresaltos en materia de exigencias de capital para los bancos que deben acogerlo. En un segundo estudio del comité (2002) se comprobó que es posible que las tres metodologías permitan a la industria bancaria responder por las exigencias de capital sin mayores ajustes al requerido bajo el Acuerdo de 1988, incluso incorporando el riesgo operativo RO.

Así las cosas, se están tratando de acomodar las herramientas de calificación y medición de los riesgos financieros a un nivel moderado de exigencia de capital, cuando lo que

originalmente debe perseguirse es que la suficiencia de capital sea tal prudencialmente cuantificada que permita inclusive un margen adicional de seguridad para pérdidas no esperadas. Claro está que la preocupación de los accionistas de la industria resulta válida ya que si el Nuevo Acuerdo demanda un incremento fuerte en los niveles de capital adecuado les corresponderá a ellos realizar las capitalizaciones necesarias, en un entorno empresarial sacudido particularmente desde el año 2001 por pérdidas millonarias en el valor de mercado de las empresas más importantes que cotizan en las principales bolsas de valores del mundo.

En el panorama internacional, cada vez más preocupado por la creciente integración del mercado financiero y las crisis sistémicas y conocido el fácil contagio internacional que cabe esperarse bajo estas condiciones, existe conciencia plena de la revelante función que debe cumplir la supervisión bancaria en la estabilización del mismo. En ese sentido, los avances en materia normativa y de regulación prudencial de capital que vienen comprometiendo los esfuerzos del Comité de Basilea, no son los únicos en el complejo marco de la cooperación internacional. Las propuestas del Nuevo Acuerdo, como lo destacó un ex presidente del Bundesbank de Alemania, el señor HANS TIETMEYER (1999), solamente son una parte de los diversos mecanismos que hoy están actuando para supervisar el sistema financiero internacional, manteniendo altos niveles técnicos para su regulación y propendiendo por su estabilidad.

#### RECUADRO N.º 8

#### RESPONSABLES INTERNACIONALES DE LA REGULACION Y CONTROL SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO

##### 1. Instituciones para el fortalecimiento

- Fondo Monetario Internacional FMI: Seguimiento y supervisión a la evolución de los mercados financieros y apoyo financiero de última instancia para regiones con dificultades para atender sus obligaciones internacionales. En 1999 estableció con el Banco Mundial (BIRF) el Programa de Evaluación del Sector Financiero-PESF para los países miembros.
- Comité Monetario y Financiero Internacional CMFI: Seguimiento y evaluación de las políticas multilaterales y los efectos de la perspectiva económica mundial sobre los sistemas financiero y monetario internacional.
- Banco Mundial BIRF: Asistencia a países en desarrollo que implementan reformas institucionales para el fortalecimiento del mercado de capitales, el sistema financiero y el sector bancario.
- Banco de Pagos Internacionales BPI: Apoyo analítico y estadístico a varios comités oficiales de fortalecimiento del sistema financiero mundial.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE: Participa en la supervisión macroeconómica y financiera de varios países.

## 2. Comités internacionales sobre prácticas de supervisión financiera

- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea: Órgano de recomendación regulatoria y normativa para el sistema financiero compuesto por miembros de países del G-10.
- Organización Internacional de Comisiones de Valores: Órgano que promueve la integridad de los mercados internacionales de valores y de futuros.
- Asociación Internacional de Inspectores de Seguros: Colabora con normas estrictas de supervisión.
- Foro de Estabilización Financiera FEF: Creado en 1999 a instancias de Hans Tietmeyer, reúne naciones pertenecientes al G-7 más Australia, Holanda, Hong Kong, y Singapur. Identifica fuentes de riesgos sistémicos y propone normativas para enfrentarlas.

## 3. Comités internacionales de banca central encargados de la supervisión y funcionamiento de mercados financieros

- Comité de Sistema de Pagos y Liquidación: Analiza los sistemas de pagos internacionales y ofrece recomendaciones sobre su funcionamiento.
- Comité sobre el Sistema Financiero Mundial (antiguo Comité Permanente de Eurodivisas): Examina el sistema financiero mundial y da recomendaciones de funcionamiento de los mercados.

**Fuente:** Elaborado con base en información de HANS TIETMEYER. 1999. "Cooperación y coordinación en la supervisión de los mercados financieros". Banco Federal de Alemania [www.bundesbank].

Es importante destacar que los países más vulnerables a las crisis financieras y los que con más frecuencia terminan produciéndolas, no son exactamente los que participan directamente en las decisiones de estos colectivos internacionales de regulación y control para prevenirlas, y sobre quienes recae hoy buena parte de la responsabilidad de modelar la nueva arquitectura financiera. Es importante que las naciones de Latinoamérica hagan un bloque común que les permita participar con sus experiencias y preocupaciones en estos órganos internacionales.

Sin lugar a dudas, las crisis financieras se han tornado en una preocupación mundial apenas comparable con la crisis del medio ambiente y el deterioro de los ecosistemas. Una y otra han demostrado su capacidad para afectar a un gran número de comunidades y personas. El inicio del siglo XXI debe comprometer más a los gobiernos y las sociedades mercantiles para aunar esfuerzos tendientes a reducir el impacto de las crisis financieras. Veamos a continuación los esfuerzos que se han realizado en Colombia en esta materia.

### *D. Recomendaciones internacionales de alerta temprana para prevenir las crisis financieras*

La vigilancia de la solidez de los sistemas financieros, que

como efecto de la globalización estarán más expuestos en el futuro a sacudidas regulares de crisis como las observadas a fines del siglo XX, permite recomendar, además de las regulaciones puntuales de calificación de riesgos financieros asociados a la colocación de los activos (créditos e inversiones) y la suficiencia de capital (solventia), una profundización de análisis de la evolución de las variables del entorno macroeconómico y de sus fluctuaciones.

El trabajo que debe desarrollar el sistema financiero es consecuente con adelantar un detallado seguimiento a las fluctuaciones macroeconómicas de las regiones donde operen, tal que esas tendencias macro se conviertan en señales de alerta temprana para que las políticas de riesgo de los intermediarios financieros actúen contra cíclicamente buscando atenuar o eliminar los efectos adversos propios y esperados de parte del ciclo económico de mediano y largo plazo, así como de los efectos potenciales de rezagos de políticas económicas de corto plazo en los frentes fiscal, monetario y cambiario.

En el ámbito internacional se ha consolidado la percepción de que para mantener la estabilidad de la economía se debe mantener la estabilidad del sistema financiero, lo que hace necesario un monitoreo constante de indicadores próximos de fragilidad, como los denomina GONZÁLEZ-HERMOSILLO (1999), que pueden advertir presencia de condiciones macroeconómicas propicias para la génesis de una crisis financiera. Los indicadores de alerta de crisis bancarias pueden relacionarse entonces con aquellos que al ingresar a un umbral atípico, nos convencen que el escenario que puede estar surgiendo, es un escenario conveniente para tomar medidas contra cíclicas y de prudencia financiera.

Como señales de alerta temprana para prevenir crisis financieras podemos incluir en un conjunto muestral las siguientes variables macroeconómicas que dentro de un ciclo económico pueden con sus cambios señalar el camino tortuoso del inicio de una fase de génesis de crisis financiera:

#### 1. Variables del mercado financiero:

- La volatilidad atípica en la tasa de cambio particularmente con tendencia a la revaluación (riesgo cambiario).
- El crecimiento de la tasa de interés doméstica (sensibilidad a riesgo de mercado por tasa de interés).
- El crecimiento atípico de la cartera de crédito del sistema (riesgo crediticio).
- Un sobre endeudamiento interno del sector público con operaciones de crédito o títulos valores.
- El aumento continuo de la relación deuda externa/PIB
- Una disminución de los flujos de capital internacionales.

- El ingreso atípico de flujos de capital internacional de corto plazo.
- Crecimiento de la tasa de interés de referencia internacional (Libor, Prime Rate).
- Volatilidad en los índices de las bolsas (riesgo por precios de las acciones).

## 2. Variables del mercado real:

- Una reducción en las ventas de cemento y en el valor de la facturación de servicio de energía para fines industriales.
- Volatilidad en el índice de precios de la construcción y de los bienes raíces.
- Déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Como el funcionamiento del sistema financiero depende de la actividad de la economía nacional, la existencia de indicadores que pueden revelar el surgimiento de crisis obliga en la práctica a que las juntas directivas de los establecimientos de crédito y sus administradores cuenten con una asesoría de estudios económicos que haga seguimiento permanente al valor de la exposición que puede presentar una entidad financiera por la estructura de sus portafolios de crédito e inversiones respecto de las variables macroeconómicas. El énfasis a la cobertura del riesgo macroeconómico para el sistema financiero será mayor en el futuro cuando se desarrolle aún más la globalización de las operaciones financieras internacionales y nacionales a partir de los avances de nuevas tecnologías de banca virtual por Internet.

### *E. Reorganizando la arquitectura financiera internacional*

La comunidad internacional ha venido reaccionando ante los acontecimientos derivados de las crisis de México 1994, Asia 1997-98 y Rusia 1998. Las crisis financieras de Argentina 2001, Uruguay 2002 y las latentes dificultades de otras naciones en desarrollo para atender sus obligaciones financieras con el resto del mundo han conducido a que desde 1995, junto con las propuestas de cambios regulatorios más exigentes por parte del Comité de Basilea, se avance paralelamente en una agenda común que busca reformular los fundamentos actuales del orden financiero internacional, e incluso, monetario.

Los organismos multilaterales se han estado reuniendo desde 1995 en foros dedicados a modificar sus intervenciones y estrategias con base en las experiencias de las últimas crisis por las que varias naciones han atravesado. Como lo documenta KENEN (2001), estas reuniones se han celebrado en ciudades como Halifax y Lyon en 1995, Denver y

Birmingham en 1997 y 1999, y posteriormente en Colonia y Okinawa. Se ha debatido en ellas, entre otros puntos, reformas de algunas políticas del Fondo Monetario Internacional, sugerencias para fortalecer el sector financiero de los países de mercados emergentes. De hecho, los organismos internacionales han reformado varias prácticas tradicionales de sus intervenciones para prevenir y controlar crisis financieras, como es el caso del FMI y del BIRF, en donde ha estado presente el ojo avisado de la comunidad internacional.

La nueva arquitectura financiera internacional debe resolver temas tan complejos como:

1. Mitigar los efectos de la inestabilidad ante la creciente movilidad internacional de capitales, particularmente comprendiendo las causa de auges y caídas de los flujos de capital hacia las economías con mercados emergentes.
2. Efectos de la volatilidad de los tipos de cambio de las principales monedas.
3. La creciente importancia de los flujos de capital privados que amplía el contagio de crisis al participar diversos tipos de emisores y tenedores.
4. Papel de los organismos multilaterales y de la política económica doméstica ante la presencia de nuevas crisis.

Estos resultan ser algunos de los senderos más inciertos que aún están por recorrerse, y en los que se encuentran insoslayablemente comprometidas las políticas de los organismos multilaterales como el FMI con sus préstamos de última instancia y corto plazo y la banca de fomento como el BIRF con sus recursos crediticios de mediano y largo plazo, así como las instituciones financieras en su condición de entidades crediticias y agentes del sistema de pagos, preocupadas por recuperar lo más pronto posible sus capitales perdidos después de las crisis. El FMI, además de establecer líneas nuevas de apoyo como los créditos contingentes, ha venido evolucionando los criterios de las condiciones que se imponen a los países miembros cuando se ven avocados a usar sus recursos. Así, en desarrollo de la nueva arquitectura financiera ha convenido ajustes a la "condicionalidad" para la entrega de sus recursos, de manera que la financiación se viene entregando por cuotas sucesivas o tramos, cuyos desembolsos están atados con el avance en el cumplimiento de una agenda de compromisos previstos en los acuerdos que conforman el programa de ayuda al que se adhieren las partes.

En la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional se ha debatido el tema de la "moratoria temporal" para países miembros del FMI al borde de una cesación de pagos internacionales. En esta condición una nación podría reestructurar el saldo de su deuda externa

con la banca comercial y multilateral, ejecutando con el aval de la comunidad internacional, reformas institucionales para superar su crisis sin que unilateralmente y de facto establezca la cesación de pagos del servicio de la deuda.

Por conducto de su ministro de hacienda, Canadá se constituyó desde el año 2002 en el país que propuso esta fórmula de quiebra temporal, la cual se le ocurrió justamente al observar la experiencia de la crisis financiera argentina de 2001-2002, señalando que muchos de los problemas de esa nación se habrían superado si la "moratoria temporal" fuese ya un recurso aprobado.

### **III. El caso de Colombia: fortalecimiento de las instituciones regulatorias del mercado financiero colombiano después de la crisis de 1998**

#### **A. Origen de la crisis**

Como bien sabemos y se comentó al inicio de este trabajo, Colombia no fue ajena a la ola de crisis financieras que golpeó a varias naciones en los últimos años de la década 1990-1999. Nuestra crisis doméstica se conoció a mediados de 1998 una vez se instaló el nuevo gobierno en agosto del mismo año, llevándolo, a escasos tres meses de su ascenso al poder, a declarar el Estado de Emergencia Económica y Social mediante el Decreto 2330. Se prolongó hasta el año 2000, año en el cual se dejaron sentir los últimos estertores de acomodamiento sectorial. La crisis doméstica se había acentuado a partir del mes de junio de 1998, mes en el cual la noticia política más importante fue el triunfo del candidato presidencial Andrés Pastrana y por ende, de su proyecto de diálogos de paz con los grupos alzados en armas. CARRASQUILLA y ARBELÁEZ (2000) resumen muy bien la génesis de nuestra crisis financiera local en los siguientes términos:

"La desaceleración de la economía en particular a partir del segundo semestre de 1998, y la abrupta recesión de 1999 con una tasa de desempleo que alcanzó un 20%; la alta concentración del crédito en un sector particularmente golpeado como la construcción conjuntamente con los elevados niveles de endeudamiento y altas tasas de interés que surgieron en virtud de la pérdida de credibilidad de la política cambiaria, llevaron a una profunda crisis en el sector financiero. Esta última se reflejó en la caída de los depósitos, en un marcado deterioro de la cartera, en un desplome del crédito y en fuertes pérdidas patrimoniales. Adicionalmente, el recorte sistemático de liquidez de 1998, resultado de los ataques a la banda cambiaria y la caída de reservas internacionales, afectó severamente las entidades financieras. La manifestación del riesgo de liquidez, en conjunto con el

mayor riesgo crediticio derivado del deterioro generalizado de la economía, fue la principal causa del desplome del crédito.

*En síntesis, aunque los balances del sistema financiero se venían deteriorando gradualmente desde mediados de la presente década, la situación se agravó en 1998 a raíz de la fuerte desaceleración de la economía y de las elevadas tasas de interés. Sin embargo, a pesar de las menores tasas de 1999, los problemas del sector se agudizaron en este año, en gran medida como consecuencia de la profunda recesión".*

Igual como sucedió en julio de 2002, cuando se tenía la expectativa de la gestión administrativa del nuevo gobierno del presidente URIBE VÉLEZ, los mercados reaccionaron en julio de 1998 de manera especulativa y con clara incertidumbre sobre la capacidad del Estado para desenvolverse en los mercados financieros internacionales y arbitrar recursos en divisas para financiar su déficit y mantener una política cambiaria estable. Así, se presionó por varios meses la banda cambiaria y la tasa de cambio, al punto que las autoridades preocupadas, indagaron si el propio sistema financiero como intermediario del mercado cambiario se estaba constituyendo en un factor de presión en el mercado de divisas.

Los factores desestabilizadores de carácter exógeno al sector financiero que propiciaron su crisis se constituyeron entre otros, en los siguientes:

- La pérdida de confianza y expectativas en la capacidad de la política económica para manejar sus objetivos de financiación del déficit fiscal con recursos de deuda externa y capacidad del aparato productivo exportador para generar divisas.
- Las políticas y escenarios macroeconómicos adversos en el ámbito internacional que presagiaban o hacían temer una importante suspensión del flujo de divisas por créditos e inversiones al área Latinoamérica.
- El inicio de una recesión económica a partir de junio de 1998, verificable con las caídas en el ritmo de crecimiento del PIB, el volumen de ventas del comercio en general y la demanda de energía y cemento.

Los factores internos o endógenos que dieron curso a la crisis financiera 1998-99 se gestaron en Colombia antes de ese año. La primera fase de la crisis, que es su génesis, se caracterizó por los siguientes aspectos:

- Una expansión del crédito entre 1991 y 1997.
- El portafolio crediticio se colocaba por parte del sistema financiero en sectores productivos que a la postre tendrían

los desempeños negativos más profundos (sectores de la construcción, industria manufacturera, electricidad, y las administraciones de gobiernos regionales).

- Después de 1992 los precios reales de la propiedad raíz crecieron aceleradamente, y posteriormente en 1996 su índice empezó a caer ostensiblemente hasta 1999. Se afectó el valor de las garantías hipotecarias de los créditos de vivienda y por ende, hizo más alto el valor de los saldos de los préstamos de reciente otorgamiento que el valor de mercado de los inmuebles.
- La cartera de créditos de vivienda comenzó a deteriorarse en 1996, con índices de cartera vencida sobre cartera total que pasaron de niveles del 5 al 6%, 10 y 13% en los años siguientes.
- La banca pública y el sector solidario financiero (banca cooperativa y cooperativas de ahorro y crédito) empezaron

a registrar síntomas de deterioro en sus estados de resultados afectados por los riesgos de liquidez y crediticio, y en algunos casos, por conflictos de interés y éticos de sus directores y administradores.

### B. La respuesta intervencionista a la crisis financiera

El Ministro de Hacienda JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR debió liderar a los pocos días de su posesión, los ajustes necesarios para resolver la crisis del sector financiero. Se ha reconocido que su estrategia resultó efectiva y de costos relativos menores si se compara con los costos de las crisis financieras asiáticas. La respuesta intervencionista para contener los efectos y la profundización de la crisis financiera colombiana se resumen en el recuadro n.º 9.

RECUADRO N.º 9  
MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO COLOMBIANO PARA CONJURAR LA CRISIS FINANCIERA DE 1998-1999

MEDIDA	ESTRATEGIA	OBJETIVOS
Establecimiento de la contribución del 2 x 1.000 sobre la disposición de depósitos en el sector financiero (Dcto. 2331 de 1998). La contribución se transformó en un impuesto nacional equivalente al 3x1.000 (Ley 633 de 2000).	Mecanismo fiscal para arbitrar fondos que pagaban los usuarios del sector financiero en cuyo interés se destinaban los recursos de la contribución (fortalecimiento del sistema de pagos e intermediación financiera). Un costo especial de esta estrategia fue la desintermediación financiera y el desestímulo para aumentar la profundización financiera y con ello el ahorro.	Financiar los costos de devolución de ahorros a depositantes de cooperativas liquidadas y otros compromisos para estabilizar el sector financiero (créditos para aliviar a los deudores hipotecarios y para el fortalecimiento de capital del sector financiero).
Línea de crédito para aliviar las obligaciones de deudores de créditos de vivienda.	El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-Fogafin otorgaba los recursos por medio de la entidad financiera acreedora.	Aliviar la deuda de los deudores hipotecarios si la misma se había incrementado en 20% o más en el último año. Detener el deterioro de la cartera hipotecaria.
Línea de crédito para capitalizar establecimientos de crédito.	El Fogafin otorgaba los préstamos a los accionistas.	Fortalecimiento patrimonial del sector y fijación de convenios de desempeño para mejorar indicadores.
Creación del Fondo de solidaridad de ahorradores y depositantes de entidades cooperativas en liquidación-FOSADEC.	El Fondo estaba adscrito al Ministerio de Hacienda y se encargaba de adquirir acreencias hasta \$500.000 del total de ahorros no pagados por las cooperativas intervenidas.	Devolver parte de los depósitos de los pequeños ahorradores del sector cooperativo en crisis con recursos de la contribución del 2 x 1.000. El fondo recuperaba los recursos repitiendo contra las cooperativas en liquidación.
Autorización para que el sistema financiero, con excepción de los fondos de pensiones y cesantías, puedan participar como socios en la constitución de sociedades de inversión colectiva.	Facilitar la depuración de los activos de los establecimientos de crédito afectados por la presencia de bienes inmuebles recibidos en pago de obligaciones hipotecarias.	Permitir el inicio de actividades de sociedades titularizadoras responsables de adquirir para su posterior enajenación, bienes inmuebles de propiedad del sector financiero.

Autorización al Fogafin para otorgar líneas de crédito a las sociedades de inversión colectiva o a patrimonios autónomos administrados por fiduciarias, con el propósito de adquirir bienes recibidos en pago por los establecimientos de crédito.

Establecimiento del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas-FOGACOOP, vinculado al Ministerio de Hacienda.

Establecimiento del régimen de financiación de vivienda general y vivienda de interés social VIS; establecimiento de la UVR como unidad de valor real que refleja el poder adquisitivo de la moneda para denominar los créditos de vivienda y suprimir el sistema UPAC; establecimiento de la inversión forzosa para el sistema financiero en títulos de reducción de deuda-TRD para financiar los costos de los alivios a deudores hipotecarios (Ley de Vivienda 546 de 1999).

Norma general para facilitar la recuperación financiera de empresas privadas y territoriales (Ley de intervención económica y desarrollo armónico territorial 550 de 1999).

Intervenciones del gobierno en la banca pública afectada por administraciones deficientes y pérdidas reiteradas.

Crear un fondo responsable de administrar el seguro de depósitos para el sector cooperativo financiero y un instrumento de fortalecimiento patrimonial de esas entidades solidarias.

Regular un nuevo sistema de financiación de vivienda en reemplazo del sistema UPAC establecido desde 1972 y que hizo crisis al elevarse para los deudores del sistema los costos mensuales de las cuotas de los créditos. El costo de la estrategia fue el aumento de las inversiones forzosas para el sector financiero lo cual afecta la eficiencia del sector. De otra parte, esta regulación fue sometida a varios pronunciamientos de la Corte Constitucional que crearon inestabilidad en el sistema.

Medida tendiente a evitar el crecimiento i) de las deudas incobrables para el sistema financiero y ii) del desempleo que por la crisis económica de 1998-99 alcanzó niveles del 20%.

Reducir los costos originados por el manejo deficiente de los activos de los bancos propiedad del Estado, evitando las recurrentes capitalizaciones con recursos del Tesoro Nacional para mantenerlos en funcionamiento.

Reducir los efectos perversos de crisis sistémicas en el sector cooperativo financiero nacional.

Proteger y fomentar el ahorro del público destinado a la adquisición de vivienda; proteger el patrimonio de las familias usuarias del sistema de financiación de vivienda; promover la activación del sector de la construcción de vivienda y asegurar el acceso a la vivienda.

Estableció mecanismos para que empresas y entes territoriales reestructuren sus pasivos mediante acuerdos de pago con sus acreedores y normalicen su situación financiera continuando con su objeto social morigerando el impacto de la crisis sobre la oferta agregada.

Declarar la disolución de bancos públicos inoperantes con altos riesgos de gestión y registros continuos de pérdidas, como la Caja Agraria, BCH (creados en 1931) y Banco del Estado.

La crisis financiera colombiana de 1998-2000 conllevó un costo fiscal cercano al 10% del PIB. El costo total de la crisis alcanzó los \$15 billones. Las cifras se presentaron por el Director de Fogafin a los medios de comunicación en septiembre de 2002 y demostraron que el gobierno había recuperado hasta esa fecha solamente un 18% de tal de los recursos fiscales involucrados para recuperar y sanear el sistema financiero. La recuperación se logró mediante la venta de algunos activos recibidos por el Fondo por parte de las entidades. En resumen estas son las cifras:

COSTO FISCAL CRISIS FINANCIERA COLOMBIA  
1998-2000

1. Costos fiscal total	\$15.000.000 millones
2. PIB de 1999	\$152.358.900 millones
3. Costo fiscal total / PIB	9.8 %
4. Recuperaciones	\$2.500.000 millones
5. Costo fiscal neto en sept./2002	\$12.500.000 millones

**Fuente:** Elaborado con base en cifras de costo fiscal y recuperaciones publicadas por *Portafolio*, 11 de septiembre de 2002.

Fogafin recordó que el 60,6% del costo fiscal de la crisis bancaria colombiana de 1998-2000 se explicó por el saneamiento de la banca pública, anotando que en su financiación se incluyeron recursos destinados a la banca de capital estatal con recursos del presupuesto general de la Nación, señalando también que “Con dineros de la emergencia económica y el seguro de depósito salieron los \$0,8 billones para la banca cooperativa. También se creó la línea de crédito destinada a apoyar a la banca hipotecaria y a la que se acogieron cuatro establecimientos de créditos. Los apoyos por esas líneas ascendieron a \$0,5 y \$0,6 billones, respectivamente” (*Portafolio*, 11 de septiembre de 2002, p. 14).

Los rubros más importantes dentro de la estructura del costo fiscal de la crisis financiera 1998-2000 lo constituyeron i) la capitalización de la banca pública (\$7.000.000 millones aprox.), ii) reliquidación deuda hipotecaria y apoyo deudores créditos hipotecarios (\$2.800.000 millones aprox.), iii) liquidación del banco estatal Caja Agraria (\$2.750 millones aprox.), y iv) apoyo al sector cooperativo (\$1.200.000 millones aprox.). Se destaca que los recursos destinados para capitalizar la banca privada fueron inferiores a \$600.000 millones (Banco Mundial y CEMLA, 2001).

Debe quedar claro para los lectores tres puntos centrales del costo de la crisis:

- En primer lugar, que los costos de la crisis financiera y la recuperación del sistema lo pagó el Estado colombiano con recursos provenientes de todos los contribuyentes.

- Que la crisis del sector cooperativo pudo ser menos intensa, y con ello los costos fiscales de su recuperación, si existiera en nuestro país un sistema solidario donde las cooperativas de ahorro y crédito hubiesen tenido acceso a las líneas transitorias de liquidez del Banco de la República, lo cual habría hecho retornar la confianza en algunos casos particulares de cooperativas de ahorro y crédito donde se observaba solidez patrimonial pero con una brecha de liquidez importante.

- Que la banca pública, una de las fuentes centrales de la crisis, está vinculada orgánicamente como empresas subordinadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, igual que está adscrito a ese ministerio el órgano de supervisión y control. Esa situación puede limitar los resultados y la eficiencia de las políticas de inspección y control del órgano supervisor en cuanto éste tiene dependencia directa del ministro de Hacienda responsable a su vez de la gestión y manejo de la banca pública.

La crisis financiera colombiana de 1998-2000 se ha catalogado como una de las que se han resuelto en América Latina a más bajo costo fiscal. Costo que como se indicó osciló en casi 10% del PIB y concluyó con una recomposición del sector financiero mediante la cual las entidades más débiles o expuestas desaparecieron producto de las intervenciones administrativas ordenando su liquidación, o como producto de fusiones y absorciones, según se puede apreciar en el cuadro n.º 2.

CUADRO N.º 2  
RECOMPOSICION DEL SECTOR FINANCIERO DURANTE LA CRISIS  
COLOMBIA 1998 - 2000

Ajustes de las entidades	Bancos	CF	CFC	Coop A Y C	Fiduciarias	Total
Liquidación y cancelación permisos de funcionamiento (*)	6	5	9	12	10	42
Absorción de otras entidades	11	11	10	1	0	33
Creación nuevas entidades(**)	2	0	1	0	0	3
Toma de posesión para administrar (***)	1	0	0	0	0	1
Cambio de objeto social (****)	0	1	2	0	0	3
Total ajustes por tipo entidad	20	17	22	13	10	82

**Fuente:** Elaborado por los autores con base en el registros de novedades. *Informe Financiero Semanal No. 17-2002*. Superintendencia Bancaria de Colombia. La sigla CF representa a las Corporaciones Financieras, CFC a las Compañías de Financiamiento Comercial y Coop A y C a las cooperativas de ahorro y Crédito vigiladas por la Superbancaria; por lo tanto no se incluyen cerca de 35 cooperativas liquidadas por Dansocial en el periodo 1998-1999. Las fiduciarias no son establecimientos de crédito.

(\*) Incluye liquidaciones forzosas y voluntarias. Con relación a los bancos se incluye Caja Agraria, Coopdesarrollo, y bancos Selfin, Pacífico, Andino y Bancoop. En las liquidaciones de corporaciones financieras se incluye a las corporaciones de Transporte, de Cundinamarca, Occidente, Pacífico y Desarrollo.

(\*\*) Bancos Agrario y Megabanco; Newcourt Leasing CFC. No incluye las CAV convertidas en bancos.

(\*\*\*) Banco Interbanco, cuyas directivas fueron removidas y se designó por Fogafin un nuevo administrador.

(\*\*\*\*) U.C.N. CF se convirtió en banco; Leasing Internacional CFC y Equileasing CFC en sociedades no financieras.

La magnitud de la recomposición del sistema financiero que se registró en el periodo de la crisis (1998-2000) fue de una profundidad importante si se considera que el total general de ajustes que se relacionaron en el cuadro n.º 2 alcanzó la cifra de 82 operaciones, dentro de las cuales se sumaron actos relacionados con liquidaciones forzosas, voluntarias, absorciones, cambios de objeto social conducentes a salir del sector financiero e intervenciones de posesión con el objeto de administrar. Como se aprecia en el cuadro n.º 3 este total de movimientos representó un 63% respecto del número total de establecimientos de crédito y sociedades fiduciarias vigiladas por la Superintendencia Bancaria de Colombia en el año 2001. En cuanto al número de ahorradores comprometidos se sabe que en el sector cooperativo se comprometieron recursos depositados por más de 889.000 ahorradores según lo indica el considerando 15 del Decreto de emergencia económica y social 2330 de 1998 a los que debe sumarse los ahorradores del resto de entidades financieras intervenidas, que si han recibido la devolución de sus ahorros, se sometieron, junto con el resto de agentes económicos, al nuevo gravamen del 3 por 1.000 que como sabemos, tuvo su origen por la crisis del sector financiero en 1998.

CUADRO N.º 3  
PROFUNDIDAD DE LA RECOMPOSICIÓN DEL SECTOR  
FINANCIERO DURANTE LA CRISIS 1998-2000 EN COLOMBIA

Tipo entidad	N.º entidades vigiladas (a)	Ajustes por tipo entidad (b)	Porcentaje (b)/(a)
Bancos	30	20	66%
CF	10	17	170%
CFC	32	22	68%
Cooperativas financieras y gr.s.	2	0	0%
Cooperativas A y C	10	13	130%
Fiduciarias	45	10	22%
Total	129 (*)	82	63%

(\*) Total de entidades vigiladas en el año 2001. Incluyen las CAV como bancos.

La recomposición del sector financiero colombiano fue particularmente intensa en las corporaciones financieras (170%) y en el sector cooperativo vigilado por la Superintendencia Bancaria (130%). Por su parte, las compañías de financiamiento comercial (68%) y los establecimientos bancarios (66%) se convirtieron en los establecimientos de crédito que registraron más ajustes después de las corporaciones financieras y cooperativas.

### C. Las actuaciones regulatorias de Colombia después de la crisis

Analizando el punto de las crisis y la nueva arquitectura financiera desde la visión colombiana, CLAVIJO (2000)

enfaticó que como consecuencia de las crisis de fines del siglo XX era necesario avanzar en busca de una nueva arquitectura financiera, tanto nacional como internacional. Hizo énfasis en i) la necesidad de fortalecer la supervisión bancaria in-situ, inspeccionando los negocios en las propias oficinas de los establecimientos crediticios, ii) abogó igualmente por elevar los requerimientos de capital adecuado o índice de solvencia y iii) recomendó recoger las nuevas regulaciones prudenciales de Basilea en el tratamiento a los flujos de capital de corto plazo.

Respecto de estas recomendaciones de un experto realizadas en el año 2000, es cierto que la Superintendencia Bancaria de Colombia ha avanzado particularmente en el fortalecimiento de la supervisión bancaria in-situ en el sentido de incrementar su intensidad y en el aumento de los requerimientos de capital adecuado con la introducción de ajustes a la relación de solvencia de los establecimientos de crédito al incluirse en ésta el riesgo de mercado. El supervisor comparte la política de que el sistema financiero demanda menos regulación y más supervisión. Sin embargo, la Superintendencia debió, además de fortalecer la supervisión in-situ, fortalecer a su vez el marco normativo prudencial desbordado por los efectos mismos de la crisis y por el ingreso de nuevas formas de desarrollar el negocio bancario en Colombia auspiciado por el impulso de la banca extranjera afincada en nuestro medio.

Más adelante se presenta de manera resumida en el Recuadro No. 10 los avances de la regulación prudencial colombiana para el sector financiero, regulación que se ha desarrollado desde el año 2000 como una respuesta natural del supervisor bancario interesado en el fortalecimiento del sistema vigilado en la etapa de post crisis y en su mejor preparación para enfrentar las crisis futuras. A estas reformas regulatorias de post crisis su principal gestora, PATRICIA CORREA BONILLA y su equipo de asesores de la Superintendencia Bancaria, las ha denominado "El Nuevo Enfoque de la supervisión bancaria". Al respecto, una vez se estabilizó el sistema financiero colombiano en el año 2000, CORREA (2000-1) señaló lo siguiente:

*"Aprovechando una coyuntura de mayor calma en los mercados financieros y recogiendo las lecciones del período inmediatamente anterior, caracterizado por una aguda crisis de liquidez y solvencia en el sistema, durante el año 2000 la Superintendencia Bancaria dedicó gran parte de su labor a retomar objetivos menos inmediatos pero definitivos para consolidar la estabilidad del sistema financiero en el mediano y largo plazo.*

Es así como los esfuerzos de la Entidad, particularmente en el segundo semestre del año (2000), estuvieron principalmente

dirigidos a reexaminar y mejorar la regulación preventiva y supervisión de las entidades vigiladas, revisando con suma atención los desarrollos en estas materias a nivel internacional. Todo esto con el fin de preparar a la Institución para enfrentar y medir mejor los riesgos a los cuales está permanentemente expuesto el sistema, en un entorno caracterizado por un alto nivel de innovación financiera, mayor apertura y vulnerabilidad a choques externos y condiciones macroeconómicas inciertas.

Con este objetivo se produjeron avances importantes, entre otros, en la implementación de un sistema o modelo interno de detección temprana de riesgos en el sistema financiero a través de indicadores de alerta; se hicieron algunas reformas al régimen de provisiones con el fin de que éstas reflejaran de manera más adecuada los riesgos crediticios a los cuales está expuesta la cartera del sistema; se desarrollaron nuevas normas y se reforzó la supervisión de la gestión de riesgos de mercado y operaciones de tesorería de todas las entidades vigiladas; se comenzó a hacer una revisión exhaustiva de todo el régimen de regulación preventiva en el campo de la actividad aseguradora, con miras a realizar una importante reforma normativa en este frente en el año 2001; se avanzó en el proceso de fortalecimiento de la supervisión in situ, para lo cual se intensificaron los programas de capacitación interna en todos los aspectos mencionados anteriormente y se avanzó en la implantación de procesos y mecanismos encaminados a garantizar una total homogeneidad en los criterios de supervisión de las diferentes delegaturas.

Con el fin de contribuir a una mayor transparencia y disciplina de mercado, complemento esencial de la supervisión del organismo de control oficial, la Superintendencia también adelantó importantes proyectos para mejorar la cantidad y calidad de información al mercado y a los usuarios del sistema.

*En adición a lo anterior, la Superintendencia trabajó activamente, en estrecha coordinación con el Ministerio de Hacienda y otras instancias del Gobierno Nacional, en los desarrollos reglamentarios de la Ley de Vivienda (Ley 546 / 99) y la Ley de Reestructuración Económica (Ley 550/99)".*

Es importante destacar que la nueva arquitectura financiera nacional se está desarrollando sobre la premisa del auto control ejercido por los mismos intermediarios financieros y a partir de un gobierno corporativo en el que las sociedades actúan con claros objetivos de transparencia comercial, reducción de conflictos de interés y un código de ética claramente definido para toda la organización. Tienen los

accionistas, directores y administradores del sistema financiero mayores responsabilidades para establecer metodologías internas o propias que les permita supervisar internamente la gestión y control de los riesgos que la industria está asumiendo, procedimiento que incluye hasta la fijación de las políticas de constitución de provisiones ante pérdidas esperadas y observadas, otrora determinadas explícitamente por la norma ante la ausencia de modelos internos para administrar los riesgos de las áreas de banca y tesorería.

El auto control resulta fundamental en la medida que el sistema financiero viene desarrollando operaciones más complejas (derivados, titularización de activos, portafolios de inversión más diversificados) y se cuenta con la presencia de la banca virtual que determina que el sector esté trabajando 24 horas al día y registrando operaciones nacionales y transnacionales, que hace imposible que un supervisor inspeccione en detalle todos los impactos de riesgo producto de los movimientos financieros que se generan en un ejercicio económico. Ante la mayor diversidad de operaciones activas y pasivas, el sector financiero enfrenta nuevos riesgos en su gestión mercantil, riesgos que debe administrar como gestor inmediato de sus propias actuaciones pero dentro del marco de referencia normativo que prudencialmente establece la Superintendencia Bancaria.

En relación con el autocontrol, CORREA (2001) señaló lo siguiente:

*"Para que un sistema de autocontrol funcione depende, entre otros factores, de los niveles de confianza que existan dentro de los agentes económicos. Por supuesto, las autoridades no delegan lo mismo en sociedades donde los valores que predominan es el del más pillo, el que más logra evadir impuestos, etc. Pero todo es un círculo que se puede volver virtuoso si se maneja con cuidado; este capital social basado en la confianza se puede ir construyendo si nos atrevemos a delegar más. Creo que este es el reto más importante para Colombia en este momento y la actual administración está preparada para dar los primeros pasos en ese sentido".*

Y en efecto, tal como pueden apreciar los lectores en el recuadro n.º 10, las medidas que se impulsaron después de la crisis tienen como trasfondo la presencia de políticas y modelos internos desarrollados por los propios intermediarios para medir sus riesgos y controlar sus exposiciones a éstos.

RECUADRO N.º 10  
 FORTALECIMIENTO DE LA REGULACION PRUDENCIAL FINANCIERA  
 ALGUNOS AJUSTES DE POST CRISIS – COLOMBIA 2000-2002

MEDIDAS REGULATORIAS  
 PRUDENCIALES

OBJETIVOS Y ALCANCES

Circular Externa 88 de 2000:  
 RIESGO DE TESORERIA

El sistema financiero en la post crisis (1998-2000) acentuó sus operaciones de tesorería ante la menor demanda de crédito que se observó en ese lapso por parte de la gran mayoría de sectores económicos. De esa manera pasaron a ser de interés regulatorio por la exposición al riesgo que llevan aparejado. Las operaciones de tesorería incluyen transacciones de títulos valores de renta fija y variable, derivados, operaciones con pactos de recompra o reventa, créditos interbancarios, etc. Con esta circular la Superintendencia Bancaria de Colombia dispuso el establecimiento de una política interna de gestión y control de riesgos originados en operaciones de tesorería para todos sus vigilados. La regulación dispuso, entre otros, que las entidades financieras debían designar una dependencia como responsable de estimar y controlar los riesgos de tesorería actuando de manera independiente de la dependencia encargada de las negociaciones. Ordenó igualmente, que la alta gerencia corporativa establezca límites de exposición por riesgos de contraparte, crédito y mercado. Dispuso también la organización de las operaciones en las siguientes áreas: *front office* (responsable de las negociaciones), *middle office* (encargada de la medición de riesgos y control de políticas de riesgo) y *back office* (responsable de los aspectos de registro y autorización final de operaciones). Con esta norma la Superintendencia Bancaria de Colombia permitió que nuestros intermediarios financieros llegaran a alcanzar el estándar internacional en esta materia, estándar que se había desarrollado particularmente después de la experiencia de quiebra del Banco Barings de Inglaterra.

Decreto 2817 de 2000:  
 INDICADORES DE DETERIORO  
 FINANCIERO Y PROGRAMAS DE  
 RECUPERACIÓN

Mecanismo prudencial para evitar el colapso de entidades del sistema financiero. Se controla de manera preventiva (ex ante) la evolución de los indicadores de solvencia, liquidez y calidad de la gestión. El programa de recuperación se adopta cuando los indicadores se comportan de manera deficiente durante tres meses. El programa incluye capitalizaciones, colocación obligatoria de acciones, enajenación de activos, castigo de cartera, provisiones, no distribución de utilidades, etc. Se trata de una regulación afortunada de post crisis enderezada a mantener la estabilidad del sistema al reducir el riesgo sistémico propio de las crisis financieras y asegurar ante todo una actuación preventiva del supervisor ante el deterioro financiero de cualquiera de sus entidades vigiladas.

Circular Externa 42 de 2001:  
 RIESGO DE MERCADO

El sistema financiero cuenta con activos cuyo valor puede cambiar conforme se modifica el precio de los mismos por cuenta de las fuerzas del mercado. Esos activos pueden ser inversiones en títulos valores, bonos, operaciones de derivados, posiciones en moneda extranjera, entre otros, los cuales cambian su valor, determinando pérdidas o ganancias para las entidades, en la medida que el mercado suba o baje factores como la tasa de interés, la tasa de cambio, el valor de las acciones o las condiciones para determinar el sistema de unidad de cuenta UVR. La medición del riesgo de mercado es fundamental para conocer la suficiencia de capital que debe exigirse al sistema financiero expuesto a este tipo de contingencia. Como se advirtió. El Comité de Basilea propuso la inclusión de este riesgo en el denominador de la relación de solvencia. Mediante la Circular Externa 42 de 2001 la Superintendencia Bancaria de Colombia convirtió en norma prudencial la medición, control y gestión de este riesgo por parte de los establecimientos vigilados en procura de que mantengan un monto de capital adecuado que guarde correspondencia con los niveles de riesgo asumidos. La regulación permite la existencia de modelos internos para determinar el valor en riesgo con un intervalo de confianza mínimo del 98% para aquellos intermediarios financieros en capacidad de desarrollarlo o, en su defecto, la adopción del modelo estándar dispuesto por la propia norma.

Decreto 1720 de 2001: RELACION  
 DE SOLVENCIA Y RIESGO DE

Esta norma reitera que la relación de solvencia igual a patrimonio técnico sobre activos ponderados por nivel de riesgo crediticio, incluirá también el riesgo de mercado y continuará

<p>MERCADO Y CREDITICIO</p>	<p>siendo para el sistema financiero colombiano del 9%, debiendo cumplirse de manera individual por cada establecimiento así como de manera consolidada con la matriz y sus entidades subordinadas. Se dispone que la relación de solvencia incorpore la exposición de los intermediarios financieros a los riesgos de crédito y mercado, de manera que el valor de la exposición a riesgos de mercado (que es una cifra en pesos como pérdida esperada) se multiplique por 100/9 y el resultado se adicione al valor de los activos ponderados por niveles de riesgo crediticio. Con esta normativa la Superintendencia Bancaria se anticipó al estándar internacional (Comité de Basilea) que en estos últimos años viene recomendando incorporar en la relación de capital adecuado antes citada, los efectos de exposición a los riesgos de mercado y operativo explicados en el Recuadro n.º 4 de este ensayo.</p>
<p>Circulares externas 50 de 2001 y 11 de 2002: RIESGO CREDITICIO – SARC</p>	<p>Establecen el Sistema de Administración del Riesgo Crediticio SARC en las entidades financieras. Ordena la fijación de políticas crediticias y de control del riesgo crediticio a partir de una estructura organizacional y métodos y procedimientos que permitan asegurar un eficiente sistema de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos, en su calidad de activos más importantes del sector. Dispone el establecimiento de un sistema para la medición del riesgo crediticio que permita el cálculo de la probabilidad de incumplimiento y de las pérdidas esperadas en colocación de cartera crediticia. Se autoriza a las entidades para que con base en sus modelos internos de medición del riesgo de crédito calculen de manera autónoma y técnica las provisiones necesarias para cubrir eventuales pérdidas con el siguiente esquema general:(1) Provisiones = [Probabilidad de no pago] x [Pérdida esperada dado el no pago] x [Exposición del activo en el momento de incumplimiento]. El SARC permite una medición más exacta del riesgo crediticio que soporta el sistema financiero con el fin de reflejarlo en la relación de solvencia para determinar los niveles de capital adecuado que deben demandarse al sector. Se busca Esta medida se adelanta al estándar internacional ya que el uso de modelos internos para medir el riesgo crediticio se está debatiendo para su posterior implantación en el marco del Acuerdo II del Comité de Basilea.</p>
<p>Circular 32 de 2002: CLASIFICACION, VALORACION Y CONTABILIZACION DE INVERSIONES</p>	<p>La clasificación, valoración y contabilización de inversiones para el sistema financiero resulta ser un asunto de especial importancia en la medida que el sector viene constituyendo portafolios que tienen una significativa participación en la estructura de los activos de la industria. El objetivo central de esta regulación fue i) ordenar que los activos invertidos se valoren al precio justo de intercambio, determinando éste por medio de operaciones representativas del mercado, o en su ausencia, mediante tasas de referencia representativas de común aceptación como los obtenidos en el sistema de transacciones administrado por el Banco de la República o por entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores. ii) Permitir mayor transparencia en la contabilidad del sector al reflejarse los efectos de precios y tasas sobre los portafolios de inversión. Con esta regulación el sector financiero, incluidos los inversionistas institucionales como los fondos de pensiones y cesantías y las fiduciarias con sus fondos de inversión, están reflejando de manera fehaciente el valor de mercado de sus posiciones activas y contabilizando en sus estados financieros los ingresos o pérdidas que se generen diariamente como producto de los movimientos a la baja o al alza de las tasas de interés, entre otros. Mediante esta regulación se modernizó la valoración de las inversiones a precios de mercado dispuesta desde el año 1995, alcanzando en este punto el estándar internacional.</p>

La arquitectura financiera demandará en Colombia ajustes inmediatos en dos frentes que la Superintendente Bancario presentó en agosto de 2002 a la Convención Bancaria. Esos frentes corresponden a ajustes para afinar la normativa de medición y control del riesgo de liquidez de los establecimientos de crédito y un trabajo para alcanzar la reducción de procedimientos y reportes al órgano de supervisión mediante la aplicación de un proyecto de unificación y reducción de normas. En esa agenda se incluye

obviamente, la culminación de la medición y gestión del riesgo crediticio SARC, metodología que culmina de manera definitiva en la mitad del año 2003. Es importante que se efectúe una retrospectiva de todos los procedimientos de supervisión y de los informes exigidos para que el sector revele su situación, con el único ánimo de racionalizar los volúmenes de documentación que actualmente se vienen demandando. Esa meta permite liberar, en el margen, algunas disponibilidades de tiempo y de recursos de los administradores del sector

para que lo dediquen a la gestión de su industria, sin que se desmerite la calidad y oportunidad de la revelación de la información que se impone como fundamental para el caso de un sector regulado.

Es comprensible que una política de más supervisión y menos regulación, como la propuesta por CORREA (2002) exige, además del auto control de los vigilados, una reducción importante de reportes y transmisiones de información en la medida que dicha información no sea relevante y se constituya en una carga de costos y trabajo para el sector regulado. Sin lugar a dudas, el avance en la regulación prudencial observado en la post crisis es importante para la salud futura del sistema financiero, pero particularmente lo es por las determinaciones de política trazadas por el supervisor y tendientes, entre otros aspectos, a lograr:

- Más auto control y fortalecimiento de la auditoría interna y los códigos de buen gobierno corporativo para el sistema financiero.
- Políticas de gestión, medición y control de riesgos generadas por el propio sector.
- Más supervisión del Estado y menos expedición de normas regulatorias.

*D. Conclusion: el costo fiscal de las crisis y el capital económico para pérdidas no esperadas*

Queda pendiente en la agenda de la nueva supervisión financiera de nuestro país, el establecimiento de mecanismos que permitan que las crisis financieras no se financien con recursos fiscales en su totalidad. Una alternativa podría ser proponer un instrumento que permita avanzar en el establecimiento formal de un fondo que actúe como una reserva constituida en el Banco Central o en Fogafin, conformado por recursos de los establecimientos de crédito. Este fondo se emplearía en casos extraordinarios autorizados por el supervisor, y estaría destinado a financiar parcialmente los costos de una eventual crisis del sistema.

Este tipo de fondo cuenta para financiar en parte los costos de crisis financieras funcionaría en la práctica bajo el mismo esquema de otros fondos internacionales, en los cuales los miembros adscritos contribuyen cada año con una cuota predeterminada o asociada al monto de las utilidades o activos, y a cambio reciben los servicios de créditos de contingencia para fortalecerse ante problemas de solvencia únicamente. Sería un sistema de reserva pro cíclica que en periodos de mayor crecimiento de utilidades o activos, obligaría a constituir más aportes anuales al fondo. El Fogafin estaría dotado de facultades para disponer de los recursos del fondo otorgando préstamos a aquellos establecimientos de crédito que en una crisis lleguen a necesitar recursos

para su capitalización. Esta especie de depósito previo para afrontar futuras crisis financieras serviría también como instrumento para afianzar la confianza de los ahorradores y usuarios del sistema financiero.

*Sin lugar a dudas,  
el avance en la  
regulación prudencial  
observado en la post  
crisis es importante  
para la salud futura  
del sistema  
financiero, pero  
particularmente  
lo es por las  
determinaciones  
de política trazadas  
por el supervisor...*

El fondo podría alcanzar, de manera gradual en el tiempo, un tope máximo respecto del capital o del patrimonio técnico de las instituciones financieras (Vg. el 10% del patrimonio técnico de cada entidad vigilada) ajustable con las cifras registradas con corte en los fines de ejercicio. Los recursos que lo componen estarían disponibles para atender inconvenientes de insuficiencia de capital de cualquiera de los establecimientos de crédito que llegaran a recibir ordenes de capitalización y sus accionistas no estuvieran en posibilidad de contar con recursos propios para tal evento. El Fogafin podría disponer de estos recursos en dos eventualidades: i) Para financiar líneas de crédito a los accionistas de establecimientos de crédito en caso de ordenes de capitalización, y ii) En última instancia, para dejar los recursos aportados por el establecimiento de crédito a disposición de su liquidador en caso extremo de intervención forzosa administrativa y con destinación específica para sufragar en primer lugar la devolución de depósitos y exigibilidades para con el público a cargo de la entidad correspondiente.

Es claro que una alternativa como el ejemplo anotado del fondo propuesto nunca contaría con el suficiente capital para afrontar una crisis financiera de magnitud superior siquiera a 5 puntos del PIB. Sin embargo dejaría la satisfacción de ser un elemento adicional de confianza en el sistema y tal vez contribuiría a reducir la profundidad de las futuras crisis financieras del país. De contera, a los contribuyentes les quedaría la sensación de que no tienen que pagar en solitario los platos rotos de una crisis de una actividad que, como la bancaria, es el corazón de la economía nacional en la medida que financia el crecimiento de todas las actividades productivas, y por ello es en extremo sensible ante los riesgos propios de cada sector económico atendido. Como se indicó en apartes anteriores, durante la crisis financiera colombiana de 1998-2000 el costo fiscal de la capitalización de la banca privada llegó a \$503.842 millones en tanto que el patrimonio técnico de los bancos con corte a diciembre de 2001 fue de \$5.900.000 aproximadamente. Si el fondo de reserva en cita fuese del 10% máximo del patrimonio técnico y estuviera constituido en ese tope, podría financiar suficientemente un costo equivalente a la capitalización que los bancos privados demandaron durante la pasada crisis financiera doméstica.

El mecanismo directo para atender la problemática de la financiación de costos fiscales de las crisis financieras se puede resolver, también, incorporando en el denominador de la relación de solvencia de los establecimientos de crédito un factor  $b$  para cubrir pérdidas no esperadas. La Superintendencia Bancaria de Colombia denomina capital económico la estimación del nivel de patrimonio necesario para absorber las pérdidas no esperadas de una entidad financiera. Ha recomendado en el Anexo de la Carta

Circular 31 de 2002, sin que sea todavía una exigencia regulatoria, que el sistema financiero inicie la metodología interna para su estimación. Este esquema es óptimo y permite un cubrimiento de riesgo a título individual para cada entidad. De otra parte, el esquema de un fondo cuenta facilita que los recursos estén al servicio de planes de capitalización del conjunto de entidades vigiladas, y al desembolsarse por parte de las entidades a favor del fondo, los contribuyentes perciben en caso de una crisis que efectivamente se les está aliviando parcialmente de un esfuerzo de saneamiento que en otras condiciones y en ausencia del fondo en cuestión, los enfrentaría a financiar la crisis en solitario. Recordemos que así fue como se percibió la financiación de la crisis 1998-2000 por parte de los ciudadanos y contribuyentes como resultado de la aplicación de la contribución del 2 x 1.000. Cualquiera que sea el instrumento que se adopte, resulta clara la importancia de contar con normas que ordenen el establecimiento del capital económico para morigerar los efectos de las crisis futuras.

*Es claro que una alternativa como el ejemplo anotado del fondo propuesto nunca contaría con el suficiente capital para afrontar una crisis financiera de magnitud superior siquiera a 5 puntos del PIB.*

Para concluir, debe destacarse el esfuerzo de la regulación prudencial internacional y nacional para consolidar prácticas seguras que le permitan al sector financiero enfrentar crisis futuras como las experimentadas en los últimos cuatro años en muchos países. Los aspectos centrales de la nueva regulación o arquitectura financiera se pueden resumir así:

- El repaso de esa nueva regulación prudencial permite advertir el mayor énfasis que los órganos de supervisión le dan a la medición, control y gestión del riesgo por parte de los propios establecimientos de crédito, mediante el uso de modelos o metodologías internas que determinen las pérdidas esperadas para la industria.
- Se advierte el interés de la normativa por cubrir el mayor número posible de riesgos que enfrenta el sistema financiero. En los últimos años se ha ampliado en más de un 200% la lista de los riesgos contemplados explícitamente en las normas de regulación prudencial (riesgos de liquidez, crédito, tesorería, de mercado, operativo, de gestión, tecnológico, entre otros).
- Se aprecia el interés de los supervisores por definir en próxima agenda el cubrimiento de las pérdidas no esperadas del sistema, aspecto fundamental si evaluamos el alto costo fiscal que pagan los contribuyentes para superar las crisis financieras. Costo solamente atenuado en parte con las utilidades anuales del Banco Emisor, cuando como en el caso colombiano, éstas se trasladan a favor del Tesoro público e incluyen como uno de sus componentes excedentes por la operación bancaria del Emisor con la banca comercial.
- Se viene buscando una regulación más sólida en materia de buenas prácticas de gobierno corporativo. La ética de los empresarios, industriales y trabajadores no se advierte en el siglo XXI solamente como un estado de satisfacción personal ante una conciencia tranquila; la nueva ética del milenio ha demostrado en varios casos que solamente con su existencia se garantiza la sostenibilidad de las instituciones, en la medida que el mercado castiga enérgicamente los actos comprobados de malas prácticas comerciales y contables que defraudan y menoscaban la confianza pública.

## Bibliografía

- Banco Mundial y Cemla. 2001. "Sistema de compensación y liquidación de pagos y valores en Colombia", agosto de 2001.
- CÁRDENAS SANTA MARÍA, PATRICIA. 2002. "El Nuevo Acuerdo de Basilea: Impacto sobre el capital", *La Semana Económica*, Asobancaria, n.º 364, Julio de 2002.
- CARRASQUILLA, ALBERTO y MARÍA ANGÉLICA ARBELÁEZ. 2000. "La política financiera entre 1998 y el 2000: su impacto sobre las entidades de crédito". Informe final, Universidad de los Andes, CEDE.
- CLAVIJO VERGARA, SERGIO. 2000. "Las multilaterales y la crisis asiática (1997-2000): la visión desde un país usuario (Colombia)", *Revista Banco de la República*, n.º 870, abril de 2000.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 2002. "Results of quantitative impact study 2.5", junio de 2002.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 2001. "El nuevo Acuerdo de Capital de Basilea", Banco de Pagos Internacionales. Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas-ASBA.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 2001. "Visión general del nuevo Acuerdo de Capital de Basilea", Banco de Pagos Internacionales. Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas-ASBA.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 2001-1. "Results of the second quantitative impact study", noviembre de 2001 [www.bis.org/bcbs].
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 1997. "Core Principles for Effective Banking Supervision", septiembre de 1997.
- CORREA BONILLA, PATRICIA. 2000. *El nuevo enfoque de la supervisión bancaria 2000-2001*, Superintendencia Bancaria de Colombia.
- CORREA BONILLA, PATRICIA. 2000-1. *Informe de labores del superintendente bancario del año 2000*, Superintendencia Bancaria de Colombia, 2001.
- CORREA BONILLA, PATRICIA. 2001. "Capital y provisiones: un nuevo enfoque", Convención Bancaria, Cartagena de Indias, junio de 2001.
- CORREA BONILLA, PATRICIA. 2002. "Desarrollos del nuevo esquema de supervisión", Convención Bancaria, Cartagena de Indias, agosto de 2002.
- GONZÁLEZ-HERMOSILLO, BRENDA. 1999. "Indicadores de alerta de las crisis bancarias", *F&D*, vol. 36, n.º 2, Departamento de Estudios, Fondo Monetario Internacional-FMI.
- GULDE, ANNE-MARIE. 1999. "El régimen de caja de conversión en la estabilización búlgara", *F&D*, vol. 36, n.º 3, Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios, Fondo Monetario Internacional-FMI.
- KENEN, PETER B. 2001. *The international financial architecture*, Washington, Institute for International Economics.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Decretos 2330 y 233 de 1998, 1720 de 2001*, Bogotá, Colombia.
- RENNHACK, ROBERT. 2000. "Supervisión Bancaria", *F&D*, vol. 37, n.º 1, América Latina y el Caribe.
- TAYLOR, MICHAEL W. y CEM KARACADAG. 2000. "Hacia una norma bancaria universal – Las propuestas del Comité de Basilea", *F&D*, vol. 37, n.º 4, Ámbito Financiero.
- TIETMEYER, HANS. 1999. "Cooperación y coordinación en la supervisión de los mercados financieros", *F&D*, vol. 36, n.º 3, Banco Federal de Alemania [www.bundesbank.com].