



¿Cómo adecuar la regulación bancaria a la banca de desarrollo?

La nueva regulación a la que se está adaptando el sistema financiero en general trae algunas interrogantes sobre ¿cómo evitar excesos regulatorios que desincentiven la inclusión de los sectores que atiende la banca de desarrollo?, ¿debe existir una regulación diferenciada? Veamos algunas reflexiones sobre el tema.

La reunión del Comité Técnico de ALIDE sobre Regulación y Banca de Desarrollo, durante la Asamblea de Asunción, tuvo como propósito analizar la adecuación de los nuevos estándares de regulación bancaria que vienen adheridos a Basilea III. Durante la jornada se intentó dar respuesta a muchas inquietudes e interrogantes sobre la aplicación de las nuevas normas al caso específico de las instituciones financieras de desarrollo (IFD). A continuación el resumen de los planteamientos.

PANORAMA FINANCIERO PARA LAS IFD REGIONALES

Entre las principales características de la regulación bancaria vigente en América Latina y el Caribe (ALC) se estableció que:

- (a) en varios países de la región ya existen requisitos más exigentes a los establecidos por Basilea, y ello es lo que sin duda ha contribuido a que la banca latinoamericana mostrara un mejor desempeño durante la reciente

crisis financiera internacional presentando saludables indicadores;

- (b) si bien las IFD deben estar sujetas a la regulación, igualmente importante es la dirección y manejo de estas entidades, su relación con el Estado, la presencia de controles adecuados, la transparencia de sus actividades, etc., todo ello asociado al buen gobierno corporativo (BGC) que debe prevalecer en dichas entidades.
- (c) la institucionalidad particular de las IFD debe ser considerada por los reguladores, lo que no significa en modo alguno una regulación más laxa pero sí adecuada a los propósitos, tipo de operaciones y riesgos propios de la banca de desarrollo.

Al tener que ser el nuevo marco regulatorio coherente con los objetivos de la banca de desarrollo, cabe cuestionarse sobre los efectos que tendrá la reducción del apalancamiento –tema central de Basilea III–. Por ejemplo: ¿cómo se corresponde dicha reducción con la acción de las IFD que tienen un componente de largo plazo?, ¿cómo evitar excesos regulatorios que penalicen la inversión en actividades inclusivas y distorsionen los incentivos a favor de las mipymes o los nuevos emprendedores, el sector rural, o la inversión en innovación y tecnología?

Existe un enfoque diferenciado en la gestión del crédito para nuevos emprendimientos y mipymes, también para la gestión crediticia de la banca personal y la banca corporativa. Si es así, ¿debe existir una regulación diferenciada para el financiamiento del desarrollo?, ¿qué podemos hacer para extender los principios del buen gobierno corporativo en las IFD?

VENTAJAS DE BASILEA III

En ALC la crisis financiera internacional básicamente se había superado en un plazo más corto y su impacto tuvo menor profundidad o gravedad a diferencia de otras regiones. La recuperación en los países, no siendo pareja, se presenta positiva por haberse aprendido de crisis anteriores; por las reformas hechas en los sistemas financieros; y por el importante papel anticíclico que cumplió la banca de desarrollo.

En ese sentido, se estimó que Basilea III brindará una oportunidad para mejorar la resistencia de los mercados financieros a las crisis recurrentes de los ciclos económicos. Asimismo, ofrecerá la posibilidad de mejoras adicionales en la gestión de riesgos y en la divulgación de información, entendiéndose que Basilea III resulta de un Basilea II mejorado al considerar un enfoque macro-prudencial, que aplicado a

La institucionalidad particular de las IFD debe ser considerada por los reguladores, lo que no significa en modo alguno una regulación más laxa pero sí adecuada a los propósitos, tipo de operaciones y riesgos propios de la banca de desarrollo.

la regulación y supervisión, aportará mejoras al seguimiento de los riesgos sistémicos.

De manera similar, el regulador podrá actuar con mayor firmeza en algunas áreas, reduciendo la discrecionalidad, fomentando condiciones competitivas equitativas y aumentando la cooperación internacional.

En cuanto a la implementación de Basilea III, se requiere una estrategia clara y bien planeada, con mecanismos de transición; reformas de regulación complementadas con una sólida supervisión “in situ”; reforzamiento de los mecanismos nacionales de buen gobierno corporativo en materia de estabilidad financiera; y una más eficiente coordinación transfronteriza.

Durante la reunión del comité de ALIDE se planteó que las IFD deben estar regidas por las mismas reglas que los bancos comerciales privados (ya que una mala regulación y supervisión puede afectar el cumplimiento de los objetivos y la operación de estas entidades); que hay varios aspectos que debieran mejorarse (relación entre riesgo y capital, manejo de liquidez, gobierno corporativo, etc.); y que Basilea III ofrece al sector bancario y financiero la posibilidad de mejorar su capacidad para absorber perturbaciones.

También se reflexionó sobre si debe haber una regulación diferenciada o no para la banca de desarrollo; sobre la diversidad de los organismos reguladores y supervisores existentes en América Latina (superintendencias, contralorías, direcciones, etc.); y las prioridades y acciones para los dos años futuros.

Por otra parte, se hizo referencia al impacto de las crisis y de las medidas de Basilea tanto en entidades bancarias como no bancarias; se observó el hecho de que en su mayor parte los bancos de desarrollo no captan recursos del público, y que en general responden a imperfecciones del mercado, tanto por su naturaleza como porque suelen atender a segmentos que no tienen acceso al sistema bancario; y se planteó la idea de que la regulación debe poner énfasis en la precaución y prevención, pero sin "neutralizar" el capital de las entidades.

De otro lado, se destacó que, cuando corresponde, la regulación se orienta a proteger los intereses de los depositantes y se manifestó que hay casos en que las IFD –al atender únicamente a su cumplimiento normativo-- no habrían hecho su tarea completa en cuanto a gobierno corporativo, mejora de indicadores financieros, buenas prácticas, etc. Se mencionó que las IFD deben ser siempre rentables y a la vez cumplir con sus objetivos sociales atendiendo a una masa crítica de clientes.

En cuanto a la necesidad de constituir provisiones, se reconoció que en la actualidad hay requerimientos similares para los bancos de desarrollo y los bancos comerciales privados, sin que se tenga en cuenta que los primeros apoyan a sectores que precisan de un impulso inicial para acceder a los servicios financieros, atienden a políticas públicas nacionales, respaldan a sectores sociales, necesitan de un fondeo específico, etc.

Una dificultad mayor surge por el hecho de que en distintos países de la región la economía "negra o informal" tiene un mayor peso que la formal, y que las IFD atienden operaciones de primer piso al igual que de segundo piso, que las sujeta a una mayor posibilidad de contagio en el sistema financiero.

LA IMPORTANCIA DEL BUEN GOBIERNO CORPORATIVO

Por otro lado, debe distinguirse las tareas de las IFD en cuanto al cumplimiento de políticas públicas y a la calidad de su gobierno corporativo; la regulación de las

En varios países de la región ya existen requisitos más exigentes a los establecidos por Basilea, y ello es lo que sin duda ha contribuido a que la banca latinoamericana mostrara un mejor desempeño durante la reciente crisis financiera internacional presentando saludables indicadores.



Un buen gobierno corporativo resulta vital para el adecuado cumplimiento de políticas públicas.

entidades públicas respecto de las privadas; la diferencia existente entre las que captan recursos del público frente a las que no lo hacen; la importancia de vigilar los riesgos estructurales de balance; y la distinción de entidades de primer piso frente a las de segundo piso.

“Un banco puede usar los instrumentos de medición (de riesgo) más sofisticados del mundo, pero si está deficientemente gobernado será vulnerable a las debilidades financieras y operativas”, decía Jaime Caruana, presidente del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria (Doha, Qatar) en mayo de 2005, con lo que ya enfatizaba la importancia de la eficiencia operativa como ingrediente principal del fortalecimiento institucional.

Los criterios y la evolución de las políticas de Basilea resultan del surgimiento de crisis financieras internacionales. En un entorno de desregulación, estalló la última crisis, fundamentalmente por la necesidad continuada de incrementar las utilidades por parte de las gerencias, en paralelo con la ineficiencia de los directorios de los bancos comerciales.

Aspectos prácticos de Basilea III

Se espera que todas las medidas desarrolladas por el Comité de Basilea hagan más resistentes a los bancos, pero sólo si se aplican de manera eficaz y sólo si su cumplimiento se exige a escala nacional. Para ello, existen varios elementos que las autoridades nacionales podrían considerar al implementar Basilea III.

El primero, disponer de una estrategia clara y bien planeada para migrar a Basilea III. Al respecto, se han acordado unos mecanismos de transición durante el proceso de aplicación de las nuevas normas para garantizar su cumplimiento sin poner en peligro la recuperación económica de Europa y EE UU.

La aplicación interna en los países miembros del Comité de Basilea comenzará el 1 de enero de 2013; de manera gradual, previéndose que alcance su nivel definitivo el 1 de enero de 2019. Los plazos fijados son mínimos y, por tanto, los países pueden decidir aplicar calendarios más rápidos, si lo consideran conveniente.

El segundo elemento sugerido consiste en complementar las reformas regulatoras con una sólida supervisión in situ, en los propios bancos, complementada con un análisis externo que incorpore el enfoque macroprudencial.

El tercer elemento es la necesidad de reforzar los mecanismos nacionales de buen gobierno en materia de estabilidad financiera. Un sólido marco de gobernanza exige autoridades nacionales con mandatos claros, independencia operativa, responsabilidades definidas, instrumentos apropiados y recursos adecuados. Ello también incluye el diálogo y cooperación permanente entre todas las autoridades relevantes del sistema financiero.

En cuarto lugar, la cooperación no sólo deberá tener carácter nacional, sino también regional e internacional. Así pues, otro elemento importante para la aplicación de Basilea III consiste en la coordinación transfronteriza entre autoridades del sistema financiero.

La aplicación interna en los países miembros del Comité de Basilea comenzará el 1 de enero de 2013; de manera gradual, previéndose que alcance su nivel definitivo el 1 de enero de 2019. En la foto, el Comité Técnico de Regulación y Banca de Desarrollo, que examinó el tema en Alide 41.



El gobierno corporativo de los bancos de desarrollo¹

Es de interés vital para la economía de los países el buen funcionamiento del sector financiero, tanto bancario como no bancario. En el caso particular de las IFD, esa importancia adquiere características específicas puesto que ellos, como tantas veces lo recuerda la literatura sobre la materia, son instituciones cuya función específica está ligada a la ejecución de políticas establecidas por los gobiernos.

En términos generales parece posible formular la hipótesis de que existe un grado significativo de correlación entre la calidad del desempeño de estas IFD y la de las políticas que ellos están destinados a ejecutar o apoyar.

El tema de la calidad de las políticas públicas viene siendo motivo de atención, a través de la observación de las características que la definen. Incluso, existen antecedentes importantes de esfuerzos tendientes a definir los atributos de los que depende esa calidad, como ocurre, por ejemplo, con los estudios sobre gobernanza que lleva a cabo el Banco Mundial desde hace más de una década, y otras instituciones como el Quality of Government Institute, de la Universidad de Gotenburgo, Suecia. En estos casos y otros similares, se trata de llegar a disponer de una base de indicadores objetivos de la calidad de los gobiernos y sus políticas, lo cual sin duda es una tarea harto compleja.

Pese a la importancia de estas iniciativas, los datos objetivos necesarios son difíciles de obtener, y aún cuando se pueda disponer de ellos, habitualmente son sólo aproximaciones a las condiciones reales que deben reflejar.

Así lo reconoce el Banco Mundial, que como ilustración de lo dicho señala que “por ejemplo, los límites constitucionales sobre las autoridades ejecutivas en un país, las leyes que gobiernan la independencia judicial o las regulaciones de la entrada en los mercados, pueden guardar escasa correspondencia con la forma real en que se aplican esas reglas y procedimientos.”²

Una observación que cabe aquí es que, como ha señalado repetidamente el Comité de Basilea, las pautas regulatorias del capital y del control del riesgo suponen que la gestión de éste esté asentada sobre la existencia de un sólido gobierno corporativo.

En tal sentido debe entenderse que Basilea III se refiere a estos dos frentes, que son complementarios. No obstante ello, es frecuente que el debate se concentre preferentemente en los aspectos relativos al refuerzo de las exigencias sobre el capital, y por ello parece oportuno extender la debida atención a los aspectos vinculados con la gobernanza de los bancos.

Ello ha obligado a que se efectúen ingentes aportes de capital a estos bancos, como en el caso de Estados Unidos, lo que conlleva –además de un alto grado de estatización de los mismos– una presencia temporal del Estado en sus órganos directivos y ejecutivos 🏠

Además de analizar la aplicación de la nueva normatividad financiera a la banca de desarrollo, el Comité de ALIDE, reunido en Asunción, definió las acciones prioritarias que sobre regulación y gobierno corporativo se realizarán a través de ALIDE para favorecer el intercambio de conocimientos, experiencias e informaciones entre las instituciones financieras de desarrollo de la región.

1 Tomado de Felipe Tami (2011), “Gobierno Corporativo y Banca de Desarrollo”. Documento Presentado en la Reunión del Comité Técnico de ALIDE sobre Regulación y Banca de Desarrollo.

2 Véase World Bank, A Decade of Measuring the Quality of Governance, Worldwide Governance Indicators 1996-2006, Washington, DC, 2007.