

PRINCIPIOS BÁSICOS PARA UNA SUPERVISIÓN BANCARIA EFECTIVA

1. Las debilidades en el sistema bancario de un país, desarrollado o en desarrollo, pueden amenazar la estabilidad financiera en ese país y en el exterior. La necesidad de aumentar la fortaleza de los sistemas financieros ha atraído un interés mundial creciente. El Comunicado emitido en la clausura de la Cumbre del G-7, en Lyon en junio de 1996, lanzó un llamado en este sentido. Varios organismos oficiales, incluyendo el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, el Banco de pagos Internacionales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han examinado recientemente maneras para fortalecer la estabilidad financiera en todo el mundo.

2. El Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria¹ ha estado trabajando en esta área por muchos años, directamente y mediante sus contactos con los supervisores bancarios en todas partes del mundo. En el último año y medio ha estado examinando la mejor manera de expandir sus esfuerzos dirigidos a fortalecer la supervisión prudencial en todos los países, mejorando sus relaciones con los países ajenos al G-10, así como su trabajo previo para mejorar la supervisión prudencial en sus países miembros. En particular, el Comité ha preparado dos documentos para divulgación.

- Un conjunto comprensivo de principios básicos para la supervisión bancaria efectiva (los Principios Básicos de Basilea); y

<- Un compendio (a ser actualizado de manera periódica) de recomendaciones, guías y estándares ya existentes del Comité de Basilea, los mismos que en su mayoría son objeto de referencia en el documento de los Principios Básicos.

Ambos documentos han sido aprobados por los gobernadores de los bancos centrales del G-10. Fueron sometidos a consideración de los Ministros de Finanzas del G-7 y del G-10 en preparación para la Cumbre de Denver de junio de 1997, esperando que pudieran constituir un mecanismo útil para fortalecer la estabilidad financiera en todos los países.

3. Para desarrollar estos Principios, el Comité de Basilea ha trabajado de manera cercana con autoridades supervisoras no pertenecientes al G.10. El documento ha sido preparado en un grupo formado por representantes del Comité de Basilea y de Chile, China, República Checa, Hong Kong, México, Rusia y Tailandia. Otros nueve países (Argentina, Brasil, Corea, Hungría, India, Indonesia, Malasia, Polonia y Singapur) también estuvieron asociados con el trabajo. La evolución de los borradores del documento también se benefició de amplias consultas con un grupo mayor de supervisores individuales, directamente y a través de los grupos regionales de supervisión.

4. Los Principios Básicos de Basilea comprenden veinticinco principios básicos que deben establecerse para que un sistema de supervisión sea efectivo. Los principios se relacionan con:

- Precondiciones para una supervisión bancaria efectiva – Principio 1

- Otorgamiento de licencias y estructura – Principio 2 al 5;

- Normativa y requerimientos prudenciales – Principio 6 al 15;

- Métodos para la supervisión bancaria en la marcha – Principios 16 al 20;

- Requerimientos de información – Principio 21;

- Poderes formales de los supervisores – Principio 22; y,

- Banca transfronteriza – Principios 23 al 25.

Además de los Principios, el documento contiene explicaciones de varios métodos que pueden utilizar los supervisores para instrumentarlos.

5. Las agencias nacionales deben aplicar los Principios en la supervisión de todas las organizaciones bancarias dentro de sus Jurisdicciones¹²¹. Los principios son requerimientos mínimos y en muchos casos deben complementarse con otras medidas diseñadas para atacar condiciones y riesgos particulares en los sistemas financieros de países individuales.

La intención de los Principios Básicos de Basilea es que sirvan como referencia básica para autoridades supervisoras y otras autoridades públicas en todos los países y a nivel internacional. Las autoridades nacionales de supervisión, muchas de las cuales están buscando activamente fortalecer sus arreglos de supervisión existentes e iniciar un proceso diseñado para atacar las deficiencias lo más rápidamente que les sea posible conforme a su autoridad legal. Los principios han sido diseñados para poder ser verificados por los supervisores, grupos regionales de supervisores y el mercado en su conjunto. El Comité de Basilea tendrá un papel, junto con otras organizaciones interesadas, en el monitoreo del progreso alcanzando por países individuales en la instrumentación de los Principios. Se sugiere que el FMI, el Banco Mundial y otras organizaciones interesadas utilicen los Principios para ayudar a países individuales a fortalecer sus regímenes de supervisión, en relación con el trabajo dirigido a promover estabilidad macroeconómica y financiera global. La instrumentación de los Principios será revisada en la Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios en octubre de 1998 y cada dos años de ahí en adelante.

6.

Se exhorta a las autoridades supervisoras en el mundo a aprobar formalmente los Principios Básicos de Basilea. Los miembros del Comité de Basilea y los dieciséis países que participaron en el proceso de elaboración del documento concuerdan en su contenido.

7.

Los presidentes de los grupos regionales de supervisión^[a] apoyan los esfuerzos del Comité de Basilea y están listos para promover la aprobación de los Principios Básicos entre sus miembros. Hay discusiones en progreso para definir el papel que los grupos regionales pueden

8.

jugar para asegurar la aprobación formal de los Principios y para vigilar la implantación de éstos en sus países miembros.

9. El Comité de Basilea cree que lograr consistencia para la aplicación de los Principios Básicos en cada país será un paso significativo en el proceso de mejorar la estabilidad financiera de manera doméstica e internacional. La velocidad con que se alcanzará este objetivo variará. En muchos países, se necesitarán cambios sustantivos en el esquema legal y en los poderes de los supervisores debido a que muchas autoridades supervisoras en la actualidad no tienen la autoridad para instrumentar los Principios. En esos casos, el Comité de Basilea cree que es esencial que los legisladores nacionales den urgente consideración a los cambios necesarios para asegurar que los Principios puedan ser aplicados en todos sus aspectos relevantes.

10. El Comité de Basilea continuará con sus actividades de establecimiento de estándares en áreas clave de riesgo y en elementos clave de la supervisión bancaria, como lo ha hecho en los documentos que se reproduce en el Compendio. Los Principios Básicos de Basilea servirán como referencia para el trabajo futuro que realice el Comité y, cuando sea apropiado, en colaboración con supervisores no pertenecientes al G-10 y sus grupos regionales. El Comité está listo para promover el trabajo a nivel nacional a fin de instrumentar los Principios junto con otros organismos supervisores y partes interesadas. Por último, el Comité se compromete a fortalecer su interacción con supervisores de países que no pertenecen al G-10 e intensificar sus considerables inversiones en asistencia técnica y adiestramiento.

LISTA DE PRINCIPIOS BASICOS PARA UNA SUPERVISION BANCARIA EFECTIVA

Precondiciones para una Supervisión Bancaria Efectiva

1. Un sistema efectivo de supervisión bancaria tendrá claras responsabilidades y objetivos para cada una de las agencias involucradas en la supervisión de organizaciones bancarias. Cada una de estas agencias debe poseer independencia operacional y recursos adecuados. Un esquema legal adecuado para la supervisión bancaria es también necesario, incluyendo provisiones relacionadas con la autorización de organizaciones bancarias y su continua supervisión; poderes para asegurar el cumplimiento de las leyes, así como aspectos de seguridad y solidez; y protección legal para los supervisores. Deben existir arreglos para el intercambio de información entre supervisores y proteger la confidencialidad de tales informaciones.

Otorgamiento de Licencia y Estructura

2. Las actividades permisibles a instituciones que reciben una licencia y son supervisadas como bancos deben estar claramente definidas, y el uso de la palabra "banco" en los nombres comerciales debe ser controlado en la medida de lo posible.
3. La autoridad que otorga las licencias debe tener el derecho de establecer una serie de criterios y de rechazar

solicitudes de establecimientos que no cumplan con los estándares establecidos. El proceso de otorgamiento de licencias debe comprender, como mínimo, una evaluación de la estructura propietaria de la organización bancaria, de sus directores y gerentes principales, de su plan de operación y sus controles internos, y de la condición financiera proyectada, incluyendo la base de capital; cuando el propietario propuesto a matriz sea un banco extranjero, debe obtenerse la aprobación previa del supervisor matriz.

4. Los supervisores bancarios deben tener autoridad para revisar y rechazar cualquier propuesta para transferir participaciones accionarias o de control significativas en bancos existentes a otras partes.

5. Los supervisores bancarios deben tener autoridad para establecer criterios para revisar adquisiciones o inversiones importantes por un banco y asegurar que las afiliaciones o estructuras corporativas no expongan al banco a riesgos significativos o inhiban una supervisión efectiva.

Requerimiento y Regulación Prudencial

6. Los supervisores deben establecer requerimientos mínimos de suficiencia de capital prudentes y apropiados para todos los bancos. Tales requerimientos deben reflejar los riesgos asumidos por éstos, y deben definir los componentes del capital teniendo en mente la capacidad de estos componentes para absorber pérdidas. Al menos para bancos activos internacionalmente, estos requerimientos no deben ser menores a los establecidos en el Acuerdo de Capital de Basilea y sus enmiendas.

7. Una parte esencial del sistema de supervisión es la evaluación de las políticas, prácticas y procedimientos del banco relacionados con el otorgamiento de préstamos y la realización de inversiones, así como la administración continua de las carteras de préstamos e inversiones.

8. Los supervisores bancarios deben estar satisfechos de que los bancos han establecido y se adhieren a políticas, prácticas y procedimientos adecuados para evaluar la calidad de los activos y la suficiencia de las provisiones y reservas para pérdidas por préstamos.

9. Los supervisores bancarios deben estar satisfechos de que los bancos tienen sistemas de información gerencial que permiten a la gerencia identificar concentraciones en el portafolio, y deben establecer límites prudenciales para restringir las exposiciones del banco a deudores individuales o grupos de deudores relacionados.

10. Para prevenir los abusos que surgen de los préstamos relacionados, los supervisores bancarios deben establecer requerimientos, a fin de que el banco preste a compañías o individuos relacionados sobre bases equitativas, que tales préstamos sean vigilados de manera efectiva y que se tomen otras medidas para controlar o reducir los riesgos.

11. Los supervisores bancarios deben asegurar que los bancos tengan adecuadas políticas y procedimientos para

identificar, vigilar y controlar el riesgo de transferencia en sus préstamos e inversiones internacionales, y para mantener reservas apropiadas para dar soporte a esos riesgos.

12. Los supervisores bancarios deben asegurar que los bancos hayan establecido sistemas que de manera precisa midan, vigilen y controlen adecuadamente los riesgos de mercado; si es necesario, los supervisores deben tener poderes para imponer límites específicos y/o cargos específicos de capital para las exposiciones al riesgo de mercado.

13. Los supervisores bancarios deben asegurar que los bancos hayan establecido un procedimiento global para la administración del riesgo (incluyendo la vigilancia apropiada del consejo de administración y la alta gerencia) para identificar, medir, vigilar y controlar todos los demás riesgos y, cuando sea apropiado, tener capital ante estos riesgos.

14. Los supervisores bancarios deben determinar que los bancos hayan establecido controles internos adecuados a la naturaleza y escala de sus negocios. Estos deben incluir arreglos claros para la delegación de autoridad y responsabilidad; separación de funciones que pueden comprometer al banco, el otorgamiento de sus fondos, o derechos sobre sus activos; reconciliación de estos procesos; salvaguarda de sus activos; y auditorías independientes apropiadas, internas o externas, y funciones para verificar el cumplimiento y evaluar la adherencia a los controles establecidos así como a las leyes y normas aplicables.

15. Los supervisores bancarios deben determinar que los bancos tengan políticas, prácticas y procedimientos adecuados, incluyendo reglas estrictas de "conocimiento del cliente", que promuevan altos estándares éticos y profesionales en el sector financiero y prevengan que el banco sea utilizado, con o sin conocimiento, por elementos criminales.

Métodos de Supervisión en Marcha

16. Un sistema efectivo de supervisión bancaria debe estar constituido tanto por supervisión in-situ como extra-situ.
17. Los supervisores bancarios deben tener contacto frecuente con la gerencia de un banco y un pleno entendimiento de las operaciones de la institución.
18. Los supervisores deben tener los medios para recolectar, revisar y analizar informes prudenciales y rendiciones estadísticas de los bancos, tanto sobre bases individuales como consolidadas.
19. Los supervisores deben tener medios para validar de manera independiente la información de supervisión, ya sea mediante inspecciones in-situ o con auditores externos.

20. Un elemento esencial de la supervisión bancaria es la habilidad de los supervisores para supervisar un grupo bancario sobre bases consolidadas.

Requerimientos de Información

21. Los supervisores bancarios deben asegurarse que cada banco mantenga registros adecuados, realizados conforme a políticas contables uniformes, que permitan al supervisor obtener una visión verdadera y justa de la condición financiera del banco y la rentabilidad de sus negocios y que el banco publique estados financieros que reflejen fielmente su condición de manera continua.

Poderes Formales de los Supervisores

22. Los supervisores bancarios deben tener a su disposición medidas adecuadas para realizar acciones correctivas oportunas en bancos que no cumplan con los requerimientos prudenciales (como los coeficientes mínimos de suficiencia de capital), cuando hay violaciones a las reglamentaciones o cuando los depositantes están amenazados de algún otro modo. En circunstancias extremas, éstas deben incluir la habilidad para revocar la licencia bancaria o recomendar su revocación.

23. Los supervisores bancarios deben practicar la supervisión global consolidada en sus organizaciones bancarias internacionalmente activas, vigilar adecuadamente y aplicar normas prudenciales apropiadas a todos los aspectos de los negocios realizados por estas

organizaciones bancarias en el mundo, incluyendo sus sucursales, empresas conjuntas y subsidiarias en el extranjero.

24. Un elemento clave de la supervisión consolidada es establecer contactos e intercambiar información con las otras autoridades supervisoras involucradas, incluyendo las autoridades supervisoras anfitrionas.

25. Los supervisores bancarios deben requerir que las operaciones locales de los bancos extranjeros sean realizadas con los mismos altos estándares de las instituciones domésticas, y deben tener poderes para intercambiar la información que el supervisor matriz requiere de esos bancos para poder realizar la supervisión consolidada.

SECCION I: INTRODUCCION

La supervisión efectiva de las organizaciones bancarias es un componente esencial de un entorno económico sólido, debido a que el sistema de pagos y de movilización y distribución de los ahorros. La labor de la supervisión es asegurar que los bancos operen de manera sana y sólida y que mantenga capital y reservas suficientes para dar soporte a los riesgos que surgen en su negocio.

Una supervisión bancaria fuerte y efectiva es un bien público que no puede ser provisto por completo por el mercado, y, junto con políticas macroeconómicas efectivas, es fundamental para la estabilidad financiera en todo país. Mientras que el costo de la supervisión bancaria es realmente alto, el costo de una supervisión pobre ha probado ser mayor.

Para desarrollar estos principios para la supervisión efectiva, los preceptos siguientes son fundamentales:

- El objetivo clave de la supervisión es mantener la confianza en los sistemas financieros, reduciendo de esa manera el riesgo de pérdidas para los depositantes y otros acreedores.

- Los supervisores deben fomentar y perseguir la disciplina del mercado, promoviendo un buen gobierno corporativo (mediante una estructura y conjunto de responsabilidades apropiadas por el consejo de administración y la alta gerencia de un banco¹⁴) y aumentando la transparencia del mercado y la vigilancia.

- Para llevar a cabo su trabajo de manera efectiva, los supervisores deben tener independencia operacional, los medios y poderes para recolectar información desde dentro y fuera del banco, y la autoridad para ejecutar sus decisiones.

- Los supervisores deben entender la naturaleza del negocio que realizan los bancos asegurar en la medida de lo posible que los riesgos en que incurren los bancos están siendo adecuadamente administrados.

El Comité está consciente de que hay diferencias importantes en los esquemas legislativos y reglamentarios en los distintos países en lo que concierne a las funciones del consejo de administración y la alta gerencia. En algunos países, la principal, y a veces exclusiva, función del consejo es supervisar el cuerpo ejecutivo (alta gerencia, gerencia general) para asegurar que ésta cumpla con sus labores. Por esta razón, en algunos casos, se le conoce como consejo superior. Esto significa que el consejo no tiene funciones ejecutivas. En otros países, en contraste, el consejo tiene una competencia más amplia al establecer el esquema general para la administración del banco. En virtud de estas diferencias, las nociones de consejo de administración y alta gerencia son utilizadas en este documento no para identificar

construcciones legales, sino para etiquetar dos funciones de toma de decisiones dentro de un banco.

- La supervisión bancaria efectiva requiere que sea evaluado el perfil de riesgo de los bancos individuales y que los recursos de supervisión sean asignados en consecuencia.

- Los supervisores deben asegurar que los bancos tengan recursos suficientes para asumir riesgos, incluyendo suficiente capital, administración sólida y controles internos y registros contables efectivos; y

- La cooperación cercana con otros supervisores es esencial, particularmente cuando las organizaciones bancarias operan a través de las fronteras nacionales.

La supervisión bancaria debe promover un sistema bancario competitivo y eficiente, que responda a las necesidades del público de servicios financieros de buena calidad a costo razonable. Generalmente se reconoce que hay un costo de oportunidad entre el nivel de protección que provee la supervisión y el costo de la intermediación financiera. Mientras menor sea la tolerancia al riesgo de los bancos y del sistema financiero, más costosa e intensiva será la supervisión, teniendo eventualmente un efecto adverso en la innovación y en la asignación de recursos.

La supervisión no puede, y no debe, asegurar por completo que los bancos no quiebrarán. En una economía de mercado las quiebras son parte de la asunción de riesgos. La manera en que se manejan estas quiebras y los costos que significan son en mucho un asunto político que involucra decisiones de si deben comprometerse recursos públicos, y en qué cuantía, para apoyar al sistema bancario. Estos asuntos por tanto no pueden ser responsabilidad exclusiva de los supervisores bancarios; no obstante, los supervisores deben haber establecido arreglos para tratar con situaciones problemáticas en los bancos.

Hay algunos elementos de infraestructura que se requieren para dar soporte a la supervisión efectiva.

Cuando estos elementos no existen, los supervisores deben procurar persuadir a los gobiernos para establecerlos (y pueden tener un papel en su diseño y desarrollo). Estos elementos se discuten en la Sección II.

En algunos países la responsabilidad para otorgar licencias a los bancos está separada del proceso de supervisión en la marcha. Es esencial que, no obstante, a quién se le asigne la responsabilidad, el proceso de otorgamiento de licencia establezca los mismos estándares que el proceso de supervisión en la marcha, que es el centro de atención de este documento. La Sección III discute algunos principios y asuntos que deben ser tratados en el proceso de otorgamiento de licencia.

Los principios básicos de supervisión bancaria establecidos con anterioridad y discutidos con más detalle en las Secciones III-VI de este documento, proveen los fundamentos necesarios para obtener un sistema de supervisión sólido. Las características locales deberán ser tomada en cuenta para la instrumentación de estos estándares. Estos estándares son necesarios pero pueden no ser suficientes, por sí mismos, en todas las situaciones. Los sistemas de supervisión deben tomar en cuenta la naturaleza de los riesgos del sistema bancario local, así como la infraestructura local. Cada país deben considerar en qué medida necesita complementar estos estándares con requisitos adicionales para tratar riesgos particulares y las condiciones generales prevalecientes en su propio mercado. Más aún, la supervisión bancaria es una función dinámica que necesita responder a los cambios en el mercado. En consecuencia, los supervisores deben estar preparados para reevaluar periódicamente sus políticas y prácticas de supervisión a la luz de nuevas tendencias y desarrollos. Una legislación suficientemente flexible es necesaria para permitirles lograr esto.

SECCION II: PRECONDICIONES PARA UNA SUPERVISION BANCARIA EFECTIVA

La supervisión bancaria es sólo una parte de una serie de arreglos más amplios que son necesarios para promover la estabilidad en los mercados financieros. Estos arreglos incluyen:

- 1) Políticas macroeconómicas sanas y sostenibles;
- 2) Una infraestructura pública bien desarrollada;
- 3) Disciplina de mercado efectiva;

- 4) Procedimientos para la eficiente resolución de problemas en los bancos; y,
- 5) Mecanismos que provean un nivel apropiado de protección sistémica (o red de seguridad pública).

1. El proveer políticas macroeconómicas sanas y sostenibles está fuera de la competencia de los supervisores bancarios. Los supervisores, no obstante, deben reaccionar si perciben que las políticas existentes están mermando la solidez y seguridad del sistema bancario. Si no existen políticas macroeconómicas sanas, los supervisores bancarios enfrentarían una labor prácticamente imposible. Así, las políticas macroeconómicas sanas deben ser el fundamento de un sistema financiero estable.

2. Una infraestructura pública bien desarrollada necesita cubrir los siguientes servicios que, si no se proveen adecuadamente, pueden contribuir de manera significativa a la desestabilización de los sistemas financieros.

- Un sistema legal para los negocios que incluya leyes corporativas, de bancarrota, contractuales, de protección al consumidor y de propiedad privada que sea aplicado consistentemente y provea de un mecanismo para una justa resolución de disputas;

- Principios y reglas contables amplios y bien definidos que tengan una amplia aceptación internacional;

- Un sistema independiente de auditoría para compañías de tamaño importante, de manera que los usuarios de los estados financieros, incluyendo a los bancos, tengan un juicio independiente de que las cuentas presentadas reflejan de manera cierta y justa la posición financiera de la compañía y que son preparadas conforme a los principios contables establecidos, siendo los auditores responsables por su trabajo.

- Una supervisión bancaria efectiva (descrita en este documento).

- Reglas bien definidas que gobiernen, y una adecuada supervisión de otros mercados financieros y, cuando sea apropiado, de sus participantes; y,

- Un sistema de pagos y compensaciones seguro y eficiente para la liquidación de transacciones financieras, en el que se controlen los riesgos de contraparte.

3. Una disciplina de mercado efectiva depende de flujos adecuados de información a los participantes del mercado, incentivos financieros apropiados para premiar a las instituciones bien administradas y arreglos que aseguren que los inversionistas no estén aislados de las consecuencias de sus decisiones. Dentro de los asuntos a tratar están el del gobierno corporativo y el asegurar que información precisa, relevante, oportuna y transparente sea provista de los deudores a inversionistas y prestamistas.

La señales del mercado pueden ser distorsionadas y la disciplina relajada si los gobiernos pretenden influenciar o suplantar decisiones comerciales, particularmente decisiones de otorgar préstamos, para alcanzar objetivos

de política pública. En estas circunstancias, es importante que si se ofrecen garantías para estos préstamos, sean divulgadas públicamente y se hagan arreglos para compensar a las instituciones financieras si tales préstamos dejan de cubrirse.

4. Poderes suficientemente flexibles son necesarios para resolver eficientemente los problemas en los bancos. Cuando los problemas tienen remedio, los supervisores normalmente buscarán identificar e implantar las soluciones que consideren necesarias; cuando no tienen remedio, la salida expedita y ordenada de instituciones que no pueden cumplir más con los requerimientos supervisorios es una parte necesaria de un sistema financiero eficiente. El mantenerlas operando, por presiones políticas o de otra índole, normalmente conlleva el agravamiento de los problemas y costos de resolución mayores. La agencia de supervisión debe ser responsable de, o al menos asistir en, la salida ordenada de bancos problemáticos, para asegurar que los depositantes sean reembolsados en la mayor medida posible de los recursos del banco (junto con cualquier seguro de depósitos aplicables)¹⁵¹ antes que los accionistas, poseedores de deuda subordinada y otras partes relacionadas.

En algunos casos, los intereses de los depositantes pueden ser mejor servidos con alguna forma de reestructuración, una posible compra por parte de una institución más fuerte o con inyección de nuevo capital por los accionistas. Los supervisores pueden facilitar estos posibles resultados. Es esencial que el resultado final cumpla con todos los requerimientos supervisorios, que sea alcanzable de manera realista en un período corto determinado, y que, en el ínter, los depositantes estén protegidos.

- La decisión sobre el nivel adecuado de protección sistémica es por mucho una cuestión de política que debe ser asumida por el gobierno (incluyendo al Banco Central), particularmente cuando pueda resultar en un compromiso de fondos públicos. Los supervisores normalmente también tendrán un papel, por su conocimiento con profundidad de las instituciones involucradas. Para preservar la independencia operacional de los supervisores, es importante hacer una clara distinción entre este papel de protección sistemática (o red de seguridad) y la supervisión día a día de las instituciones solventes. Cuando se tratan asuntos sistémicos, es necesario abordar, por un lado, los riesgos a la confianza en el sistema financiero y el contagio a instituciones que, por lo demás, son sólidas, y, por el otro lado, la necesidad de minimizar las distorsiones a las señales del mercado y la disciplina. Los arreglos para la protección de los depósitos, donde existe, pueden también ser detonados.
- 5.

PRINCIPIO 1. Un sistema efectivo de supervisión bancaria tendrá claras responsabilidades y objetivos para cada una de las agencias involucradas en la supervisión de organizaciones bancarias. Cada una de estas agencias deben poseer independencia operacional y recursos adecuados. Un esquema legal adecuado para la supervisión bancaria es también necesario, incluyendo provisiones relacionadas con la autorización de organizaciones bancarias y su continua supervisión; poderes para asegurar el cumplimiento de las leyes, así como aspectos de seguridad y solidez; y protección legal para los supervisores. Deben existir arreglos para el intercambio de información entre su continua supervisión; poderes para asegurar el cumplimiento de las leyes, así como aspectos de seguridad y solidez; y protección legal para los supervisores. Deben existir arreglos para el intercambio de información entre supervisores y proteger la confidencialidad de tales informaciones.

Este estándar requiere que los siguientes componentes hayan sido establecidos:

- Una estructura clara, alcanzable y consistente de responsabilidades y objetivos establecidos en la ley para (cada uno de) el (los) supervisor(es) involucrado(s), pero con independencia operativa para perseguirlos libres de

presiones políticas y con la responsabilidad de alcanzarlos;

- Recursos adecuados (incluyendo personal, fondos y tecnología) para cumplir con los objetivos establecidos, otorgados de tal manera que no resten autonomía, integridad e independencia a la agencia de supervisión;

- Un marco de leyes bancarias que establezca los estándares mínimos que los bancos deben cumplir; que otorgue la suficiente flexibilidad al supervisor para establecer administrativamente, conforme sea necesario, reglas prudenciales para alcanzar los objetivos deseados, así como para utilizar juicios cualitativos; que provea poderes para recolectar información y verificarla de manera independiente; y, que otorgue poder al supervisor para ejecutar una variedad de sanciones que sean aplicables cuando no se cumpla con los requerimientos prudenciales (incluyendo poderes para destituir individuos, promover sanciones y revocar licencias);

- Protección (normalmente en la ley) de responsabilidad personal e institucional a acciones supervisoras de buena fe realizadas en el cumplimiento de las labores de supervisión; y,

- Un sistema de cooperación entre agencias y el intercambio de información entre las diferentes agencias oficiales, domésticas y del extranjero, responsables de la solidez y seguridad del sistema financiero; esta cooperación debe ser respaldada por arreglos para proteger la confidencialidad de la información supervisoría y asegurar que sólo sea utilizada para la supervisión efectiva de las instituciones involucradas.

SECCION III: PROCESO DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS A NUEVOS BANCOS Y APROBACION DE CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA CORPORATIVA

PRINCIPIO 2. Las actividades permisibles a instituciones que reciben una licencia y son supervisadas como bancos deben estar claramente definidas, y el uso de la palabra “banco” en los nombres comerciales debe ser controlado en la medida de lo posible.

PRINCIPIO 3. La autoridad que otorga las licencias debe tener el derecho de establecer una serie de criterios y de rechazar solicitudes de establecimientos que no cumplan con los estándares establecidos. El proceso de otorgamiento de licencias debe comprender, como mínimo, una evaluación de la estructura propietaria de la organización bancaria, de sus directores y gerentes principales, de su plan de operación y sus controles internos, y de la condición financiera proyectada, incluyendo la base de capital; cuando el propietario propuesto o matriz sea un banco extranjero, debe obtenerse la aprobación previa del supervisor matriz.

Para facilitar un sistema financiero sano, y para definir con precisión el universo de instituciones a ser supervisadas, los arreglos para el otorgamiento de licencias a organizaciones bancarias y el ámbito de actividades permitidas por estas licencias deben estar claramente definidas. Particularmente, como mínimo, la actividad de tomar un depósito propiamente bancario del público típicamente debería de estar reservada para instituciones que reciben una licencia y son supervisadas como bancos. El término “banco” debería estar claramente definido y el uso de la palabra “bancos”⁶¹ en nombres comerciales debe controlarse en la medida de lo posible en aquellas circunstancias en que el público pueda ser confundido por instituciones sin licencia y no sujetas a supervisión que usando “banco” en su nombre comercial implica lo contrario.

Al basar la supervisión bancaria en un sistema de otorgamiento de licencias (o concesiones) a instituciones tomadoras de depósitos (y, cuando sea apropiado, a otros tipos de instituciones financieras), el supervisor tendrá medios para identificar el universo de instituciones a supervisar y la entrada al sistema bancario estará bajo control. La autoridad otorgadora de licencias debería asegurarse que las nuevas organizaciones bancarias tengan accionistas apropiados, suficiente fortaleza financiera, una estructura legal compatible con su estructura operacional, y un cuerpo gerencial con suficiente experiencia e integridad para operar el banco de manera sana y prudente. Es importante que los criterios establecidos para el otorgamiento de licencias sean compatibles con aquellos que se aplican en la supervisión a organizaciones ya existentes, de manera que puedan constituirse cuando una institución establecida no satisface los criterios.

Cuando la autoridad que otorga licencias y la que supervisa sean diferentes, es esencial que cooperen en el proceso de otorgamiento de licencias y que la

autoridad supervisora tengan el derecho legal de que sus opiniones sean consideradas por la otra.

Criterios claros y objetivos también reducen el potencial de interferencias políticas en el proceso de otorgamiento de licencias. Aunque este proceso no puede garantizar que el banco será administrado correctamente desde que abra sus puertas, puede ser un método efectivo para reducir el número de instituciones inestables que entran al sistema bancario. Las reglamentaciones para las licencias, así como las herramientas de supervisión, deben estar diseñadas para limitar el número de quiebras bancarias y el monto de pérdidas para los depositantes, sin inhibir la eficiencia y la competitividad de la industria bancaria al bloquear la entrada al sistema. Ambos elementos son necesarios para mantener la confianza del público en el sistema bancario.

Habiendo establecido una serie de criterios estrictos para revisar una solicitud para una licencia bancaria, la autoridad otorgante debe tener el derecho de rechazar solicitudes si no está convencida de que los criterios se satisfacen. El proceso de otorgamiento de licencias debe comprender, como mínimo, una evaluación de la estructura propietaria de la organización bancaria, de sus directores y gerentes principales, de su plan de operación y sus controles internos, y de la condición financiera proyectada, incluyendo la suficiencia de capital; cuando el propietario propuesto sea un banco extranjero, debe obtenerse aprobación previa del supervisor matriz.

Estructura Propietaria

Los supervisores deben poder evaluar la estructura propietaria de las organizaciones bancarias. Esta evaluación debe incluir a los accionistas principales²⁴ y los que controlan el banco directa e indirectamente. En la evaluación deben revisar los antecedentes de negocios bancarios y no bancarios de los accionistas controladores, su integridad y prestigio en la comunidad de negocios, así como la fortaleza financiera de los accionistas principales y su habilidad para proveer de apoyo financiero en caso necesario. Como parte del proceso de revisión de la integridad y el prestigio, el supervisor debe determinar el origen del capital inicial a ser invertido.

Cuando un banco va a ser parte de una organización más grande, las autoridades otorgadoras de licencias y las de supervisión deberían asegurarse que la estructura propietaria y organizacional no será una fuente de debilidades y que se minimizará el riesgo para los depositantes de contagios entre las diferentes actividades realizadas dentro de la organización. Las demás participaciones de los principales accionistas del banco deberían ser revisadas y la condición financiera de estas entidades relacionadas requiere ser evaluada. El banco no debe ser utilizado como una fuente cautiva de financiamiento para sus propietarios. Cuando se evalúan las afiliaciones y estructura corporativas del

banco propuesto dentro de un conglomerado, estas autoridades deberían determinar que habrá suficiente transparencia para que puedan identificar a los individuos responsables de la operación sana del banco, y asegurar que tales individuos tengan autonomía dentro de la estructura del conglomerado para responder de manera expedita a los requerimientos y recomendaciones del supervisor. Finalmente, las autoridades otorgan licencias y las que supervisan deben tener el poder para evitar afiliaciones o estructuras corporativas que impidan la supervisión efectiva de los bancos. Estas pueden incluir estructuras en que las partes materiales se encuentran en jurisdicciones en que las leyes de secreto bancario o una supervisión financiera inadecuada son obstáculos significativos, y estructuras en que los mismos dueños controlan bancos con estructuras paralelas que no pueden ser sujetos a supervisión consolidada porque no tienen un vínculo corporativo común.

B. Plan Operacional, sistemas de control y organización Interna

Otros elementos a revisar durante el proceso de otorgamiento de licencias son las operaciones y estrategias propuestas para el banco. El plan operativo debe describir y analizar el área de mercado de la que el banco espera obtener la mayor parte de sus negocios y establecer una estrategia para las operaciones del banco en marcha. La solicitud debe describir también cómo el banco estará organizado internamente y cómo será controlado. La agencia que otorga la licencia debería determinar si estos arreglos son consistentes con la estrategia propuesta y debería determinar, asimismo, si se han desarrollado políticas y procedimientos internos adecuados y si se cuenta con recursos suficientes. Debe también determinarse aquí si existirá un gobierno corporativo adecuado (una estructura gerencial con claras responsabilidades, un consejo de administración capaz de realizar una revisión independiente de la gerencia, auditoría independiente y funciones de cumplimiento) y que se seguirá el principio de "cuatro ojos" (segregación de funciones, revisiones cruzadas, control dual de los activos, dobles firmas, etc.). Es esencial determinar que las estructuras legales y operativas no inhibirán la supervisión individual o consolidada y que el supervisor

tendrá acceso suficiente a la gerencia e información. Por esta razón, los supervisores no deben otorgar una licencia a un banco cuando la matriz esté localizada fuera de su jurisdicción, salvo que tenga seguridad de que tendrá adecuado acceso a la gerencia e información. (Ver Sección E para otorgamiento de licencias a bancos del extranjero).

C. Pruebas de Idoneidad para Directores y altos Gerentes

Una aspecto clave del proceso de otorgamiento de licencias es la evaluación de la competencia, integridad y calificaciones del cuerpo gerencial propuesto, incluyendo el consejo de administración¹⁸¹. La autoridad debe obtener la información necesaria sobre los directores y altos gerentes propuestos para considerar, de manera individual y colectiva, su experiencia bancaria, experiencia en otros negocios, integridad personal y competencia. Esta evaluación de la gerencia debe incluir una revisión de antecedentes para ver si actividades previas originan dudas acerca de su competencia, sano juicio u honestidad. Es esencial que el equipo gerencial propuesto incluya un número importante de individuos con experiencia bancaria comprobada. Los supervisores deben tener autoridad para requerir notificaciones de cambios de directores y altos gerentes y para nuevos nombramientos si se juzga que éstos irían en detrimento de los depositantes.

D. Proyecciones Financieras, incluyendo el capital

La agencia que otorga las licencias debe revisar los estados financieros pro forma y las proyecciones del banco propuesto. Esta revisión debe determinar si el banco tendrá suficiente capital para apoyar el plan estratégico propuesto, considerando los costos de instalación y las posibles pérdidas operacionales en las

primeras etapas. Además, la autoridad otorgadora de licencias debe evaluar si las proyecciones son consistentes y realistas, y si el banco propuesto tiene posibilidades de ser viable. En la mayoría de los países, las agencias que otorgan licencias también deben considerar la habilidad de los accionistas para aportar capital adicional, si se necesita, una vez que el banco ha comenzado a operar. Si habrá un accionista corporativo con una participación importante, debe realizarse una evaluación de la condición financiera de la matriz corporativa, incluyendo su fortaleza de capital.

E. Aprobación previa del supervisor matriz si el dueño propuesto es un banco extranjero.

Cuando un banco extranjero, subsidiaria de un grupo bancario extranjero o una institución financiera no bancaria extranjera (supervisada por una autoridad) propone establecer un banco o sucursal local, la autoridad que otorga licencias debe considerar si se cumplen los Estándares Mínimos de Basilea^[10] y particularmente la licencia no debe expedirse hasta que se haya obtenido la autorización del supervisor matriz del banco o grupo bancario.

La autoridad anfitriona debe también considerar si el supervisor matriz tiene la capacidad para realizar su labor de manera consolidada^[10]. Para evaluar si esto se lleva a cabo, el supervisor anfitrión que otorga la licencia debe evaluar no sólo la naturaleza y alcance del régimen actual del supervisor matriz sino también si la estructura del grupo solicitante puede inhibir una supervisión efectiva por parte del supervisor matriz y supervisor anfitrión.

F. Transferencia de Acciones del Banco

PRINCIPIO 4. Los supervisores bancarios deben tener autoridad para revisar y rechazar cualquier propuesta para transferir

participaciones accionarias o de control significativas en bancos existentes en otras partes.

Además de otorgar licencias a nuevos bancos, los supervisores bancarios deben ser notificados de cualquier inversión futura significativa, directa o indirecta, en un banco, o de incrementos o cambios en la propiedad por encima de un límite particular, y deben tener poder para bloquear tales inversiones o los derechos de voto que de ellas emanan si no cumplen con criterios comparables a los aplicados para la aprobación de nuevos bancos. Frecuentemente se requieren notificaciones sobre control propietario o por votos que involucran porcentajes establecidos de las acciones en circulación del banco^[1]. El límite para que deban ser aprobados los cambios en la propiedad puede ser mayor que aquel en que se exige notificación.

G. Adquisiciones o Inversiones significativas por un Banco

PRINCIPIO 5. Los supervisores bancarios deben tener autoridad para establecer criterios para revisar adquisiciones o inversiones importantes por un banco y asegurar que las afiliaciones o estructuras corporativas no expongan al banco a riesgos significativos o inhiban una supervisión efectiva.

En muchos países, una vez que se otorga licencia a un banco, éste puede realizar cualesquiera actividades normalmente permitidas a los bancos o la serie de actividades especificadas en la licencia bancaria. Así, algunas adquisiciones o inversiones pueden ser permisibles automáticamente si cumplen con ciertos límites establecidos por el supervisor o por la ley o normativa bancaria.

En algunas circunstancias, los supervisores requieren que los bancos notifiquen u obtengan permiso previo antes de realizar algunas adquisiciones o inversiones. En esos casos, los supervisores necesitan determinar si la organización bancaria posee los recursos financieros y gerenciales para realizar la adquisición, y deben considerar también si la inversión está permitida en las leyes y normas bancarias existentes. El supervisor debería definir claramente los tipos y montos de inversiones que requieren previa aprobación y en qué casos la sola notificación es suficiente. La notificación es más apropiada cuando la actividad

está muy relacionada con la banca y si la inversión es pequeña en relación con el capital total del banco.

SECCION IV: ARREGLO PARA LA SUPERVISION DEL PROCESO

A. Riesgos en la Banca

La actividad bancaria, por su propia naturaleza, está expuesta a una amplia gama de riesgos. Los supervisores bancarios deben comprender estos riesgos y asegurar que los bancos los midan y administren de manera adecuada. Los riesgos clave que enfrentan los bancos se discuten más abajo.

Riesgo de Crédito

El otorgamiento de préstamos es la actividad principal de la mayoría de los bancos. Esta actividad requiere que los bancos hagan juicios con relación a la calidad crediticia de los deudores. Estos juicios no siempre son precisos y la calidad crediticia del deudor puede erosionarse en el tiempo debido a varios factores.

Así, un riesgo importante que enfrentan los bancos es el riesgo de crédito o el incumplimiento de una contraparte con el contrato estipulado. Este riesgo se encuentra no sólo en préstamos sino también en otras exposiciones dentro y fuera de la hoja del balance como garantías, aceptaciones e inversiones en valores. Muchos problemas serios han surgido por la incapacidad de los bancos para reconocer activos improductivos, crear reservas para liquidar estos activos y suspender el devengamiento de intereses.

Exposiciones importantes con un solo deudor o un grupo de deudores relacionados son causas frecuentes de problemas en los bancos ya que representan una concentración de riesgo de crédito. Las grandes concentraciones también pueden surgir con respecto a grupos industriales, sectores económicos, regiones geográficas o teniendo grupos de préstamos de otras características que los hacen vulnerables a los mismos factores económicos (v.g. transacciones fuertemente apalancadas).

Los préstamos relacionados el otorgamiento de crédito a individuos o empresas relacionadas con el banco mediante participaciones de propiedad o por su habilidad para ejercer control directo e indirecto, si no son controlados apropiadamente, pueden acarrear problemas importantes porque los juicios acerca de la calidad crediticia de los deudores no siempre son objetivos.

Las partes relacionadas incluyen la organización matriz del banco, accionistas principales, subsidiarias, entidades afiliadas, directores o funcionarios ejecutivos. Las empresas también están relacionadas cuando son controlados por la misma familia o grupo. En estas circunstancias o similares, las relaciones pueden originar un tratamiento preferencial en los préstamos y por ende un mayor potencial de pérdidas por préstamos.

Riesgo por país y de transferencia

Además del riesgo crediticio de la contraparte inherente en el otorgamiento de préstamos, los préstamos internacionales también se ven afectados por el riesgo por país, que se refiere a los riesgos asociados con los sucesos económicos, sociales y políticos del país del deudor. El riesgo por país puede ser más evidente cuando se presta a gobiernos extranjeros o sus agencias, debido a que estos préstamos típicamente no están asegurados, cosa que es importante considerar cuando se presta o se invierte en el extranjero, ya sea con deudores públicos o privados. Existe también un componente del riesgo por país llamado “riesgo de transferencia”, el cual surge cuando las obligaciones del deudor no están denominadas en la moneda local.

La moneda en que se suscribe la obligación puede no estar a disposición del deudor si importar su condición financiera particular.

Riesgo de Mercado

Los bancos enfrentan riesgos de pérdidas en posiciones dentro y fuera de la hoja del balance por movimientos en los precios del mercado. Los principios contables establecidos provocan que estos riesgos sean más visibles en las actividades de negociaciones de valores de los bancos, ya sea con instrumentos de deuda, de capital, o en posiciones en moneda extranjera o mercancías. Un elemento específico del riesgo de mercado es el riesgo cambiario. Los bancos actúan como creadores de mercados, en moneda extranjera al cotizar tipos de cambio para sus clientes y al asumir

posiciones abiertas en divisas. Los riesgos inherentes en el negocio de moneda extranjera, particularmente cuando se acarrean posiciones abiertas en moneda extranjera, se incrementan en períodos de inestabilidad de los tipos de cambio.

Riesgo de Tasa de Interés

El riesgo de tasa de interés se refiere a la exposición de la condición financiera del banco a movimientos adversos en las tasas de interés. Este riesgo impacta en las ganancias del banco y el valor económico de sus activos, obligaciones e instrumentos fuera de la hoja del balance. Las formas primarias de riesgo de tasa de interés a las que los bancos están expuestos son (1) riesgo de reapreciación, que surge por diferencias temporales en los vencimientos (para tasa fija) o en la reapreciación (para tasa flotante) de los activos, obligaciones y posiciones fuera de la hoja de balance del banco; (2) riesgo de la curva de rendimiento, que surge de cambios en la pendiente y forma de la curva de rendimiento; (3) riesgo de correlación que surge de la correlación imperfecta entre los ajustes de las tasas percibidas y las pagadas en diferentes instrumentos que por lo demás tienen características de reapreciación similares; y (4) opcionalidad, que surge de las opciones explícitas o implícitas incluidas en muchos portafolios bancarios de activos, pasivos o posiciones fuera de la hoja del balance.

Aunque este riesgo es una parte normal de la actividad bancaria, un riesgo de tasa de interés excesivo puede representar una amenaza importante a las ganancias y base de capital de un banco. La administración de este riesgo es de creciente importancia en mercados financieros sofisticados en que los clientes activamente administran su exposición a la tasa de interés.

Riesgo de Liquidez

El riesgo de liquidez surge de la incapacidad del banco para acomodar decrementos en las obligaciones o para fondear incrementos en los activos. Cuando un banco tiene una liquidez inadecuada, no puede obtener suficientes fondos ya sea incrementando sus pasivos o convirtiendo prontamente a efectivo sus activos a un costo razonable, lo cual afecta su rentabilidad. En casos extremos, la insuficiente liquidez puede originar la insolvencia del banco.

Riesgo Operacional

Los tipos más importantes de riesgo operacional se refieren a fallas en los controles internos o el gobierno corporativo. Tales fallas pueden originar pérdidas financieras por errores, fraudes, incapacidad para responder de manera pronta o hacer que los intereses del banco se vean comprometidos de alguna otra manera, por ejemplo por sus corredores, funcionarios que otorgan préstamos u otros empleados que abusan de su autoridad o realizan negocios de manera no ética o riesgosa. Otros aspectos del riesgo operacional incluyen caídas importantes de los sistemas tecnológicos de información o sucesos como incendios y otros desastres.

Riesgo Legal

Los bancos están sujetos a varias formas de riesgo legal. Este puede incluir el riesgo de que los activos pudieran valer menos o que las obligaciones pudieran ser mayores que lo esperado debido a una asesoría legal o documentación inadecuada o incorrecta. Además, las leyes existentes pueden no resolver asuntos legales que involucren a un banco; un caso llevado a la corte que involucren a un banco en particular puede tener implicaciones para el negocio bancario e involucrar costos para ese y todos los demás bancos; además, las leyes que afectan los bancos y otras empresas comerciales pueden cambiar. Los bancos son particularmente susceptibles al riesgo legal cuando se involucran en nuevos tipos de transacciones y cuando el derecho legal de una contraparte para entrar en una transacción no ha sido establecido.

Riesgo de Reputación

El riesgo de reputación surge de fallas operacionales, del incumplimiento con leyes y reglamentos o de otras fuentes. El riesgo reputacional es particularmente dañino para los bancos, debido a que la naturaleza del negocio requiere que se mantenga la confianza de los depositantes, acreedores y el mercado en general.

B. Desarrollo e Instrumentación de Reglas y Requerimientos Prudenciales

Los riesgos inherentes en el negocio bancario deben ser reconocidos, vigilados y controlados. Los supervisores juegan un papel fundamental para asegurar que la gerencia de un banco realice lo anterior. Una parte importante del proceso de supervisión es la autoridad que tienen los supervisores para desarrollar y utilizar reglas y requerimientos prudenciales para controlar estos riesgos, incluyendo los que cubren la suficiencia de capital, reserva para pérdidas por préstamos, concentraciones de activos, liquidez, administración de riesgos y controles internos. Estos pueden ser requerimientos cualitativos y/o cuantitativos. Su propósito es limitar la toma imprudente de riesgos por los bancos. Estos requerimientos no deben suplir las decisiones gerenciales sino imponer estándares prudenciales mínimos para asegurar que los bancos realicen sus actividades de manera apropiada. La naturaleza dinámica de la actividad bancaria requiere que los supervisores evalúen periódicamente sus estándares prudenciales y evalúen la relevancia de los requerimientos existentes, así como la necesidad de nuevos requerimientos.

1. Suficiencia de Capital

PRINCIPIO 6. Los supervisores deben establecer requerimientos mínimos de suficiencia de capital prudentes y apropiados par todos los bancos. Tales requerimientos deben reflejar los riesgos asumidos por éstos, y deben definir los componentes del capital teniendo en mente la capacidad de estos componentes par absorber pérdidas. Al menos para bancos activos internacionalmente, estos requerimientos no deben ser menores a los establecidos en el Acuerdo de Capital de Basilea y sus enmiendas.

El patrimonio neto de un banco cumple con varios propósitos: provee una fuente permanente de

ingresos para los accionistas y de fondeo para el banco; está disponible para amortiguar el riesgo y absorber pérdidas; provee una base para el crecimiento futuro; y da un motivo para que los accionistas se aseguren que el banco sea administrado de manera sana y prudente. Los coeficientes mínimos de capital son necesarios para reducir el riesgo de pérdidas a los depositantes, acreedores y otras partes relacionadas con el banco y para ayudar a los supervisores a buscar la estabilidad global de la industria bancaria. Los supervisores deben establecer coeficientes mínimos de suficiencia de capital prudentes y apropiados y exhortar a los bancos a que operen con un capital superior al mínimo. Los supervisores deben considerar requerir coeficientes mayores al mínimo cuando esto sea apropiado, debido al perfil de riesgo particular del banco o si hay incertidumbre respecto a la calidad de los activos, las concentraciones de riesgo u otras, características adversas de la condición financiera del banco. Si el coeficiente de capital de un banco cae por debajo del mínimo, los supervisores bancarios deben asegurarse que éste tiene planes realistas para restaurar el mínimo de manera pronta. Los supervisores también deben considerar si se requieren restricciones adicionales en estos casos.

En 1988 los países miembros del Comité de Basilea acordaron un método para asegurar la suficiencia de capital de un banco^[12]. Muchos otros países han adoptado el Acuerdo de Capital o estándares muy similares. El acuerdo toca dos elementos importantes de la actividad bancaria: (1) los diferentes niveles de riesgo crediticio inherentes en la hoja del balance y (2) las partidas fuera de la hoja del balance, que pueden representar exposiciones al riesgo significativas.

El Acuerdo define los tipos de capital que son aceptables para propósitos de supervisión y reafirma la necesidad de tener niveles adecuados de “capital básico” (en el acuerdo este capital se denomina capital de la franja 1) que consiste de participaciones permanentes de los accionistas y reservas publicadas que son creadas o mantenidas

mediante la apropiación de utilidades no distribuidas u otros excedentes (v.g. premios de acciones, utilidades retenidas, reservas generales y reservas requeridas por ley). Las reservas publicadas también incluyen fondos generales que cumplen con los siguientes criterios: (1) las asignaciones a estos fondos deben realizarse de utilidades retenidas después de impuestos o de utilidades antes de impuestos ajustadas por todas las posibles obligaciones fiscales; (2) los fondos y los movimientos hacia adentro y hacia fuera de éstas deben divulgarse por separado en las cuentas publicadas del banco; (3) los fondos deben estar disponibles para absorber pérdidas; y (4) las pérdidas no pueden cargarse directamente a estos fondos sino que deben llevarse al estado de pérdidas y ganancias. El Acuerdo también reconoce algunas otras formas de capital suplementario (denominado capital de la franja 2), como otras formas de reservas e instrumentos híbridos de capital que pueden ser incluidos en un sistema de medición del capital.

El Acuerdo asigna ponderaciones de riesgo a posiciones dentro y fuera de la hoja del balance conforme a amplias categorías de riesgo relativo. El esquema de ponderaciones se ha mantenido lo más simple con sólo cinco categorías: 0, 10, 20, 50 y 100 por ciento.

El acuerdo establece un requisito de coeficiente mínimo de capital para bancos internacionalmente activos de 4 por ciento de capital base y 8 por ciento de capital (franja 1 más franja 2) en relación con los activos ponderados por riesgo¹³¹. Estos requerimientos se aplican a los bancos sobre bases consolidadas¹³¹. Debe quedar claro que estos coeficientes son considerados un estándar mínimo y muchos supervisores solicitan coeficientes mayores o aplican definiciones más estrechas de capital o ponderaciones por riesgo más altas que aquellas establecidas en el Acuerdo.

2.

Administración del Riesgo Crediticio

i **Estándares para otorgamiento de préstamos y vigilancia del proceso crediticio.**

PRINCIPIO 7. Una parte esencial del sistema de supervisión es la evaluación de las políticas, prácticas y procedimientos del banco relacionados con el otorgamiento de préstamos y la realización de inversiones, así como la administración continua de las carteras de préstamos e inversiones.

Los supervisores necesitan asegurarse que la función crediticia y de inversión en los bancos individuales sea objetiva y esté basada en principios sólidos. El mantenimiento de políticas crediticias prudentes por escrito, procedimientos de aprobación y administración de préstamos y documentación apropiada de éstos son una parte esencial para la administración de la función crediticia.

Las actividades de préstamos e inversiones deberían basarse en estándares prudenciales suscritos y aprobados por el consejo de administración del banco y deben ser comunicados de manera clara a los funcionarios del banco que otorgan préstamos y su equipo.

También es clave para los supervisores determinar en qué medida la institución toma sus decisiones crediticias libre de conflictos de interés y de presiones inapropiadas de partes externas.

Los bancos también deben tener un procedimiento bien desarrollado para

la vigilancia continua de las relaciones crediticias, incluyendo la condición financiera de los deudores. Un elemento clave de cualquier sistema de información gerencial debe ser una base de datos que provea de detalles esenciales de la condición del portafolio de préstamos, incluyendo clasificaciones y calificaciones internas de los préstamos.

ii

Evaluación de la calidad de los activos y de la Adecuación de Provisiones y Reservas para Pérdidas por Préstamos.

PRINCIPIO 8 Los supervisores bancarios deben estar satisfechos de que los bancos han establecido y se adhieren a políticas, prácticas y procedimientos apropiados para evaluar la calidad de los activos y la adecuación de las provisiones y reservas para pérdidas por préstamos.

Los supervisores deben evaluar las políticas del banco referentes a la revisión periódica de los préstamos individuales, clasificación de activos y aprovisionamiento. Deben estar satisfechos de que estas políticas son revisadas regularmente e implantadas de manera consistente. Los supervisores también deben asegurar que los bancos hayan establecido un procedimiento de alerta para créditos problema y para recolectar préstamos vencidos. Cuando el nivel de créditos problema preocupa a los supervisores, deberían requerir a los bancos que fortalezcan sus prácticas crediticias, estándares para el otorgamiento de

créditos y su condición financiera general.

iii

Concentraciones de Crédito y Exposiciones Grandes

PRINCIPIO 9 . Los supervisores bancarios deben estar satisfechos de que los bancos tienen sistemas de información gerencial que permiten a la gerencia identificar concentraciones en el portafolio y deben establecer límites prudenciales para restringir las exposiciones del banco a deudores individuales o relacionados.

Los supervisores bancarios deben establecer límites prudenciales para restringir las exposiciones del banco a deudores individuales, grupos de deudores relacionados u otras concentraciones significativas de riesgo¹⁵¹. Estos límites por lo general se expresan en términos de porcentaje del capital del banco y, aunque varían, 25% del capital es por lo general el máximo que el banco o grupo bancario puede prestar a un deudor del sector privado o a un grupo de deudores relacionados sin la aprobación específica del supervisor. Se reconoce que bancos recientemente establecidos o bancos muy pequeños pueden tener limitaciones prácticas para diversificarse, por lo que necesitan mayores niveles de capital que reflejen el riesgo resultante.

Los supervisores deben vigilar la manera en que el banco gestiona las concentraciones de riesgo y muchos

requieren que el banco les reporte las exposiciones que sobrepasan límites especificados (v.g., 10 por ciento del capital) o exposiciones a grandes deudores, según determine el supervisor. En algunos países, el agregado de las grandes exposiciones también está sujeto a límites.

iv

Préstamos Relacionados

PRINCIPIO 10. Para prevenir los abusos que surgen de los préstamos relacionados, los supervisores bancarios deben establecer requerimientos de que el banco preste a compañías o individuos relacionados sobre bases equitativas, que tales préstamos sean vigilados de manera efectiva y que se tomen otras medidas para controlar o reducir los riesgos.

Los supervisores bancarios deben poder prevenir los abusos que surgen de préstamos a partes relacionadas. Esto requiere asegurar que se preste sobre bases equitativas y que el monto otorgado en préstamo sea vigilado. Estos controles pueden implantarse más fácilmente requiriendo que estos créditos no puedan ser otorgados en términos y condiciones más favorables que aquellos concedidos a deudores no relacionados en igual circunstancia e imponiendo límites estrictos a tales préstamos. Los supervisores deben tener autoridad, en los casos apropiados, para ir más allá y establecer límites absolutos para las categorías de estos préstamos, para deducir éstos del capital cuando se evalúa la suficiencia de capital o

requerir que estos préstamos estén colateralizados. Las transacciones con partes relacionadas que representan riesgos especiales para el banco deben ser sometidas a la aprobación del consejo de administración del banco, reportadas al supervisor o deben prohibirse. La supervisión consolidada de las organizaciones bancarias en algunas circunstancias puede identificar y reducir los problemas que surgen de los préstamos relacionados.

Los supervisores también deben tener autoridad para hacer juicios discretos sobre la existencia de relaciones entre el banco y otras partes. Esto es particularmente necesario en casos en que el banco y las partes relacionadas pueden haber tomado medidas para ocultar su relación.

v. Riesgo por País y de Transferencia

PRINCIPIO 11. Los supervisores bancarios deben asegurar que los bancos tengan adecuadas políticas y procedimientos para identificar, vigilar, y controlar el riesgo por país y el riesgo de transferencia en sus préstamos e inversiones internacionales, y mantener reservas apropiadas para dar soporte a esos riesgos¹⁶¹.

3. Administración del Riesgo de Mercado

PRINCIPIO 12. Los supervisores bancarios deben asegurar que los bancos midan, vigilen y controlen adecuadamente los riesgos de mercado; si es necesario, los supervisores deben tener poderes para imponer límites específicos y/o cargos específicos de capital para las exposiciones al riesgo de mercado.

Los supervisores bancarios deben determinar si los bancos miden de manera precisa y controlan adecuadamente los riesgos de mercado. Cuando sean relevantes, es apropiado tener un colchón explícito de capital para los riesgos de precios que enfrentan los bancos, particularmente los que surgen de las actividades de negociación de valores. Introduciendo la disciplina de que los requerimientos de capital impuestos pueden ser un paso importante para fortalecer la solidez y estabilidad de los mercados financieros. También deben existir estándares cuantitativos y cualitativos bien estructurados para el proceso de administración de riesgo relacionado con el riesgo de mercado^[17]. Los supervisores también deberían asegurar que la gerencia del banco haya fijado límites apropiados y controles internos adecuados para sus negocios en moneda extranjera^[18].

4. Otras formas de Administración del Riesgo

PRINCIPIO 13. Los supervisores bancarios deben asegurar que los bancos hayan establecido un proceso global para la administración del riesgo (incluyendo la vigilancia apropiada del consejo de administración y la alta gerencia) para identificar, medir, vigilar y controlar todos los demás riesgos y, cuando apropiado, tener capital ante estos riesgos.

Los estándares^[19] para la administración del riesgo son un elemento necesario de la supervisión bancaria, y de importancia creciente conforme los

instrumentos financieros y las técnicas para medición de los riesgos se vuelven más complejas.

Más aún, el efecto de las nuevas tecnologías en los mercados financieros permite y requiere que los bancos vigilen diariamente sus portafolios y ajusten rápidamente sus exposiciones al riesgo en respuesta al mercado y a las necesidades de sus clientes. En este ambiente, la gerencia, los inversionistas y los supervisores necesitan información correcta, reveladora y oportuna de las exposiciones del banco. Los supervisores pueden contribuir en este proceso promoviendo e instrumentando políticas sanas en los bancos y requiriendo procedimientos que aseguren que la información necesaria esté disponible.

i. Riesgo de Tasa de Interés

Los supervisores deben vigilar la manera en que los bancos controlan el riesgo de tasa de interés, incluyendo la vigilancia efectiva del consejo de administración y la alta gerencia, políticas y procedimientos adecuados para la administración del riesgo, y controles extensivos^[20]. Además, los supervisores deben recibir información suficiente y oportuna de los bancos para evaluar el nivel de riesgo de tasa de interés. Esta información debe incluir el rango de vencimiento y monedas en cada portafolio del banco, así como otros factores relevantes como la distinción entre

actividades de negociación de valores y aquellas que no lo son.

ii. Administración de Liquidez

El propósito de la administración de la liquidez es asegurar que el banco pueda cumplir totalmente con sus obligaciones contractuales. Elementos cruciales de una fuerte administración de la liquidez son buenos sistemas de información gerencial, control central de la liquidez, análisis de los requerimientos netos de fondeo en diferentes escenarios, diversificación de las fuentes de fondeo y planes de contingencia^[21]. Los supervisores deben esperar que los bancos administren sus activos, pasivos y contratos fuera de la hoja de balance con el objetivo de mantener una liquidez adecuada. Los bancos deben tener una base de fondeo diversificada, tanto en términos de las fuentes de fondeo como en el programa de vencimientos de pasivos. También deben mantener un nivel adecuado de activos líquidos.

iii. Riesgo Operacional

Los supervisores deben asegurar que la alta gerencia establezca

controles, internos y procedimientos de auditoría efectivos; también, que tengan políticas para administrar o reducir el riesgo operacional (v.g. mediante seguros o planes de contingencia). Los supervisores deberían asegurarse que los bancos tengan planes adecuados y bien probados para caídas de los principales sistemas, incluyendo instalaciones remotas para protegerse ante tales eventos.

5. **Controles Internos**

PRINCIPIO 14. Los supervisores bancarios deben determinar que los bancos hayan establecido controles internos adecuados a la naturaleza y escala de sus negocios. Estos deben incluir arreglos claros para la delegación de autoridad y responsabilidad; separación de funciones que pueden comprometer al banco, el otorgamiento de sus fondos, o derechos sobre sus activos y pasivos; reconciliación de estos procesos; salvaguarda de sus activos; y auditorías independientes apropiadas, internas o externas, y funciones para verificar el cumplimiento y evaluar la adherencia a los controles establecidos así como a las leyes y normas aplicables.

PRINCIPIO 15. Los supervisores bancarios deben determinar que los bancos tengan políticas, prácticas y procedimientos adecuados, incluyendo reglas estrictas de “conocimiento del cliente”, que promuevan altos estándares éticos y profesionales en el sector financiero y prevengan que el banco sea utilizado, con o sin conocimiento, por elementos criminales.

El propósito de los controles internos es asegurar que el negocio del banco sea realizado de manera prudente conforme a las políticas y estrategias establecidas por su consejo de administración; que se realicen transacciones sólo por las autoridades competentes; que los activos estén salvaguardados y los pasivos controlados; que la contabilidad y otros registros proporcionen información completa, precisa y oportuna; y que la gerencia pueda identificar, evaluar, administrar y controlar los riesgos del negocio.

Existen cuatro áreas fundamentales de control interno:

- Estructuras organizacionales (definición de labores y responsabilidades, límites discrecionales para la aprobación de préstamos, y procedimientos para la toma de decisiones).
- Procedimientos contables (reconciliación de cuentas, listas de control, balances periódicos de prueba, etc.)
- El principio de "los cuatro ojos" (segregación de funciones, revisiones cruzadas, control dual de activos, firmas dobles, etc.);
y
- Control físico sobre los activos e inversiones.

Estos controles deben estar complementados con una función de auditoría efectiva que de manera

independiente evalúe la suficiencia, efectividad operacional y eficiencia de los sistemas de control dentro de una organización. En consecuencia, el auditor interno debe tener un nivel jerárquico apropiado dentro del banco y líneas adecuadas de reporte diseñadas para salvaguardar su independencia^[22].

Las auditorías externas pueden proveer una revisión cruzada de la efectividad del proceso. Los supervisores bancarios deben satisfacerse de que se sigue políticas efectivas y que la gerencia toma acciones correctivas apropiadas en respuesta a debilidades en los controles internos identificadas por los auditores internos o externos.

Los bancos están sujetos a una amplia gama de leyes y reglas bancarias y no bancarias y deben haber establecido políticas y procedimientos adecuados para asegurar su cumplimiento. De lo contrario, violaciones a los requerimientos establecidos pueden dañar la reputación del banco y amenazar su solvencia. Fallas en el cumplimiento también indican que el banco no está siendo administrado con la integridad y calidad que se espera de una organización bancaria. Particularmente los bancos más grandes deben tener funciones de cumplimiento independientes y los supervisores deben determinar si esas funciones operan de manera efectiva.

La confianza del público en los bancos puede disminuir, y la reputación del banco puede verse dañada, como resultado de la asociación (aunque sea inadvertida) con traficantes de drogas y otros criminales. En consecuencia, aun

que los supervisores bancarios generalmente no son responsables de la persecución criminal de crímenes de lavado de dinero, dentro de los esfuerzos para combatirlo en sus países juegan un papel en asegurar que los bancos tengan procedimientos, incluyendo políticas estrictas de “conocimiento del cliente”, para evitar la asociación o involucramiento con traficantes de drogas y otros criminales, así como la promoción general de altos estándares éticos y profesionales en el sector financiero^[23]. Específicamente, los supervisores deben promover la adopción de aquellas recomendaciones del Grupo de Trabajo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero (FTAF por sus siglas en inglés) que aplica a las instituciones financieras. Estas se relacionan con la identificación del cliente y mantenimiento de registros, mayor diligencia de las instituciones financieras para detectar e informar de transacciones sospechosas y medidas para tratar con países con medidas anti-lavado de dinero insuficientes o inexistentes.

La ocurrencia de fraudes en los bancos, o que los involucran, es también un asunto que preocupa a los supervisores por tres razones. Cuando son grandes, pueden amenazar la solvencia y la solidez e integridad del sistema financiero. Segundo, puede ser indicios de controles internos débiles que requieren atención del supervisor. Y tercero, hay implicaciones potenciales para la reputación y confianza que pueden transferirse de una institución, particular al sistema. Por estas razones, los bancos deben establecer líneas de comunicación, dentro de la cadena gerencial y dentro de funciones de

seguridad interna independientes de la gerencia, para reportar problemas. Debe requerirse a los empleados que reporten al superior o a seguridad interna comportamientos sospechosos, o causantes de problemas. Más aún, debe requerirse a los bancos que reporten al supervisor actividades sospechosas e incidentes importantes de fraudes.

No es necesariamente papel del supervisor el investigar los fraudes en los bancos, y los conocimientos necesarios para estos son especializados, pero los supervisores si deben asegurar que las autoridades competentes sean puestas en alerta. Deben poder considerar y, si es necesario, actuar para prevenir efectos en otros bancos y para mantener la atención en los tipos de actividades fraudulentas que se realizan o que se puede intentar realizar para asegurar que los bancos tengan controles capaces de evitarlas.

C. Métodos de Supervisión en Marcha

PRINCIPIO 16. Un sistema efectivo de supervisión bancaria debe estar constituido tanto por supervisión in-situ como extra-situ.

PRINCIPIO 17. Los supervisores bancarios deben tener contacto frecuente con la gerencia de un banco y un pleno entendimiento de las operaciones de la institución.

PRINCIPIO 18. Los supervisores deben tener los medios para recolectar, revisar y analizar reportes prudenciales y retornos

estadísticos de los bancos, tanto sobre bases individuales como consolidadas.

PRINCIPIO 19. Los supervisores deben tener medios para validar de manera independiente la información supervisoria, ya sea mediante inspecciones o con auditores externos.

PRINCIPIO 20. Un elemento esencial de la supervisión bancaria es la habilidad de los supervisores para supervisar una organización bancaria sobre bases consolidadas.

La supervisión requiere de la recolección y análisis de información. Esto puede hacerse in situ o extra situ. Un sistema efectivo de supervisión utilizará ambos medios. En algunos países, el trabajo in situ es realizado por inspectores y en otros por auditores externos calificados. En otros países, existe un sistema mixto de inspecciones in situ y de colaboración entre supervisores y auditores externos. La dependencia del trabajo in situ y el método con que éste se realiza depende de una variedad de factores.

Sin importar los pesos relativos de las actividades in situ y extra situ o su utilización de trabajo realizado por contadores externos, los supervisores bancarios deben tener reuniones frecuentes con la gerencia del banco y un conocimiento a fondo de las operaciones de la institución. La revisión de los reportes de los auditores internos y externos puede ser una parte integral de la supervisión in situ y extra situ. Los diversos factores considerados durante el proceso de otorgamiento de licencia deben ser evaluados periódicamente como parte de la supervisión en marcha.

Los bancos deben proporcionar información periódica para su revisión por los supervisores, y los supervisores deben poder discutir frecuentemente con los bancos todos los asuntos y áreas importantes de su negocio. Si surgen problemas, los bancos también deberían sentir que pueden confiar en y consultar al supervisor, y esperar que los problemas sean discutidos de manera constructiva y tratados confidencialmente. También deben reconocer su responsabilidad en informar a los supervisores de asuntos importantes de manera oportuna.

1. Vigilancia extra situ

Los supervisores deben tener medios para recolectar, revisar y analizar informes prudenciales y retornos estadísticos de los bancos sobre bases individuales y consolidadas. Esto debe incluir los estados financieros básicos así como información de soporte que provea mayor detalle de la exposición a los diferentes tipos de riesgos y otros aspectos financieros del banco, incluyendo provisiones y actividades fuera de la hoja del balance. La agencia de supervisión también debe tener la capacidad para obtener información de entidades afiliadas no bancarias. Los supervisores bancarios también deberían utilizar plenamente información y análisis públicamente disponibles.

Estos reportes pueden ser utilizados para revisar la adherencia a los requerimientos prudenciales como suficiencia de capital o límites a deudores individuales.

La vigilancia extra situ puede identificar problemas potenciales, particularmente en los intervalos de las inspecciones in situ, constituyéndose así en un medio de detección temprana y pronta acción correctiva antes de que los problemas crezcan. Estos informes también pueden ser utilizados para identificar tendencias, no sólo para instituciones particulares, sino para todo el sistema bancario. Estos informes pueden proveer la base para la discusión con la gerencia del banco, ya sea en intervalos periódicos o cuando surgen problemas.

También deben ser la clave para la planeación de inspecciones, de manera que se obtenga el máximo beneficio del tiempo limitado que se dedica a revisiones in situ.

2. Inspecciones in situ y/o uso de Auditores Externos^[24].

Los supervisores deben tener medios para validar la información que se les proporciona, ya sea mediante inspecciones in situ o con el uso de auditores externos. El trabajo in situ, ya se ha realizado por inspectores de la agencia de supervisión o comisionado por el supervisor a auditores externos, debe ser estructurado para verificar de manera independiente que existe un adecuado gobierno corporativo en los bancos individuales y que la información provista por el banco es confiable.

Las inspecciones in situ dan medios al supervisor para verificar o evaluar una serie de asuntos incluyendo:

- La precisión de los informes recibidos del banco;
- Las operaciones globales y la condición del banco;
- Lo adecuado de los sistemas de administración de riesgo del banco y sus procesos de control interno;
- La calidad de la cartera crediticia y la suficiencia de provisiones y reservas para pérdidas crediticias;
- La competitividad de la gerencia;

- Lo adecuado de los sistemas contables y de información gerencial;
- Los asuntos identificados en procesos de supervisión in situ o extra situ previos; y,
- La adherencia del banco a leyes y reglamentos y a los términos estipulados en la licencia bancaria.

La agencia supervisora debe establecer guías internas claras con relación a la frecuencia y alcance de las inspecciones.

Además, deberían desarrollarse políticas y procedimientos de inspección para asegurar que las inspecciones sean profundas y consistentes con objetivos claros.

Dependiendo del uso que se hace del personal de inspección, una agencia de supervisión puede utilizar auditores externos para realizar las funciones anteriores, parcial o totalmente. En algunos casos, tales funciones son una parte normal del proceso de auditoría (v.g. evaluación de la calidad de la cartera crediticia y el nivel de provisiones mantenido). En otras áreas el supervisor debe tener poderes para comisionar trabajos específicos para propósitos de supervisión (v.g. la precisión de los informes entregados al supervisor o lo adecuado de los sistemas de control). No obstante, el trabajo de los auditores externos debería utilizarse para propósitos de supervisión sólo cuando esta profesión haya alcanzado un buen desarrollo, sea profesionalmente independiente y tenga la capacidad para realizar el trabajo requerido. En estas circunstancias la agencia de supervisión debe reservarse el derecho

de vetar la designación de una firma particular de auditores externos cuando la confianza en el supervisor se deja en manos del trabajo de la firma. Además, los supervisores deben exhortar a los grupos bancarios a utilizar auditores comunes y fechas comunes de contabilidad en todo el grupo en la medida de lo posible.

También es importante que los supervisores y los auditores externos entiendan de manera clara sus respectivos papeles. Antes de que los problemas se detecten en un banco, el auditor externo debería entender claramente su responsabilidad de comunicarse con la agencia de supervisión y debería estar protegido de posibles responsabilidades por haber divulgado, de buena fe, esa información.

Debe establecerse un mecanismo para facilitar las discusiones entre los supervisores y los auditores externos^[25]. En muchas instancias estas discusiones deben incluir al banco.

En todos caso, la agencia de supervisión debe tener la autoridad legal y los medios para realizar revisiones independientes de los bancos con base en preocupaciones identificadas.

3. Supervisión sobre bases Consolidadas

Un elemento esencial de la supervisión bancaria es la capacidad de los supervisores para supervisar de manera consolidada a una organización bancaria. Esto incluye la capacidad para revisar las actividades bancarias y las no bancarias que son realizadas directa o indirectamente (a través de subsidiarias o afiliadas) por una organización bancaria, y las actividades realizadas en oficinas domésticas y del

extranjero. Los supervisores deben tomar en cuenta que las actividades no financieras realizadas por un banco o grupo pueden representar un riesgo para el banco. Los supervisores deben decidir qué requerimientos prudenciales deben aplicarse sobre bases individuales, cuáles serán aplicados sobre bases consolidadas y cuáles en ambas. En todos los casos, los supervisores bancarios deben estar conscientes de la estructura global de la organización bancaria o grupo bancario cuando apliquen sus métodos de supervisión^[26]. Los supervisores, bancarios también deben tener la capacidad de coordinarse con otras autoridades responsables de la supervisión de entidades específicas dentro de la estructura de la organización.

D. Requerimientos de Información para Organizaciones Bancarias

PRINCIPIO 21. Los supervisores bancarios deben asegurar que cada banco mantenga registros adecuados, realizados conforme a políticas contables uniformes que permitan al supervisor obtener una visión verdadera y justa de la condición financiera del banco y la rentabilidad de sus negocios y que el banco publique estados financieros que reflejen fielmente su condición de manera continua.

Para que los supervisores bancarios puedan realizar supervisión extra situ de bancos y para evaluar las condiciones de mercado bancario local, deben recibir información financiera de manera periódica y esta información debe ser verificada periódicamente mediante inspecciones in situ o auditorías externas. Los supervisores bancarios deben asegurar que cada banco mantenga registros adecuados, realizados conforme a políticas y prácticas contables uniformes, que permitan al supervisor obtener una visión verdadera y justa de la condición financiera del banco y la rentabilidad de sus negocios. Para que las cuentas provean una

visión realista y justa, es esencial que los activos sean registrados con valores que reflejen, de manera realista los valores corrientes de mercado, y que las ganancias reflejen lo que, sobre bases netas, se espera recibir, considerando las posibles transferencias a reservas ante pérdidas por préstamos. Es importante que los bancos proporcionen información en un formato que permita comparaciones entre bancos, aunque, para algunos propósitos, la información obtenida de los sistemas internos de información gerencial también puede ser útil para los supervisores. Como mínimo, la información periódica debe incluir la hoja del balance del banco, obligaciones contingentes y estado de pérdidas y ganancias, con detalles informativos y exposiciones claves al riesgo.

Los supervisores pueden ser obstruidos o mal guiados si los bancos, a sabiendas o por descuido, proveen información falsa que es importante para el proceso de supervisión. Si un banco provee información al supervisor sabiendo que es falsa, deben promoverse acciones criminales contra los individuos involucrados y la institución.

1. Estándares Contables

Para asegurar que la información provista por bancos sea comparable y que su significado sea claro, la agencia de supervisión debe suministrar instrucciones para estos informes, estableciendo de manera clara los estándares contables a utilizar en su preparación. Estos estándares deben estar basados en principios y reglas contables de aceptación internacional y ser adaptados de manera específica a instituciones bancarias.

2. Alcance y Frecuencia de los Informes

La agencia de supervisión debe tener poderes para determinar el alcance y frecuencia de los informes, a fin de reflejar la volatilidad de los negocios y para permitir a la agencia llevar un seguimiento de lo que está sucediendo con cada banco, de manera individual y consolidada, así como con el sistema bancario como un todo. Los supervisores deberían desarrollar una serie de reportes informativos a ser preparados y entregados por los bancos en determinados intervalos. Además, algunos informes ocurren los eventos, "es decir", que solo serán producidos si ocurre un evento particular (v.g. inversiones en nuevas afiliadas). Los supervisores deben estar conscientes de los costos que estos informes traen consigo. En consecuencia, pueden determinar que no es necesario que todo banco llene y entregue todos los informes. Esta situación se puede determinar con base en la estructura organizativa del banco, su tamaño y el tipo de actividades que realiza.

3. Confirmación de la Validez de la Información Recibida

Es responsabilidad de la gerencia del banco asegurar que la información prudencial, financiera y de otros tipos que recibe el supervisor sea precisa, completa y oportuna. Por lo tanto, la gerencia del banco debe asegurar que los informes sean verificados y que los auditores externos determinen si los sistemas de información establecidos son adecuados y producen información confiable. Los auditores externos deberían expresar una opinión sobre las cuentas anuales y los reportes de la gerencia entregados al consejo de administración y al público en general. Las debilidades en los estándares de auditoría bancaria en algún país pueden hacer necesario que los supervisores

bancarios se involucre en el establecimiento de guías claras concernientes al alcance y contenido del programa de auditoría, así como los estándares a ser utilizados. En casos extremos en que los supervisores no queden satisfechos con la calidad de las cuentas anuales, los reportes regulatorios o el trabajo realizado por auditores externos, deberían tener la capacidad de utilizar medidas de supervisión que generen prontas acciones correctivas y quizás deban reservarse el derecho de aprobar que las cuentas sean divulgadas al público.

Para evaluar la naturaleza y la suficiencia del trabajo realizado por los auditores y el nivel y confiabilidad en su trabajo, los supervisores deben considerar en qué medida el programa de auditoría ha examinado áreas tales como la cartera de préstamos, las reservas para pérdidas por préstamos, activos inmovilizados (incluyendo el tratamiento del interés en tales activos), valuación de los activos, negociación y otras actividades con valores, derivados, titularización de activos y la suficiencia de los controles contables internos sobre los reportes financieros. Cuando los auditores internos son competentes e independientes de la gerencia, se puede hallar apoyo en ellos como una fuente de información y pueden contribuir de manera importante al entendimiento del supervisor.

4. Confidencialidad de la Información de Supervisión

Aunque los participantes del mercado deben tener acceso a información correcta y oportuna, hay algunos tipos de información^[27] que deben mantenerse en confidencialidad por los supervisores bancarios. Para poder desarrollar una relación de confianza mutua, los bancos deben saber que esa información será

mantenida en confidencialidad para la agencia supervisora y sus contrapartes apropiadas en otras agencias de supervisión domésticas y extranjeras.

5. Divulgación

Para que las fuerzas del mercado puedan trabajar de manera efectiva, de manera que promuevan un sistema financiero estable y eficiente, los participantes del mercado deben tener acceso a información correcta y oportuna. La divulgación, entonces, es un complemento de la supervisión. Por esta razón, debe requerirse a los bancos que divulguen suficiente información al público sobre sus actividades y posición financiera y que ésta sea correcta. Esta información debe ser oportuna y suficiente para que los participantes del mercado puedan evaluar los riesgos inherentes en cualquier institución bancaria individual^[28].

SECCION V: PODERES FORMALES DE LOS SUPERVISORES

PRINCIPIO 22. Los supervisores bancarios deben tener a su disposición medidas adecuadas para realizar acciones correctivas oportunas en bancos que no cumplan con los requerimientos prudenciales (como los coeficientes mínimos de suficiencia de capital), cuando hay violaciones a las reglamentaciones o cuando los depositantes están amenazados de algún otro modo. En circunstancias extremas, éstas deben incluir la habilidad para revocar la licencia bancaria o recomendar su revocación.

A. >Medidas Correctivas

No obstante los esfuerzos del supervisor, pueden ocurrir situaciones en que los bancos dejan de cumplir con los requerimientos prudenciales o su solvencia se ve cuestionada. Para proteger a los depositantes y a los acreedores, y para prevenir un contagio mayor de tales problemas, los supervisores deben poder intervenir apropiadamente. Los supervisores bancarios deben tener a su disposición medidas supervisoras adecuadas para realizar acciones correctivas expeditas que permitan una respuesta gradual del supervisor, dependiendo de la naturaleza de los problemas detectados. En aquellas instancias en que el problema detectado es relativamente menor, acciones informales como comunicaciones orales o escritas a la gerencia del banco pueden ser suficientes. En otros casos, se necesita de acciones más formales. Estas medidas de remedio tienen mayores probabilidades de ser efectivas cuando son parte de un programa completo y amplio de acciones correctivas desarrollado por el banco con un calendario de instrumentación; no obstante, la falta de un acuerdo con la gerencia del banco no debe inhibir a los supervisores para requerir las acciones correctivas necesarias.

Los supervisores deberían tener autoridad no sólo para restringir las actividades actuales del banco sino también para negar la realización de nuevas actividades o adquisiciones. También deben tener autoridad para restringir o suspender el pago de dividendos u otros a los accionistas, así como para restringir transferencias de activos y compras del banco de sus propias acciones. El supervisor debe poseer medios efectivos para tratar con problemas de la gerencia, incluyendo el poder para reemplazar los dueños, directores o gerentes controladores o restringir sus poderes, y, cuando sea apropiado, prohibir que algunos individuos puedan trabajar en el negocio bancario. En casos extremos, los supervisores deben tener la capacidad de imponer interventores en un banco que no cumple con los requerimientos prudenciales o de otro tipo. Es importante que las acciones de remedio sean dirigidas directamente al consejo de administración, dado que éste tiene la responsabilidad global por la institución.

Una vez que se han tomado acciones o se han impuesto medidas de remedio, los supervisores deben vigilar los problemas que dieron origen a éstas, haciendo revisiones para asegurar que el banco cumpla con las medidas. Debe existir una escalera progresiva de acciones y medidas correctivas si los problemas se agravan o si la

gerencia del banco ignora los pedidos informales para tomar acciones correctivas.

B. Procedimientos de Liquidación

En los casos más extremos, y no obstante los esfuerzos de los supervisores para resolver la situación, una organización bancaria puede dejar de ser financieramente viable. En tales casos, el supervisor puede involucrarse en soluciones que requieren de la adquisición o fusión con una institución más sana. Cuando todas las otras medidas fallan, el supervisor debería tener la capacidad de clausurar o ayudar en la clausura de bancos enfermos para proteger la estabilidad global del sistema bancario.

SECCION VI: SUPERVISION TRANSFRONTERIZA

Los principios establecidos en esta sección son consistentes con el llamado Acuerdo de Basilea y los sucesivos^[29]. El Acuerdo establece entendimientos relacionados con el contacto y colaboración entre las autoridades matrices y anfitrionas en la supervisión de los establecimientos transfronterizos de los bancos. El más reciente de estos documentos "La supervisión de la banca transfronteriza", fue desarrollado por el Comité de Basilea en colaboración con el Grupo Off-shore de Supervisores Bancarios y subsecuentemente avalado por 130 países que asistieron a la Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios en junio de 1996. Este documento contiene veintinueve recomendaciones dirigidas a quitar obstáculos para la instrumentación de la supervisión consolidada efectiva.

A. Obligaciones del Supervisor Matriz

PRINCIPIO 23. Los supervisores bancarios deben practicar la supervisión global consolidada sobre sus organizaciones bancarias internacionalmente activas, vigilar adecuadamente y aplicar normas prudenciales apropiadas a todos los aspectos de los negocios realizados por estas organizaciones bancarias en el mundo, en principio a sus sucursales, empresas conjuntas y subsidiarias en el extranjero.

PRINCIPIO 24. Un elemento clave de la supervisión consolidada es establecer contactos e intercambiar información con las otras autoridades supervisoras involucradas, incluyendo las autoridades supervisoras anfitrionas.

Como parte de la práctica de la supervisión bancaria consolidada, los supervisores bancarios deben vigilar adecuadamente y aplicar normas prudenciales apropiadas a todos los aspectos de los negocios realizados por organizaciones bancarias en el mundo, incluyendo sus sucursales, subsidiarias y empresas conjuntas en el extranjero. Una responsabilidad importante del supervisor de la casa matriz consiste en determinar que el banco matriz está vigilando adecuadamente no sólo sus establecimientos transfronterizos sino también en sus empresas conjuntas y subsidiarias. Esta vigilancia del banco matriz debe incluir el vigilar el cumplimiento con los controles internos, recibir flujos de información regulares y adecuados y verificar periódicamente la información recibida. En muchos casos, las oficinas en el extranjero de un banco pueden realizar negocios completamente diferentes de las operaciones domésticas del banco. En consecuencia, los supervisores deben determinar si el banco tiene los conocimientos para realizar estas actividades de manera sana y prudente.

Un elemento clave de la supervisión consolidada establecer contacto e intercambiar información con otros supervisores involucrados, incluyendo las autoridades supervisoras anfitrionas. Este contacto debe comenzar en el período de autorización, cuando el supervisor anfitrión debe buscar la aprobación del supervisor matriz antes de emitir una licencia. En muchos casos existen arreglos han probado ser útiles al definir el alcance de la información a compartir y las condiciones bajo las cuales normalmente se esperaría dicho intercambio. A menos que se puedan obtener arreglos satisfactorios para obtener información, los supervisores deben prohibir que sus bancos establezcan operaciones en países con leyes de secreto u otras normas que

prohiban flujos de información necesarios para la adecuada supervisión.

El supervisor matriz debería determinar la naturaleza y alcance de la supervisión realizada por el país anfitrión de las operaciones locales de los bancos del país matriz. Cuando la supervisión del anfitrión sea inadecuada, es posible que el supervisor matriz tome medidas adicionales para compensar, como inspecciones in situ o requiriendo información adicional de la casa matriz o de sus auditores externos. Si estas opciones no pueden desarrollarse, teniendo en mente los riesgos involucrados el supervisor matriz puede no tener otra opción que solicitar el cierre del establecimiento transfronterizo relevante.

B. Obligaciones del Supervisor del país Anfitrión

PRINCIPIO 25. Los supervisores bancarios deben requerir que las operaciones locales de los bancos extranjeros sean realizadas con los mismos altos estándares de las instituciones domésticas, y deben tener poderes para intercambiar la información que el supervisor matriz requiere de esos bancos para poder realizar la supervisión consolidada.

Los bancos extranjeros frecuentemente profundizan e incrementan la competencia y por eso son participantes importantes en los mercados bancarios domésticos. Los supervisores bancarios deben requerir que las operaciones locales de los bancos extranjeros sean realizadas con los mismos altos estándares de las instituciones domésticas, y deben tener poderes para intercambiar la información que el supervisor matriz requiere de esos bancos para poder realizar la supervisión consolidada. En consecuencia, las operaciones de bancos extranjeros deben sujetarse a los mismos requerimientos prudenciales, de inspección y de información que los bancos domésticos (reconociendo, claro está, diferencias obvias como que las sucursales no están capitalizadas por separado).

Como la agencia supervisora del país anfitrión supervisa sólo una parte limitada de las operaciones globales del banco extranjero, la agencia supervisora debe determinar si el supervisor matriz practica la supervisión consolidada de las operaciones domésticas y transfronterizas del banco. Para que el supervisor matriz pueda

realizar una supervisión consolidada efectiva del supervisor anfitrión debe compartir con él, información sobre las operaciones locales de los bancos extranjeros, recibiendo reciprocidad y la protección de la confidencialidad de esa información. Además el supervisor matriz debe recibir acceso in situ a las oficinas y subsidiarias locales para propósitos de supervisión adecuados. Cuando las leyes del país anfitrión impongan obstáculos al intercambio de información o a la cooperación con el supervisor matriz, las autoridades anfitriones deben trabajar para cambiar sus leyes y permitir una supervisión consolidada efectiva del país matriz.

APENDICE I

ASUNTOS ESPECIALES RELACIONADOS CON BANCOS PROPIEDAD DEL GOBIERNO

Muchos países tienen algunos bancos comerciales que son propiedad, en su totalidad o en partes importantes, del gobierno nacional o de otros organismos públicos¹³⁰¹. En otros países, los bancos comerciales propiedad del gobierno comprenden la mayoría del sistema bancario, por lo general por razones históricas.

En principio, todos los bancos deben estar sujetos a los mismos estándares operacionales y de supervisión sin importar quien los posee; no obstante, la naturaleza única de los bancos comerciales propiedad del gobierno debería ser reconocida.

Los bancos comerciales propiedad del gobierno típicamente tienen el soporte de los recursos del gobierno. Esto provee de apoyo y fortaleza adicional a estos bancos. Aunque este soporte gubernamental puede ser ventajoso, también debe notarse que la corrección de problemas de estos bancos se difiere en ocasiones y que el gobierno no siempre está en posición de recapitalizar a estos bancos cuando ello se requiere. Al mismo tiempo, este soporte puede llevar a una toma excesiva de riesgos por la gerencia del banco. Además, la disciplina del mercado puede ser menos efectiva cuando los participantes del mercado saben que un banco en particular tiene el apoyo pleno del gobierno y en consecuencia tiene acceso a fondeo más amplio (y posiblemente más barato) que el disponible para bancos privados comparables.

En consecuencia, es importante que los supervisores busquen asegurar que los bancos comerciales propiedad del gobierno operen con el mismo alto nivel de calidad profesional y disciplina que el requerido a bancos comerciales privados, para preservar una fuerte cultura crediticia y de control en el sistema bancario general. Además, los supervisores deben aplicar sus métodos de supervisión de igual manera en los bancos comerciales propiedad del gobierno que en el resto de los bancos comerciales.

APENDICE II

PROTECCION DE LOS DEPOSITOS

No obstante los esfuerzos de los supervisores, pueden suscitarse quiebras bancarias. En estas ocasiones, las posibles pérdidas de todos o parte de los fondos incrementa el riesgo de que los depositantes pierdan la confianza en otros bancos. En consecuencia, muchos países han establecido planes de seguro de depósito para proteger a los pequeños depositantes. Estos planes normalmente son organizados por el gobierno o el Banco Central, o por la asociación de banqueros relevante y son obligatorios en lugar de voluntarios. Los seguros de depósitos proveen de una red de seguridad a muchos acreedores bancarios, incrementando la confianza del público en los bancos y haciendo más estable el sistema financiero. Una red de seguridad también puede limitar el efecto que los problemas de un banco puedan causar en otros bancos sanos en el mismo mercado, reduciendo así la posibilidad de contagio o reacción en cadena dentro del sistema bancario como un todo. Un beneficio clave de los seguros de depósitos es que, en conjunto con procedimientos de salida lógicos, otorgan al supervisor mayor libertad para dejar que los bancos quiebren.

1. El Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria es un Comité de autoridades supervisoras bancarias que fue establecido por los Gobernadores de los bancos centrales del Grupo de los Diez Países en 1975. Está compuesto por representantes a nivel ejecutivo de autoridades supervisoras bancarias y bancos centrales de Bélgica, Canadá, Alemania, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. Generalmente se reúne en el Banco de Pagos Internacionales en Basilea, donde está localizada su Secretaría permanente.
2. En aquellos países en que las instituciones financieras no bancarias proveen servicios financieros similares a los de los bancos, muchos de los Principios

establecidos en este documento también pueden ser aplicados a esas instituciones financieras no bancarias.

3. Asociación de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina y el Caribe, Grupo Off-shore de Supervisores Bancarios, Foro SEANZA de Supervisores Bancarios, Grupo EMEAP de Estudio en Supervisión Bancaria, Grupo de Supervisores Bancarios de los Países Arabes, Grupo de Supervisores Bancarios de Europa del Este y Central, Grupo de Supervisores Bancarios del Este y Sur de Africa, Comité de Supervisores Bancarios de Africa del Oeste y Central, y el Grupo Regional de Asia Central y Transcaucasia.
4. Este documento hace referencia a una estructura gerencial compuesta por un consejo de administración y la alta gerencia.
5. Debido a que los arreglos de seguros de depósito interactúan con la supervisión, algunos principios básicos se discuten en el Apéndice II del presente documento.
6. Esto incluye todas las palabras que se derivan de la palabra banco, incluyendo bancario.
7. En muchos países un accionista principal se define como aquel que posee diez por ciento o más del capital accionario de un banco.
8. Con relación en las pruebas de idoneidad, cuando sea apropiado, se puede hacer una diferencia entre el consejo superior y el consejo ejecutivo.
9. Ver Estándares mínimos para la supervisión de grupos bancarios internacionales y sus establecimientos transfronterizos. Volumen III del Compendio.

10. Ver La Supervisión de la banca transfronteriza (Anexo B) Volumen III del Compendio para una guía sobre cómo evaluar si un supervisor es capaz de realizar tales labores.

11. Estos porcentajes establecidos típicamente están entre el rango de cinco a diez por ciento.

12. Ver Convergencia internacional de la medición y estándares de capital. Volumen I de Compendio.

13. Aunque el Acuerdo se aplica a bancos internacionalmente activos, muchos países también aplican el Acuerdo a sus bancos domésticos.

14. Los supervisores deberían, obviamente considerar vigilar la suficiencia de capital en los bancos sobre bases no consolidadas.

15. Como una guía para los controles apropiados para las concentraciones de riesgos, el Comité de Basilea ha adoptado un documento de las mejores prácticas para lo que se considera grandes exposiciones crediticias. Este documento, de 1991, trata las definiciones de exposición crediticia, deudores individuales y partes relacionadas, y también discute los niveles apropiados de los límites de

grandes exposiciones y los riesgos que surgen de diferentes formas de concentración de activos. Ver “Midiendo y controlando grandes exposiciones”. Volumen I del Compendio.

16. Estos asuntos fueron tratados en el documento del Comité de Basilea de 1982 Administración de los préstamos internacionales de los bancos. Volumen I del Compendio.

17. En enero de 1996 el Comité de Basilea emitió un documento que enmendó el Acuerdo de capital implantando un nuevo cargo de capital relacionado con el riesgo de mercado. Este cargo de capital entra en vigencia al final de 1997. Para calcular el cargo de capital, los bancos tendrán la opción de usar la metodología estándar o sus propios modelos internos. Las autoridades supervisoras del G-10 planean utilizar backtesting (es decir, comparaciones ex post entre las predicciones resultantes del modelo y el desempeño real) junto con los sistemas internos de medición de riesgo del banco como base para aplicar los cargos de capital. Ver Panorama de la Enmienda al Acuerdo de Capital para incorporar los riesgos de mercado, y Esquema supervisorio para la utilización de backtesting, junto con el enfoque de modelos internos para requerimientos de capital por riesgos de mercado. Volumen I del Compendio.

18. Ver Supervisión de las posiciones en moneda extranjera de los bancos. Volumen I del Compendio.

19. El Comité de Basilea recientemente ha establecido un subgrupo para estudiar asuntos relacionados con la administración del riesgo y los controles internos y para proveer de guías adecuadas a la industria bancaria.

20. El Comité de Basilea ha emitido recientemente un documento relacionado con la administración del riesgo de tasa de interés, que enlista una serie de principios a ser utilizados por las autoridades supervisoras para evaluar la administración del riesgo de tasa de interés en bancos individuales. Ver Principios para la Administración del riesgo de tasa de interés. Volumen I del Compendio.

21. El Comité de Basilea ha emitido un documento que establece los principales elementos de un modelo analítico para administrar y medir la liquidez. Aunque el documento se centra en el uso de este esquema por parte de bancos grandes e internacionalmente activos, provee una guía que puede ser útil para todos los bancos. Ver Un esquema para la administración y medición de liquidez. Volumen I del Compendio.

22. En algunos países los supervisores recomiendan que los bancos establezcan un comité de auditoría” dentro del consejo de administración. El objetivo de este

comité es facilitar el desempeño efectivo del consejo en sus funciones de supervisión.

23. Ver Prevención del uso del sistema bancario por criminales para el lavado de dinero. Volumen I del Compendio.

24. En algunos países los auditores externos que son contratados por la agencia de supervisión para realizar trabajo en su nombre son llamados contadores externos.

25. El Comité de Basilea ha revisado las relaciones entre los supervisores bancarios y los auditores externos y ha desarrollado una serie de mejores prácticas para los supervisores en lo que se refiere a su interacción con los auditores externos. Ver Relaciones entre supervisores bancarios y auditores externos. Volumen III del Compendio.

26. El Comité de Basilea recomendó la supervisión sobre bases consolidadas en su documento. Supervisión consolidada de las actividades internacionales de los bancos. Volumen I del Compendio.

27. La información que se considera especialmente sensible varía de país a país; no obstante, típicamente se incluye la información relacionada con cuentas individuales de clientes, así como problemas que el supervisor está ayudando al banco a resolver.

28. El Comité de Basilea ha establecido recientemente un subgrupo para estudiar asuntos relacionados con la divulgación y para proveer de guías detalladas a la industria bancaria.

29. Ver Principios para la supervisión de los establecimientos extranjeros de los bancos, Estándares mínimos para la supervisión de grupos bancarios internacionales y sus establecimientos transfronterizos y la supervisión de la banca transfronteriza, todos contenidos en el Volumen III del Compendio.

30. Estos pueden incluir bancos de ahorro y cooperativas. Estos bancos comerciales son diferentes, sin embargo, de los bancos de política que típicamente se especializan en ciertos tipos de préstamo o están dirigidos a algunos sectores de la economía