

INTERNACIONALIZACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA BANCA EN CHILE*

Christian Larraín

Desde el punto de vista de la regulación bancaria, en este trabajo se analizan las condiciones que se requieren para sostener una internacionalización de la banca en todas sus dimensiones, maximizándose los beneficios del proceso y garantizándose una adecuada cobertura de los distintos tipos de riesgos involucrados.

Existe amplia evidencia internacional sobre los beneficios que la internacionalización de la banca puede aportar al proceso de desarrollo de un país, tales como expandir el ámbito de los negocios más allá de las limitadas fronteras internas; permitir una mayor diversificación y contribuir así a reducir el riesgo del sistema bancario; ampliar el proceso exportador (en el caso de la economía chilena) desde actividades ligadas a los recursos naturales hacia otras provenientes del sector servicios, con alto valor agregado e intensivas en conocimiento. Sin embargo, la evidencia también señala una serie de riesgos asociados a dicha internacionalización, en particular el llamado riesgo-país.

A la luz de la evidencia internacional, se formulan una serie de propuestas para dar adecuada cobertura a dichos riesgos, tales como

CHRISTIAN LARRAÍN. Master en Economía, Universidad Católica de Lovaina-La Nueva. Candidato a Doctor en Economía en la misma universidad. Licenciado en Ciencias Económicas, Universidad de Chile. Coordinador de Finanzas Internacionales del Ministerio de Hacienda.

*Agradezco los comentarios de Heinz Rudolph y Rodrigo Vergara a una versión anterior de este trabajo.

la necesidad de evaluar la opción de dar facultades de tipo prudencial a la S.B.I.F. para regular las colocaciones externas; definir una metodología de evaluación de riesgo-país que permita generar provisiones, sobre la base de una adaptación del esquema español e inglés; generar un esquema de incentivos que, sin afectar la competitividad internacional de los bancos chilenos, apunte a fortalecer sus respectivos patrimonios; ampliar las facultades actuales de la S. B. I. F. para efectuar monitoreo *in situ*, las que deben ser aplicadas con criterios predefinidos y considerando las fortalezas y debilidades de cada institución, y buscar convenios de fiscalización que permitan garantizar que el monitoreo *in situ* podrá llevarse a efecto cuando sea necesario.

La internacionalización de la banca es una de las áreas con más potencial en el proceso de globalización de la economía chilena, tanto por las ventajas competitivas que presenta nuestro sistema bancario respecto de sus pares de la región como por tratarse de un área hasta ahora no explotada.

En este trabajo damos por sentado que la banca chilena tiene ventajas competitivas para competir con sus pares regionales, sin adentrarnos en el análisis del tema. Para nuestros efectos, basta señalar que tales ventajas responden a la buena posición internacional de nuestro país en materia de clasificación de riesgo, a la vasta experiencia en evaluación de riesgos crediticios en un contexto de mercado, a la creciente presencia de empresas chilenas en países de la región, al fuerte desarrollo de la industria de las telecomunicaciones, que constituye un factor fundamental para dar transabilidad internacional a una serie de productos bancarios sin una presencia física, y a la fortaleza del organismo regulador.

Existe amplia evidencia internacional respecto de los beneficios que la internacionalización de la banca puede aportar al proceso de desarrollo de un país, tales como expandir el ámbito de negocios más allá de las limitadas fronteras internas; generar mayor diversificación, lo que contribuye a reducir el riesgo del sistema bancario; ampliar el proceso exportador de la economía desde actividades ligadas a los recursos naturales hacia otras provenientes del sector servicios con alto valor agregado e intensivas en conocimiento. Sin embargo, la evidencia también señala una serie de riesgos asociados a dicha internacionalización.

El objetivo central de este artículo es determinar las condiciones que, desde el punto de vista regulatorio, permitirían autorizar el proceso de internacionalización bancaria en todos sus campos, pero dando adecuada

cobertura a los riesgos que ello puede significar. Para ello, se analizan los principales instrumentos empleados a nivel mundial para propósitos de supervisión de la banca internacional. Finalmente, se analiza el marco regulatorio de la banca chilena actual, efectuándose una serie de recomendaciones destinadas a adecuarlo a la supervisión de actividades internacionales.

Cabe advertir que la perspectiva de este artículo es de tipo estructural, por lo que no nos adentramos en la discusión macroeconómica en cuanto a los efectos de la internacionalización bancaria sobre la capacidad de manejo monetario y cambiario del Banco Central, tema que ha sido largamente estudiado en otros trabajos.

I. BENEFICIOS Y RIESGOS POTENCIALES DE LA INTERNACIONALIZACIÓN BANCARIA

El desarrollo y expansión de la banca a nivel internacional es un fenómeno que ha adquirido gran fuerza durante los últimos veinticinco años. La gran expansión del comercio de bienes y servicios y la búsqueda de un proceso de arbitraje regulatorio, en un contexto de intenso desarrollo tecnológico en las áreas de telecomunicaciones e informática, han incentivado fuertemente la globalización de la banca.

Desde el punto de vista de los distintos países con una presencia relevante en la banca internacional, la experiencia señala que este sector puede aportar importantes beneficios al proceso de desarrollo económico, como lo muestran los casos de Suiza, EE.UU., Francia, Inglaterra, Japón y Alemania, entre otros.

Sin embargo, la evidencia también proporciona numerosos ejemplos de experiencias problemáticas asociadas a bancos con operaciones internacionales, como los tristemente célebres Banco Ambrosiano y el BCCI.

En esta sección se examinan los principales beneficios y costos potenciales que puede acarrear la internacionalización bancaria.

1. 1 El concepto de apertura financiera

Se entiende por liberalización financiera externa las acciones de política que incrementan el grado de facilidad con que los residentes pueden adquirir activos y pasivos denominados en moneda extranjera, y con que los no residentes pueden operar en los mercados financieros nacionales (Akyuz, 1993). Pueden distinguirse tres grandes tipos de transacciones: las

internas, que permiten a los residentes endeudarse libremente en los mercados financieros internacionales y a los no residentes invertir en forma irrestricta en los mercados financieros internos; las *externas*, que permiten a los residentes transferir capitales y mantener activos financieros en el extranjero, y a los no residentes emitir obligaciones y endeudarse en los mercados financieros internos; y las transacciones *internas en moneda extranjera*, que permiten relaciones en moneda extranjera de deudor y acreedor entre residentes, como es el caso de los depósitos bancarios y los préstamos en divisas.

Respecto del primer tipo de transacciones, estas son las que se encuentran más avanzadas en nuestro país. Si bien hay ciertas restricciones, en general existe una adecuada competencia y trato nacional entre instituciones financieras nacionales y extranjeras, las que pueden recurrir a los mercados financieros internacionales para su financiamiento.

El objeto de atención de este trabajo es el segundo tipo de transacciones, las externas, que permiten a los residentes transferir capitales y mantenerlos en el exterior, y a los no residentes emitir obligaciones y endeudarse en los mercados financieros internos. Específicamente, se trata de analizar la posibilidad de efectuar colocaciones e inversiones por parte de los bancos en el exterior.

1. 2 Los beneficios de la internacionalización bancaria

Distintos indicadores muestran la importancia que han adquirido las actividades internacionales de la banca. Bryant (1987) estima que las cuentas con monedas extranjeras o clientes extranjeros ascendían a cerca de 3,5 billones de dólares en 1986, lo que representaba cerca de un 32% del balance total del sistema bancario.

Asimismo, otro estudio (Levich, 1990) muestra un fuerte crecimiento del mercado de depósitos en euromonedas, lo que constituye uno de los componentes importantes de lo que se considera banca internacional. Este mercado se expandió a una tasa de crecimiento anual compuesto cercana al 20%, entre 1960 y 1988.

Distintas son las razones que explican este fuerte crecimiento. En primer término, como lo indica Bryant (1987), el mayor volumen del comercio internacional ha inducido un aumento significativo de los activos y pasivos internacionales (aceptaciones bancarias y préstamos bancarios de corto plazo). Así como el comercio internacional ha crecido más de prisa que la actividad interna, la actividad bancaria internacional ha crecido más de prisa que el comercio mundial de bienes. En segundo lugar, la elimina-

ción de los controles de capital en la mayoría de los países industrializados ha favorecido la expansión de la banca internacional. Tercero, la internacionalización ha estado motivada por la búsqueda de la minimización de la carga regulatoria en un contexto de ausencia de homogeneidad en las regulaciones de cada país. Cuando se evalúa la internacionalización de los bancos estadounidenses y japoneses, y las actividades de los bancos alemanes en Luxemburgo, no cabe duda de que factores tales como los controles de la tasa de interés y las restricciones impuestas a las actividades permitidas desempeñaron un papel fundamental en la expansión de sus actividades internacionales (Swary y Topf, 1993).

El último factor que ha favorecido la internacionalización ha sido el fuerte desarrollo tecnológico en el ámbito de las telecomunicaciones y la informática. Tradicionalmente, dada la naturaleza de los servicios financieros y de la relación exigida con el cliente, la internacionalización bancaria requería el desplazamiento físico de sucursales o filiales bancarias para poder abastecer los mercados de otros países. Sin embargo, el desarrollo tecnológico está facilitando cada vez más la internacionalización sobre la base de servicios transfronterizos, de un país a otro, sin necesidad de desplazamiento físico hacia el exterior (UNCTAD, 1995).

Diversos son los casos cuyas bancas han contribuido al proceso de internacionalización de sus respectivos países, entre los cuales destacan Suiza, Alemania, Francia, Reino Unido, Japón, Canadá y Estados Unidos. Es evidente que no están incluidos en el listado países de menor desarrollo relativo, ni siquiera del grupo de los llamados países emergentes, dada la menor competitividad internacional de los sistemas financieros de dichos países.

Desde el punto de vista de los países con presencia relevante en la banca internacional, la internacionalización les ha permitido alcanzar diversos beneficios. Entre los más importantes están la posibilidad de aprovechar nuevos mercados que han favorecido su expansión más allá de las limitadas fronteras internas, con todo lo que ello significa en términos de rentabilidad y empleo; la posibilidad de una mayor diversificación de exportaciones para países orientados hacia los mercados externos, complementando las exportaciones del sector real de la economía con aquellas provenientes del sector servicios, altamente intensivo en mano de obra calificada y conocimiento; la capacidad de minimizar los vaivenes de la economía originados en el ciclo económico interno, al complementarlo con inversiones en el exterior cuyos réditos responden a las condiciones de otras economías.

Dentro del conjunto de beneficios antes mencionados, un rasgo característico en la mayor parte de los países cuyas bancas se han internacio-

nalizado, es el acompañar la expansión en el exterior de inversiones de empresas productivas, lo que mejora el acceso al financiamiento de dichas empresas. Esta situación se ha dado en los casos de Francia, donde el primer camino para la expansión en el extranjero fue la atención de las necesidades de las empresas multinacionales y las exportaciones francesas; el Reino Unido, donde las colonias y países de la Mancomunidad aportaban una base natural para el establecimiento de redes de sucursales en el exterior; de los bancos japoneses en EE.UU.; de los bancos estadounidenses, apoyando a las corporaciones de su país en el desarrollo de negocios multinacionales, y otros (Swary y Topf, 1993).

En el caso latinoamericano, otro de los elementos importantes estriba en que la internacionalización de los sistemas bancarios domésticos puede reducir bastante los riesgos macroeconómicos enfrentados por el sistema. Permitir a los bancos de propiedad de los residentes diversificarse internacionalmente los volvería menos vulnerables a grandes choques económicos específicos (Gavin y Hausman, 1995).

1. 3 Los riesgos de la internacionalización bancaria

a) Aspectos conceptuales

Sin perjuicio de los beneficios asociados al proceso de internacionalización de la banca, también ello puede significar costos, en la medida que los resguardos no sean los adecuados para dar cobertura a los riesgos del proceso. Es claro que nos estamos refiriendo a los riesgos diversificables, ya que pueden existir determinados choques de naturaleza sistémica frente a los cuales la regulación no podrá dar respuesta.

En un contexto de internacionalización, los objetivos de los reguladores bancarios siguen siendo los mismos que internamente: minimizar el riesgo sistémico y la exposición de los recursos públicos comprometidos, regular los conflictos de interés que puedan afectar la transparencia y la fe pública, y promover un campo de juego nivelado (*level playing field*) entre distintas tecnologías de financiamiento. Sin embargo, las operaciones internacionales agregan una mayor complejidad a la tarea del supervisor, ya que se abren nuevas vías a través de las cuales la regulación puede evadirse, especialmente en lo referido a conflictos de interés.

Para efectos del análisis de los riesgos envueltos, es necesario distinguir entre colocaciones transfronterizas e inversiones directas en el exterior,

ya sea a través de sucursales o filiales bancarias. En el caso de las colocaciones externas, lo más relevante que se incorpora es el llamado riesgo país. Este riesgo, de naturaleza distinta del riesgo de crédito asociado al deudor individual, comprende el riesgo soberano y el riesgo de transferencia.

Riesgo soberano es el de los acreedores de los Estados o de entidades garantizadas por ellos, en cuanto pueden ser ineficaces las acciones legales contra el prestatario o último obligado al pago por razones de soberanía (para mayores antecedentes véase Dale, 1984). Riesgo de transferencia es aquel en el que incurren los acreedores extranjeros de los residentes de un país que experimenta una incapacidad general para hacer frente a sus deudas, por carecer de la divisa o divisas en que estén denominadas.

Un estudio de Salomon-Brothers (1993) revela importantes aspectos del tema del riesgo-país. Primero, las insolvencias de países y reprogramaciones no son eventos poco frecuentes, y es altamente probable que habrá más casos en el futuro. La clave es determinar qué países en desarrollo están en una senda adecuada hacia un status de países mejor clasificados.

En particular, la experiencia de América Latina muestra una historia riesgosa al respecto, con frecuentes incumplimientos, la cual debe ser ponderada al momento de evaluar el éxito de los programas de transformaciones estructurales emprendidos en muchos de estos países. Además, los casos de incumplimiento por mera voluntad son pocos y ocurren bajo circunstancias de extrema inestabilidad política. Esto es un llamado de atención respecto de la posibilidad de apertura de aquellos países que puedan mostrar una fuerte inestabilidad política.

Además del efecto negativo que puede generar para la solvencia de un banco una situación de incobrabilidad de sus colocaciones internacionales, existe una potencial externalidad negativa asociada a la capacidad de endeudamiento externo de otras instituciones. En efecto, en la medida que dichas colocaciones externas estén financiadas con recursos provenientes del exterior, la eventualidad de incobrabilidad puede generar una incapacidad del banco chileno de responder a sus compromisos con el exterior, lo que puede afectar negativamente no sólo al banco comprometido sino al conjunto del sistema financiero y, por esa vía, a la economía de un país como un todo.

En el caso de las inversiones directas de los bancos en el exterior, el riesgo sistémico puede extenderse, a través de un efecto de contagio, más allá de las fronteras individuales (Herring y Litan, 1995). Lo primero es el contagio a través de los depositantes, asociado al hecho de que una corrida en una inversión externa de un banco pueda afectar la confianza de los depositantes del banco en el otro país donde el banco tiene operaciones. La otra cara del problema es que, en el evento de que el banco perciba que la

insolvencia de su operación externa puede afectar su imagen, esté dispuesto a apoyarlo con recursos, lo que incluso puede generarle pérdidas más allá del capital invertido.

Ahora bien, para efectos de evaluar este riesgo es necesario distinguir entre sucursales, filiales y “joint-ventures” en el exterior. La razón es que el compromiso que pueden significar para la imagen de un banco las operaciones de una sucursal, que para todos los efectos es una prolongación del banco afuera, es totalmente distinto a las consecuencias que puede tener la insolvencia de una filial y, todavía, muy diferente a un “joint-venture”, donde la única participación del banco es un compromiso accionario minoritario.

Como veremos más adelante, las propuestas de Basilea en materia de supervisión discriminan con toda claridad entre sucursales, filiales y “joint-ventures”.

Finalmente, una tercera categoría de riesgos relevantes en la internacionalización bancaria tiene que ver con los conflictos de interés asociados a la utilización de las sucursales o filiales externas de los bancos para evadir disposiciones referidas a operaciones con partes relacionadas o, directamente, para llevar adelante fraudes. De este modo, es posible aprovechar determinados vacíos o “tierra de nadie” en materia regulatoria, donde ningún supervisor asume la responsabilidad por la fiscalización de las operaciones externas de los bancos ya sea para evadir el control del riesgo crediticio, lo que favorece la posibilidad de apoyar a empresas de un mismo grupo económico o, eventualmente, para efectos de fraude.

Evidentemente, este conflicto de interés puede acarrear claros perjuicios para el banco y ocasionar la insolvencia de un banco. La experiencia chilena durante la crisis financiera de comienzos de los ochenta es ilustrativa respecto de este tipo de problemas.

b) La evidencia empírica

Tanto en la experiencia internacional como en el caso chileno existen algunos casos negativos asociados a la acción de bancos con activa presencia internacional. Entre los ejemplos más destacados que ilustran esta situación están los casos del Banco Ambrosiano, el Bank of Credit and Commerce International (BCCI) y la Banca Nacional del Lavoro. En Chile, el caso quizás más destacado es el del Banco Andino.

Una de las situaciones más conocidas de problemas con bancos internacionalizados ocurrió con el Banco Ambrosiano, un prominente banco

italiano que quebró en 1983. Banco Ambrosiano SpA controlaba una sociedad de inversiones en Luxemburgo, el Banco Ambrosiano Holdings (BAH). El BAH fue autorizado en Luxemburgo como conglomerado financiero, no como banco, y entonces no quedó sujeto a regulación bancaria en Luxemburgo. A pesar de ello, dadas las rigurosas garantías del secreto bancario en dicho país que protegen a los conglomerados financieros del escrutinio extranjero, el Banco de Italia fue incapaz de supervisar el BAH, a pesar de estar fuertemente involucrado en actividades bancarias, en particular en Nassau y con el Banco Ambrosiano Andino en Perú (Herring y Litan, 1995)

El BAH fue capaz de reunir 500 millones de dólares desde 250 bancos internacionales, gracias al aparente respaldo del Banco Ambrosiano SpA. A pesar de haber transcurrido más de una década, poco se sabe aún qué hizo el BAH con el dinero que finalmente lo llevó a la quiebra. Por un efecto de contagio, la situación de crisis se extendió no sólo al Banco Ambrosiano SpA, sino también a otros seis bancos italianos con similar organización (Herring y Litan, 1995).

Las autoridades italianas protegieron a los depositantes de su país, pero declinaron toda responsabilidad por las obligaciones de la filial luxemburguesa del banco (BAH), así como de las filiales latinoamericanas del BAH, argumentando que se trataba de una compañía tenedora de acciones más que de un banco, cuya sede quedaba fuera de su jurisdicción. Por su parte, las autoridades luxemburguesas opinaron que las matrices extranjeras tenían la obligación de apoyar a sus filiales y rechazaron toda responsabilidad por las obligaciones del BAH, ya que se había registrado como compañía tenedora de acciones y no banco (Cornford, 1993).

El caso del BCCI también ha sido ampliamente estudiado. Los fundadores del banco diseñaron cuidadosamente su estructura para evitar la supervisión consolidada en todos aquellos países en los cuales ellos hicieron negocios. Establecieron una sociedad de inversiones en Luxemburgo, y subsidiarias bancarias fueron establecidas en países con fuertes secretos bancarios: Luxemburgo e Islas Caymán. Sin embargo, la mayoría de las decisiones de gestión fueron manejadas desde Londres y Pakistán (Herring y Litan, 1995).

Como resultado, ninguna autoridad supervisora fue capaz de anticipar la caída del banco hasta que ocurrió en 1991. Asimismo, ni Luxemburgo ni las Islas Caymán tenían los recursos para supervisar las operaciones del BCCI a escala mundial, y el Banco de Inglaterra no asumió la carga de supervisar las operaciones globales de un banco que ellos no autorizaron.

El caso del BCCI demostró las limitaciones de la supervisión bancaria internacional cuando está confrontada con operadores inescrupulosos

que tratan de explotar los vacíos en los sistemas nacionales de supervisión, aun cuando las autoridades supervisoras intenten coordinarse (BIS, 1992; Herring y Litan, 1995).

En el caso chileno, el ejemplo más ilustrativo de este tipo de problemas es el del Banco Andino. Dicho banco, cuyo principal accionista era un banco chileno, operaba en una plaza con características “off-shore”, es decir, como una especie de puerto libre bancario. La razón por la cual a los bancos les conviene hacer estas operaciones a través de bancos sucursales o filiales “off-shore” es que evitan tributaciones de sus países de origen y obtienen fondos más baratos en las operaciones “funding”.

Lamentablemente en este caso, y en especial a partir de agosto de 1981, el sistema sirvió además para operar fraudulentamente. A través del Banco Andino era posible saltarse los límites de operaciones relacionadas. El Banco Andino, al igual que sus congéneres en Panamá, simplemente registraba a su nombre en los libros las operaciones de crédito que otorgaban sus bancos accionistas, cuyo riesgo correspondía exclusivamente al banco ordenante de la operación. El banco accionista ponía los fondos a disposición del Banco Andino depositándolos en alguna cuenta de éste, normalmente en algún banco norteamericano.

De este modo, la utilización de bancos instalados en el exterior fue un mecanismo más dentro de las acciones emprendidas por bancos chilenos para evadir las disposiciones de crédito con partes relacionadas, todo lo cual contribuyó fuertemente a la insolvencia de estas instituciones cuando se gatilló la crisis macroeconómica.

II. PROVISIONES POR RIESGO-PAÍS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Tal como su nombre lo indica, la provisión por riesgo-país es uno de los instrumentos más utilizados a nivel internacional para que los bancos internalicen las potenciales externalidades negativas que pueden originarse en un proceso de colocaciones externas de las instituciones financieras. Esta provisión apunta a dar cobertura a un riesgo distinto del asociado a la capacidad de pago de un deudor individual, ya que se aplica en forma pareja a todos los créditos colocados en un determinado país, con independencia de las características particulares de cada crédito. En este sentido, constituye una especie de provisión por riesgo en el origen.

En esta sección se analizan las metodologías de provisiones por riesgo-país utilizadas en España, Estados Unidos e Inglaterra. A partir de

una descripción somera de dichas metodologías, se efectúa un análisis comparativo de las fortalezas y debilidades de cada una de ellas.

2.1 El caso español

En términos generales, el sistema aplicado en España entrega a cada una de las entidades privadas la tarea de definir las provisiones por riesgo-país, sobre la base de una metodología definida por el sector público que contiene los criterios generales que debe considerar cada institución financiera al momento de clasificar los créditos de acuerdo al riesgo-país.

La metodología considera que cada institución debe clasificar a los países dentro de seis grupos, ordenados de menor a mayor riesgo: 1) países pertenecientes a la OCDE; 2) países distintos de los anteriores; 3) países con dificultades transitorias; 4) países dudosos; 5) países muy dudosos; 6) países fallidos (Banco de España, 1991).

Para efectos de clasificar a los países en alguno de los grupos anteriores, las instituciones deberán considerar la evolución de la balanza de pagos, el nivel de endeudamiento y de cargas por servicio de la deuda, las cotizaciones de las deudas en los mercados secundarios internacionales y otros indicadores y circunstancias de cada país.

Sin perjuicio de lo anterior, la metodología entrega criterios más específicos de clasificación, en función básicamente del comportamiento histórico de pagos de los países, tales como que hayan interrumpido por más de tres meses, total o parcialmente, la amortización de sus deudas, hayan impuesto una renegociación unilateral de las deudas oficiales o bancarias, etc.

El esquema de provisiones que corresponde a cada uno de los grupos de riesgo-país es el siguiente (ibídem):

- países incluidos en el Grupo 2: provisión no inferior a 1,5%;
- países con dificultades transitorias: provisión no inferior al 15%;
- países dudosos: provisión no inferior al 20% el primer año, y sube al 35% el segundo año;
- países muy dudosos: provisión no inferior al 50%; 75% el segundo año; 90% al inicio del tercer año;
- países fallidos: se castigan al 100%.

Cuando en un mismo crédito concurren el riesgo de insolvencia y el riesgo-país, la cobertura y clasificación del mismo se realizarán por el concepto que implique mayor exigencia.

2.2 El caso de EE.UU.

El sistema aplicado en EE.UU. es muy diferente al español, dado que la clasificación de riesgo-país es efectuada fundamentalmente por un organismo público *ad hoc*, el que comunica dicha clasificación en forma reservada a cada una de las instituciones con préstamos internacionales. En 1983, el Congreso aprobó la International Lending Supervision Act, la cual fijó nuevos criterios para la revisión del riesgo-país y estableció ciertas circunstancias en las cuales los bancos deben hacer provisiones (Stokes, 1985).

El encargado de esta tarea es el Interagency Country Exposure Review Committee (ICERC), que comprende la Office of Comptroller of the Currency (OCC), el Federal Reserve Board (FED) y el Federal Deposit Insurance Corp. (FDIC). Las agencias supervisoras americanas tienen la responsabilidad prudencial de evaluar la exposición internacional de los bancos, no sólo por las potenciales pérdidas, sino también en un sentido dinámico para detectar tempranamente dificultades de repago las cuales pueden resultar en activos ilíquidos o malos para los bancos de EE.UU. (Bench, 1983).

Primero, el ICERC recibe detallados estudios de países que prepara el Federal Reserve System. Los estudios analizan los factores de riesgo económicos, sociales y políticos de un país, junto con proveer información estadística respecto de deuda externa, balanza de pagos y condiciones económicas generales. Segundo, el FED de Nueva York también prepara y envía al ICERC un listado de países estadísticamente clasificados según su capacidad de servir sus obligaciones externas. Tercero, el ICERC revisa los registros de países de cada uno de los bancos y discute las condiciones de los países con los encargados de los departamentos internacionales de los mismos. También el ICERC accede a la información gubernamental respecto de los países evaluados.

Con toda esta información cuantitativa y cualitativa, el ICERC categoriza a los países sobre la base del grado en el cual las condiciones sociales, económicas y políticas afectan la capacidad del país de repagar a los bancos de EE.UU. A partir de lo anterior, las categorizaciones de países del ICERC son: fuerte; moderadamente fuerte; débil; subestándar; dudoso; insolvente.

Las tres primeras categorías de préstamos no requieren ninguna provisión específica por parte de los bancos. Cuando un país no está enfrentando sus pagos externos o no está implementando programas de ajuste económico, puede ser clasificado como subestándar. Si bien esta clasifica-

ción tampoco es mandataria, en la práctica tiene un impacto claramente negativo en la capacidad de endeudamiento de los países.

Cuando un país no ha pagado intereses durante más de seis meses y no está trabajando con el FMI para restaurar el servicio de su deuda, el ICERC debe clasificarlo como “valor deteriorado”. Esto significa una provisión de 10% en forma inmediata; si cuatro meses más tarde el préstamo permanece en similar situación, se agregará una provisión del 15%, sucesivamente, hasta que el préstamo sea castigado.

2.3 El caso de Inglaterra

El sistema inglés puede ser visto como un caso intermedio entre una metodología que entrega gran discrecionalidad a las instituciones financieras como en España, versus el sistema de EE.UU. donde el mayor peso lo tiene una institución pública como el ICERC.

En el caso inglés, el Banco de Inglaterra diseñó una matriz que debe ser utilizada por cada una de las instituciones financieras para efectos de aplicar el riesgo-país. Si bien esto constituye un rasgo común con el caso español, la gran diferencia es que la matriz es un sistema parametrizado, que deja poco espacio a la discrecionalidad individual de las instituciones financieras, e incluso define las fuentes de información que deben emplearse para cada uno de los factores considerados en la matriz (Bank of England, 1993).

Los factores considerados caen en tres categorías:

- factores A: revelan evidencia de la incapacidad o falta de voluntad de un país de pagar sus compromisos, en la fecha que corresponda o después;
- factores B: muestran dificultades transitorias de un país para enfrentar sus obligaciones;
- factores C: proveen evidencia sobre la probabilidad de dificultades de pago en el futuro.

La matriz incluye un total de doce factores bajo estas tres categorías, todos de carácter cuantitativo en áreas de endeudamiento y balanza de pagos, excepto uno de carácter cualitativo. En su forma original, la matriz se aplicaba únicamente a países altamente endeudados, pero en la actualidad se aplica a todas las colocaciones transfronterizas de las instituciones financieras.

El resultado final para un país es simplemente la suma de los puntos individuales de cada factor. El resultado final clasifica a un país en una de ocho categorías, lo que a su vez gatilla un cierto nivel de provisiones que va desde un 5% a un 100% (Kouyoumdjian, 1990).

2.4 Fortalezas y debilidades de cada metodología

Un primer elemento a destacar es que, con independencia del énfasis que se ponga en el rol de instituciones privadas o públicas, el sector público es el que define los criterios a considerarse en la evaluación de riesgo-país, tanto por parte de los organismos públicos como privados. Esto significa una primera implicancia para el caso chileno, es decir, definir una metodología para ser aplicada en el tema del riesgo/país, lo que es válido incluso bajo el supuesto de que el énfasis de la clasificación esté en manos de las instituciones privadas.

En cuanto al sistema de EE.UU., un rasgo característico está en que su metodología puede incorporar factores de distinta índole, no sólo de tipo económico, sino también sociales y políticos, que la evidencia muestra que son de gran importancia para efectos de determinar el riesgo soberano. Sin embargo, esta metodología requiere un complicado *expertise*, y supone gran cantidad de información, que si bien en el caso de EE.UU. puede estar disponible, gracias a los recursos que se manejan y a la vasta red de bancos de EE.UU. en el exterior, no ocurre así en la mayoría de los países.

Por otra parte, un sistema que deja tanta discrecionalidad en manos de un ente público está abierto a numerosas presiones, no sólo privadas sino también públicas. Existe amplio reconocimiento de que el Secretariado del Tesoro o el Departamento de Estado, y a través de ellos la Casa Blanca, pueden influir en las decisiones del Comité.

En cuanto al sistema español, teóricamente tendría la gran ventaja de estar libre de presiones, dado que deja en manos de los privados la clasificación de riesgo-país. Sin embargo, esto puede generar un sesgo hacia el subaprovechamiento de las instituciones, especialmente en aquellos casos en los cuales algunas de ellas tengan gran concentración crediticia en algún país. Por ejemplo, es evidente que si una institución financiera tiene el 70% de sus colocaciones en Argentina, tendrá incentivos para subprovisionar en ese tipo de créditos. Si bien esto puede ser revisado por el organismo regulatorio, implicaría una fuerte carga para el regulador, considerando que no existen criterios preestablecidos lo suficientemente detallados sobre los cuales apoyar la revisión.

En este punto cabe señalar que tanto en el caso de EE. UU. como de Inglaterra, el sistema ha evolucionado desde una metodología muy abierta y apoyada en las instituciones privadas, hacia otra basada en criterios mandatorios por parte del sector público.

Por último, el rasgo característico del caso inglés está en ser un sistema muy parametrizado, lo que deja poco lugar a equívocos por parte de las instituciones privadas para el aprovisionamiento del riesgo-país. Asimismo, por tratarse de un continuo que va desde 5% a 100%, tiene la ventaja de requerir las provisiones no únicamente a países con problemas serios, como sucede en EE.UU. y España, sino también en el caso de países con problemas intermedios. Además, el hecho de que la metodología sea pública, y que lo sean a su vez las fuentes de información para aplicarla, elimina cualquier sospecha de discrecionalidad por parte del regulador, lo que facilita la tarea de supervisión de cada institución privada.

El carácter cuantitativo, que constituye una de las grandes ventajas del sistema inglés, puede ser una limitación en la medida que deje fuera factores relevantes para efectos de la evaluación de riesgo-país, fundamentalmente de carácter cualitativo.

III. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN DE ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LOS BANCOS

3.1 El Acuerdo de Basilea para la adecuación de capital

Tal como se vio en secciones anteriores, la globalización de las finanzas limitó el alcance y el poder de las regulaciones bancarias internas. La globalización significó también que los problemas de liquidez o de solvencia de un banco extranjero o de la sucursal en el extranjero de un banco local podían tener serias repercusiones en el mercado interno.

Lo anterior generó un cuadro propicio para la cooperación regulatoria internacional, la que adquirió cuerpo con las primeras manifestaciones de crisis bancarias (Kapstein, 1992). Resultaba obvio que las sucursales y las subsidiarias de bancos extranjeros estaban escapando a una supervisión adecuada, y éste era el problema que tuvo que resolver el recién creado Comité de Basilea en febrero de 1975. Aun cuando los acuerdos del Comité van dirigidos en primera instancia a los países miembros,¹ se ha procurado una aceptación más amplia de los principios en que se basan.

¹ Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Reino Unido, Suiza y Suecia.

Con la crisis de la deuda externa que sobrevino a comienzos de los ochenta, quedó de manifiesto la necesidad de fortalecer el sistema de pagos internacionales. Los bancos no tenían suficiente capital para absorber las pérdidas, y al percatarse los depositantes de tal situación, retirarían sus fondos, llevando a las instituciones financieras al colapso.

En este escenario, si bien es cierto que el aumento del capital bancario en los distintos países contribuiría a restaurar la confianza en el sistema financiero internacional, la adopción individual en cada país se estrellaba con el interés de no afectar negativamente la competitividad internacional de la banca. La solución obvia del dilema era fomentar la convergencia internacional de las regulaciones bancarias, particularmente en el área de la suficiencia de capital (Kapstein, 1992; Larraín y Zurita, 1993).

El incremento en el requerimiento de capital obedece a que éste constituye una de las variables claves de la solvencia de los bancos, lo cual también constituye un consenso a nivel de la literatura financiera especializada (Mishkin, 1992; Stiglitz, 1994; O'Keefe, 1993). Los beneficios de una adecuada dotación de capital de los bancos pueden resumirse así (Treasury Department, 1991):

- i) Menor probabilidad de insolvencia bancaria. Mientras más capital tiene un banco, mejor puede afrontar pérdidas inesperadas sin llegar a ser insolvente, dando tiempo al regulador para actuar prudentemente;
- ii) Menos incentivos para tomar riesgos y mayor compromiso del directorio en la marcha del banco (Stiglitz, 1994). Los accionistas con poco capital comprometido tienen incentivos para tomar riesgos excesivos. A medida que un banco compromete su capital a niveles cercanos a la insolvencia, los incentivos perversos se acentúan, ya que tiene mucho que ganar y poco que perder;
- iii) Reducción de la exposición del seguro de depósitos. Cuando un banco cae en insolvencia, cada peso de pérdida que absorbe el capital es un peso menos que asume el patrimonio público.

La propuesta de Basilea en materia de adecuación de capital apuntó finalmente a un patrimonio mínimo de 8%, en relación a los activos ponderados por riesgo.

3.2 La coordinación entre supervisores y las propuestas de Basilea

La cooperación entre organismos supervisores bancarios es esencial para garantizar, primero, que ninguna institución se quedará sin monitoreo y, segundo, que cada institución recibirá el grado de supervisión que requiere (Herring y Litan, 1995). Específicamente, la cooperación debiera apuntar a:

- asignar las responsabilidades de la supervisión externa —es decir, cómo se distribuye la supervisión según el tipo de institución de que se trate (sucursal, filial, coligada)— y la fiscalización en materia de solvencia y liquidez;
- definir procedimientos comunes en materia de apertura de negocios bancarios en el extranjero;
- mejorar los conductos que faciliten el intercambio de información relevante entre supervisores, en particular en situaciones que revistan mayor gravedad;
- coordinar acciones conjuntas destinadas a solucionar situaciones problemáticas o a prever su materialización.

El Acuerdo de Basilea propone una serie de principios que debieran orientar las relaciones entre organismos supervisores y la asignación de responsabilidades de supervisión entre los mismos. La aceptación de estos principios no garantiza por sí misma que no se produzcan brechas en la supervisión de las actividades internacionales de los bancos. En tales casos, es responsabilidad de la autoridad de la casa matriz evaluar si la autoridad del país huésped es capaz de emprender una supervisión adecuada, y la autoridad huésped debería informar a la autoridad matriz si no está en una posición de emprender tal supervisión.

En aquellos casos en que la supervisión de la autoridad huésped es inadecuada, la autoridad matriz debería extender su supervisión en la medida de lo posible o estar preparada para desalentar al banco matriz de continuar operando el establecimiento en cuestión.

La autoridad huésped es responsable de la operación en su territorio de los establecimientos internacionales de los bancos como instituciones individuales, mientras que la autoridad matriz es responsable por ellos como partes de un grupo bancario más amplio donde existe una responsabilidad supervisora general respecto de sus actividades mundiales consolidadas.

En materia de supervisión de grupos bancarios con actividades supranacionales, el Comité de Basilea propone cuatro estándares mínimos para guiar la cooperación entre organismos supervisores bancarios. Dichos

estándares debieran ser aplicados por las autoridades supervisoras nacionales en su propia evaluación de sus relaciones con autoridades supervisoras en otros países.

En particular, una autoridad del país huésped, en cuya jurisdicción un banco o grupo bancario planea expandirse, está llamada a determinar si la autoridad supervisora del banco o grupo bancario está en condiciones de enfrentar los estándares mínimos.

Dada su importancia, a continuación se describen brevemente los estándares señalados (Bank for International Settlements, 1992):

- *Todos los grupos bancarios o bancos internacionales deben ser supervisados por la autoridad del país matriz, la que a su vez ha de realizar con idoneidad la supervisión consolidada.*

Para enfrentar este estándar, la autoridad del país matriz debería: (a) recibir información consolidada y prudencial sobre las operaciones globales del banco, verificar la confiabilidad de dicha información a través de inspecciones en terreno; (b) tener la capacidad de impedir que determinadas estructuras dificulten la supervisión consolidada o prudencial; (c) tener la capacidad de impedir que un banco establezca una institución en determinada jurisdicción.

- *La creación de un establecimiento bancario en el exterior debe contar con el consentimiento previo tanto de la autoridad supervisora del país huésped como de la autoridad supervisora en la cual el grupo bancario tiene su matriz.*

En ausencia del consentimiento otorgado tanto por la autoridad supervisora correspondiente del país matriz como del país huésped, la autorización para abrir un establecimiento bancario en el exterior no debiera concederse.

Mientras la solidez del banco debiera ser juzgada según su condición global, al revisar las postulaciones para la apertura en el exterior las autoridades supervisoras bancarias, tanto del país matriz como del huésped, debieran poner especial énfasis en: (a) el respaldo de capital del banco o grupo bancario; (b) la estructura y los procedimientos operativos del banco o grupo que permitan una efectiva administración de riesgos, tanto sobre bases consolidadas como locales, respectivamente.

- *Las autoridades deben poseer el derecho a recabar información desde el establecimiento en el exterior del que dependen bancos o grupos bancarios sometidos a la supervisión doméstica.*

Como una condición para otorgar el consentimiento para la creación de un establecimiento bancario en el exterior, la autoridad supervisora debería establecer un entendimiento con la otra autoridad para que cada una de ellas tenga facultades para recabar la información que fuera necesaria para una efectiva supervisión de la autoridad matriz, a través de exámenes en terreno o por cualquier otro medio, desde los establecimientos bancarios situados en el exterior.

- *Si la autoridad del país huésped determina que cualquiera de los estándares mínimos mencionados no se cumple a satisfacción, dicha autoridad puede imponer restricciones, consistentes con dichos estándares, para satisfacer su interés prudencial, incluyendo la prohibición de la creación de establecimientos bancarios.*

Si los estándares mínimos no se cumplieran en relación a algún banco o grupo bancario en particular, y las autoridades relevantes del país matriz no están dispuestas o no pueden iniciar los esfuerzos para tomar medidas para adecuarse a los estándares, la autoridad huésped debería impedir la creación dentro de su jurisdicción de cualquier establecimiento bancario.

3. 3 El rol de la supervisión consolidada

La supervisión consolidada puede ser vista como un complemento de la coordinación regulatoria, en la medida que permite a cada país extender su propio régimen regulatorio aplicándolo a las operaciones internacionales del banco. En este sentido, la idea de asegurar que cada institución bancaria sea objeto de supervisión se ve favorecida por la incorporación del principio de supervisión consolidada.

Sin embargo, el principio de supervisión consolidada enfrenta problemas de implementación. Primero, cuando la inversión en el extranjero implica una participación parcial en la propiedad, o cuando la entidad se compromete en actividades de negocios que van más allá del negocio bancario tradicional (Herring y Litan, 1995). Segundo, las leyes de manejo de quiebras suelen discriminar en favor de los deudores locales, incluso si la actividad en cuestión es una sucursal externa. En estas circunstancias, las cuentas consolidadas no proveen un verdadero cuadro de los recursos de capital disponibles para proteger el conjunto de los depósitos. Tercero, en la medida que determinados países mantengan leyes de secreto bancario que impidan las inspecciones *in situ* por examinadores de otros países, o la

transmisión de información a otras jurisdicciones, el principio de supervisión consolidada no podrá ser plenamente implementado.

Además, existe un problema de riesgo moral, que tiene que ver con el hecho de que en determinados casos se debe evitar dar la sensación de respaldo eventual de la casa matriz, frente a operaciones que por su naturaleza deberían estar supervisadas en el país de la autoridad huésped.

Dado lo anterior, se debe distinguir entre operaciones de distinta naturaleza en el exterior para efectos de aplicar la supervisión consolidada. Esto significa concentrar la supervisión consolidada en sucursales bancarias, dado que el potencial compromiso para la matriz es mayor en este caso. A su vez, cuando se trate de filiales bancarias en el exterior, el regulador deberá evaluar caso a caso el compromiso potencial que esto puede significar para la matriz al momento de optar por la supervisión consolidada. Cuando se trate de un “joint-venture” con una participación minoritaria, la regulación debe descansar en el regulador del país huésped.

Así como en el caso de la supervisión interna se utiliza una combinación de supervisión *in situ* con supervisión a distancia, en el caso de las operaciones internacionales el regulador deberá discriminar la intensidad de la supervisión *in situ* de acuerdo a otras variables, como, por ejemplo, el respaldo de capital del banco, la calidad de los sistemas de control y evaluación de riesgo del propio banco, la manera en la cual el banco estructura sus operaciones internacionales, etc. (Bench, 1983).

Por otra parte, el costo de la supervisión también es una variable relevante al momento de definir el monitoreo *in situ*. Enviar cuadros al extranjero es costoso, por lo cual se debe priorizar la forma de llevar a cabo la supervisión en terreno.

En resumen, la supervisión consolidada no es fácil de implementar en la práctica, lo que conduce a la necesidad de definir criterios que permitan discriminar en qué casos llevarla cabo y con qué intensidad. Asimismo, la supervisión consolidada no debe ser vista como un sustituto de la cooperación entre reguladores. En este sentido, deben establecerse convenios de supervisión que garanticen que el regulador de la casa matriz estará en condiciones de utilizar la supervisión *in situ* en todos aquellos casos en que, de acuerdo a criterios predefinidos, lo estime conveniente.

IV. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN CHILENA

En el caso chileno, la disposiciones que regulan las colocaciones externas e inversiones directas de los bancos en el exterior están en manos del

Banco Central de Chile y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (S.B.I.F), tanto en el Compendio de Normas Financieras y de Normas de Cambios Internacionales como en la Ley General de Bancos (L.G.B), respectivamente. En materia de colocaciones en el exterior, las facultades están concentradas en el Banco Central; no ocurre lo mismo en el caso de las inversiones directas en el exterior, donde el rol asignado a la S.B.I.F. es mayor.

4. 1 Descripción de la regulación chilena

Desde el punto de vista de la banca, la participación de ésta en actividades internacionales requiere el acceso al mercado cambiario formal, no obstante que sus filiales corredores de bolsa participan del mercado informal o libre.

Los tipos de créditos actualmente autorizados son aquellos de financiamiento del comercio exterior, hacia o desde Chile, ya sea a través de cartas de crédito con bancos corresponsales, o financiamiento directo a terceros en el exterior que importen desde o exporten hacia Chile. Los créditos para financiamiento de comercio exterior desde y hacia Chile están sujetos a los límites de crédito por deudor, los que dependen de la existencia y tipo de garantía del crédito (art. 84 de la L.G.B).

En los casos de inversiones directas en sucursales o participación en acciones de bancos constituidos en el exterior, la Ley General de Bancos establece las condiciones para este tipo de inversiones, otorgando a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras la facultad de autorización. Las disposiciones legales distinguen entre sucursales versus adquisición de acciones de bancos en el exterior.

En primer lugar, la apertura de sucursales está regida por el artículo 31 bis de la LGB. Dicho artículo establece que las sucursales de bancos chilenos en el exterior serán fiscalizadas por la SBIF, debiendo registrarse por las siguientes disposiciones:

- i) El capital asignado a la sucursal será deducido del capital para efectos de márgenes;
- ii) Le serán aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 19, 81, 83 N° 8, 84 N° 1, 2, 4, 5 y 6, 85. Las más importantes se refieren al *leverage*, límites para el otorgamiento de créditos y las disposiciones sobre créditos a relacionados;
- iii) Respecto de las provisiones, el capítulo 1-5 de la RAN establece que las sucursales deberán enviar semestralmente la clasificación de sus deudoras de acuerdo a las normas sobre clasificación de cartera

En segundo lugar, la inversión que efectúen los bancos chilenos en acciones de bancos constituidos en el extranjero requerirá autorización de la SBIF en conjunto con el Banco Central (art. 83 bis de la L.G.B), debiendo regirse por las siguientes disposiciones (se señalan las más importantes):

- i) Un límite de un 20% del capital del banco chileno como monto máximo de la inversión;
- ii) La suma de los depósitos, préstamos y acreencias que los bancos chilenos accionistas mantengan en un banco extranjero no podrá exceder del 25% del capital pagado y reservas de este último. En ningún caso el banco accionista podrá comprometer su responsabilidad por avales o fianzas o garantizar en cualquier otra forma obligaciones del banco extranjero;
- iii) El banco accionista tendrá la obligación de obtener los resguardos necesarios para que el banco extranjero no conceda créditos a deudores relacionados directa o indirectamente a la propiedad o gestión del banco accionista, ni les otorgue garantías por créditos que contraigan con terceros.

Respecto de las actividades de las sucursales de bancos chilenos en el exterior, la norma obliga a restar del capital del banco los recursos asignados a la operación de la sucursal en el exterior. Esto implica aplicar un criterio similar al caso de las filiales bancarias que operan internamente, y no el criterio aplicado con las sucursales internamente, donde los balances de cada sucursal son consolidados.

Este tratamiento es alternativo al utilizado en algunos acuerdos internacionales, como al interior de la Comunidad Económica Europea, que más bien propone para el caso de las sucursales aplicar una supervisión de tipo consolidado, lo que implica sumar activos y pasivos de la casa matriz y la sucursal y evaluar el *leverage* en forma global, considerando para este enfoque que la solvencia de la matriz y de la sucursal es indisoluble, siendo responsabilidad de la matriz garantizarlo.

Un ejemplo permite ilustrar las diferencias existentes entre ambos sistemas. Supongamos que un banco tiene un capital de 100 u.m. Este capital le permite un *leverage* potencial de hasta 20 veces, es decir, por 2.000 u.m. Si este banco desea invertir 10 u.m. en el exterior, deberá restarlos de su capital, lo que le significará reducir su capacidad de apalancamiento interno hasta 1.800 u.m. En el caso de la C.E.E., el volumen de operaciones del banco se considera globalmente, para lo cual se reconoce el capital de la casa matriz.

Evidentemente que ello se justifica en el caso de la Comunidad, toda vez que existe un acuerdo que garantiza la homogeneidad de los procedimientos regulatorios entre los distintos países, que la capacidad fiscalizadora es similar, y que existen claras responsabilidades asignadas entre el regulador del país matriz y el país huésped en casos de insolvencia.

4. 2 Análisis del marco regulador de las operaciones internacionales de la banca

A la luz de los principales elementos utilizados internacionalmente para regular las operaciones internacionales de los bancos, en esta sección se analizan las disposiciones contenidas en el marco regulador existente en Chile.

En primer lugar, respecto de las colocaciones, cabe señalar que la mayor parte de las facultades están concentradas en el Banco Central, facultades que están inspiradas en motivos cambiarios y no de tipo prudencial. Esto significa que el Banco Central puede definir el tipo de colocaciones o márgenes globales de colocaciones en el exterior, dado que tiene las facultades para definir las instituciones y el tipo de operaciones que acceden al mercado cambiario formal.

Entonces, un primer punto a estudiar en un proyecto de internacionalización de las colocaciones bancarias debe ser otorgar facultades a la S.B.I.F. para complementar las disposiciones regulatorias del Banco Central, por razones de tipo prudencial y no cambiarias.

En segundo lugar, en la medida que no se ha permitido a los bancos hacer colocaciones afuera, no ha sido necesario definir una metodología de medición de riesgos para tales efectos. Aunque la S.B.I.F. tiene facultades para definir una metodología para provisiones por riesgo país, es claro que el Banco Central debe tener una participación respecto del tema, dado que se trata de una cuestión que puede generar claras externalidades negativas sobre el resultado de la balanza de pagos.

Como se vio en la sección 2. 2, existen distintas metodologías para evaluar el riesgo-país, cada una de las cuales con sus propias fortalezas y debilidades. Las principales diferencias tienen que ver con el peso relativo asignado al rol del sector público versus sector privado. En principio, parece poco recomendable una metodología como la del ICERC, considerando su alta discrecionalidad, los fuertes requerimientos de información que significa sobre el sector público y su susceptibilidad a presiones provenientes del sector privado y/o gubernamentales. Así, una metodología que combine el

caso español e inglés puede ser más fructífera, ya que permite una clasificación continua, y es equilibrada en cuanto al rol asignado al sector público versus privado. Además, tiene la ventaja de estar menos sometida a presiones políticas o del sector privado, ya que se trata de una metodología previamente establecida.

Tercero, en cuanto a los requerimientos de adecuación de capital, en el caso chileno existe el sistema de *leverage*, es decir pasivos a capital, sin discriminar en función del riesgo de los activos. Sin perjuicio que dentro de sus requerimientos de capital el Banco Central puede aplicar el esquema de Basilea para salir al exterior, parece claro que en una perspectiva de internacionalización, implementar el sistema de Basilea como requisito de adecuación de capital en la legislación bancaria sería más ventajoso que el sistema actual, dado que se trata de un sistema reconocido a nivel internacional (Larraín, 1994; Reinstein y Vergara, 1992).

Dado que Basilea propone un mínimo de 8%, deja abierto a cada país la implementación concreta del Acuerdo. El requerimiento de capital debe compatibilizar una adecuada protección de los recursos públicos comprometidos en la operatoria bancaria, con la mantención de la competitividad internacional de los bancos. Desde el punto de vista de la minimización del riesgo sistémico, es favorable un requerimiento de capital superior al 8%. Sin embargo, considerando que el principio de igualdad competitiva fue uno de los principales objetivos del Acuerdo, y que la gran mayoría de los países han aplicado un 8%, lo más adecuado es no exigir más que esa cifra (Dziobek, Frécaut y Nieto, 1994).

La solución a este dilema sería un requerimiento de capital mínimo de 8%, pero con un esquema de incentivos que premie a los bancos con más capital, dándoles más facilidades para su internacionalización, sin excluir al resto. En otras palabras, si el objetivo del regulador es que los bancos que operen internacionalmente fortalezcan su base patrimonial, debe crear incentivos que otorguen mayores facilidades en los procesos de autorización de las operaciones externas para los bancos mejor capitalizados. Sin embargo, aquellos bancos que no cumplan con el umbral de capital superior no deberían quedar excluidos del proceso, aunque deberían someterse al trámite de autorización normal.

Por otra parte, el criterio utilizado en Chile de requerir al banco asignar un capital a la sucursal en el exterior (con aprobación de la S.B.I.F.) y de restarlo del capital para efectos del *leverage* permite al regulador mayor control respecto de los riesgos asumidos por el banco en sus operaciones internacionales. Sería altamente riesgoso dejar en manos del banco la decisión de distribuir su capital libremente entre las operaciones internas y

externas, ya que la S.B.I.F. no tiene (actualmente) los medios para controlar eficientemente las operaciones de los bancos en el exterior.

Además, el método actual es consistente con la regulación general aplicable a las sucursales externas, las que quedan sujetas a los límites de operaciones de los bancos chilenos, tratándose como unidades independientes la casa matriz y la sucursal en el exterior (se aplica un conjunto de barreras operacionales destinadas a aislar los riesgos para el banco matriz de las operaciones externas).

En cuanto al tema de la supervisión *in situ*, la S.B.I.F. tiene facultades para fiscalizar las sucursales y subsidiarias bancarias, pero no en el caso de que se autorizaran las llamadas filiales de la letra a), como corredoras de bolsa o agentes de valores, los que son fiscalizados por la Superintendencia de Valores y Seguros. En este caso, también deben darse facultades a la S.B.I.F. para efectuar supervisión *in situ*, en función de los criterios esbozados en la sección anterior, según se trate de sucursales o no, y de la calidad de los sistemas de gestión y respaldo de capital de cada banco.

Lo anterior es complementario con la búsqueda de convenios de fiscalización con organismos reguladores de otros países que permitan, por un lado, garantizar que cuando el riesgo lo justifique la S.B.I.F. podrá aplicar supervisión *in situ*, y, por otro lado, descansar responsabilidades en el regulador del país huésped cuando el tipo de inversión y las condiciones de riesgo del país de destino así lo justifiquen.

Cabe señalar que en lo relativo a la posibilidad de fraude o al manejo de conflictos de interés en el caso de operaciones externas de los bancos, la legislación chilena es bastante amplia y da extensas facultades al regulador nacional para cubrir ese tipo de riesgos. Esta es una de las herencias de los problemas ocurridos a mediados de los ochenta que pusieron de manifiesto graves vacíos en la regulación de este tipo de situaciones.

CONCLUSIONES

En este trabajo se da por supuesto que la banca chilena tiene un importante potencial de internacionalización en un terreno hasta ahora prácticamente inexplorado. Entre otras razones, ello obedece a la buena posición internacional de nuestro país en materia de clasificación de riesgo, a la vasta experiencia en evaluación de riesgos crediticios en un contexto de mercado, a la creciente presencia de empresas chilenas en países de la región, al fuerte desarrollo de la industria de las telecomunicaciones que constituye un factor fundamental para dar transabilidad internacional a una serie de

productos bancarios sin una presencia física, y a la fortaleza del organismo regulador.

En ese marco, este artículo evalúa las condiciones bajo las cuales se podrían aprovechar los beneficios asociados a un proceso de internacionalización de la banca en sus distintos campos, garantizando a la vez una adecuada cobertura de los riesgos involucrados.

A la luz de la experiencia internacional, se proponen diversas recomendaciones destinadas a lograr lo anterior. Entre los aspectos más importantes destaca la necesidad de evaluar la opción de dar facultades de tipo prudencial a la S.B.I.F. para evaluar las colocaciones externas; definir una metodología de evaluación de riesgo-país que permita generar provisiones, sobre la base de una adaptación del esquema español e inglés; generar un esquema de incentivos que, sin afectar la competitividad internacional de los bancos chilenos, apunta a fortalecer sus respectivos patrimonios; ampliar las facultades actuales de la S.B.I.F. para efectuar monitoreo *in situ*, facultades que deben aplicarse con criterios predefinidos y considerando las fortalezas y debilidades de cada institución, y buscar convenios de fiscalización que permitan garantizar que el monitoreo *in situ* podrá llevarse a cabo cuando sea necesario.

Bibliografía

- Akyuz, A. "Financial Liberalization: The Key Issues". A. Akyuz y G.Held, *Finance and the Real Economy*. ECLAC/UNCTAD, 1993.
- Bench, R. "International Lending Supervision". *Mimeo*. Office of Comptroller of the Currency, 1983.
- Bank for International Settlements. "Report on International Developments in Supervision Banking", *Report* N° 8, Suiza, 1992
- Bryant, R. *International Financial Intermediation*. Brookings Institution, 1987.
- Cornford, A. "Reglamentación de la banca internacional y labor del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea". *Boletín del CEMLA* (enero-febrero) 1993.
- Dale, R. *The Regulation of International Banking*. Cambridge:1984.
- Dziobek, C.; Frecaut, O., y Nieto, M. "How Can the Basle Capital Accord Be Extended Beyond the G-10 Countries?". International Monetary Fund y Monetary and Exchange Affairs Department, 1994.
- Gavin, M. y Hausmann, R. "The Roots of Banking Crises: The Macroeconomic Context". *Mimeo*. Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.
- Herring, R. y Litan, R. "Financial Regulation in the Global Economy". *Integrating National Economies*, 1995.
- Kapstein, E. "La supervisión de bancos internacionales: Orígenes y repercusiones del Acuerdo de Basilea". *Boletín del CEMLA* (mayo- junio)1992.

- Kouyoumdjian, A. "Country Risk Assessment Policies. The Relevance of Commercial Bank Experience". Banco Interamericano de Desarrollo, 1990.
- Larraín, C. "Modernización del sistema bancario". *Papeles de Trabajo*, Programa de Estudios Prospectivos, 1993.
- . "Modernización de la supervisión bancaria". *Revista de la Cepal*, 1994.
- y Zurita, F. "El Acuerdo de Basilea". *Información Financiera*. S.B.I.F., 1993.
- Levich, R. "Economic Consequences of Innovations in International Financial Markets". *Mimeo*. Tokio: 1987.
- Mishkin, F. "An Evaluation of the Treasury Plan for Banking Reform". *Journal of Economic Perspectives* (invierno) 1992.
- O'Keefe, J. "Risk Based Capital Standards for Commercial Banks: Improved Capital-Adequacy Standards?". *FDIC Banking Review*, 1993.
- Reinstein, A. y Vergara, R. "Requerimientos óptimos de capital para el sistema bancario. El Acuerdo de Basilea aplicado a la banca chilena". *Documento de Trabajo* N° 1, Banco Central de Chile, 1992.
- Salomon Brothers. "The Risks of Sovereign Lending: Lessons from History". 1993.
- Stiglitz, J. "The Role of the State in Financial Markets". *Annual Conference on Development Economics. Proceedings*. Banco Mundial, 1993.
- Stokes, B. "Mystery Surrounds Agenda. Decisions of Foreign Loan Review Committee". *Financial Institutions Report*, 1985.
- Swary, I. y Topf, B. *La desregulación financiera global*. Fondo de Cultura Económica, 1993.
- UNCTAD. *The tradability of Banking Services. Impact and Implications*. Naciones Unidas, 1994. □