



*Departamento de Economía – Universidad Nacional del Sur*

*Trabajo de Grado de la Licenciatura en Economía*

**“Un análisis de la regulación en  
mercados financieros. El caso de la  
alineación del BCRA a los Acuerdos  
de Basilea.”**

*Alumna: Carolina Paola Moreni*

*Profesor asesor: Lic. Oscar Liberman*

*Junio 2015*

## Índice temático:

|   |    |
|---|----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....   | 1  |
| 2. MARCO TEÓRICO.....   | 5  |
| 2.1. FALLAS DE MERCADO .....  | 5  |
| 2.2. FALLAS DE LA REGULACIÓN .....                                  | 10 |
| 2.3. TEORÍA DE LA REGULACIÓN .....                                  | 16 |
| 2.4. ENFOQUE ESTRUCTURALISTA LATINOAMERICANO .....                  | 18 |
| 3. MARCO DE REFERENCIA.....   | 22 |
| 3.1. CONTEXTO DE CREACIÓN DEL BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES .....  | 22 |
| 3.2. PRIMER ACUERDO DE REGULACIÓN FINANCIERA: BASILEA I .....       | 26 |
| 3.3. BASILEA II .....   | 28 |
| a. Pilar I: requerimientos de capital mínimo .....                  | 31 |
| b. Pilar II: proceso de supervisión .....                           | 33 |
| c. Pilar III: disciplina de mercado .....                           | 35 |
| d. Críticas a <i>Basilea II</i> .....                               | 36 |
| 3.4. BASILEA III .....  | 38 |
| 4. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO ARGENTINO..... | 39 |
| 4.1. CREACIÓN DEL BCRA Y PRIMERAS NORMATIVAS.....                   | 40 |
| 4.2. COMIENZO DEL “PARADIGMA BASILEA” EN ARGENTINA.....             | 41 |
| 4.3. NORMATIVAS RECIENTES .....                                     | 48 |
| 4.4. ALGUNAS PARTICULARIDADES DE LA ALINEACIÓN.....                 | 54 |
| 5. CONCLUSIÓN .....   | 57 |
| 6. ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO .....                                       | 60 |

## **1. Introducción**

A lo largo de la historia, en diferentes sociedades han surgido diversas maneras de transformar la realidad económica. En el plano de la apertura comercial se pueden citar dos ejemplos extremos como: la adopción de prácticas liberales, y el cierre de fronteras con autosuficiencia interna, pasando por tantos puntos intermedios como sociedades analicemos. Las corrientes filosóficas y los grupos de interés se han fundido una y otra vez con el objetivo de generar nuevas tendencias y modificar los resultados o circunstancias no deseadas.

El complejo mercado financiero (tal como lo conocemos hoy en día) ha crecido y evolucionado de manera exponencial en los últimos años, y por ende aún existe poca experiencia acerca de los impactos generados en la economía real, aunque no menor interés por las ganancias ya generadas y las potenciales.

Observando la historia cercana de las sociedades más poderosas o centrales, se puede identificar una recurrencia de crisis económicas, generada por múltiples factores, y en muchos casos creadas o potenciadas por los mercados financieros.

A pesar de los avances técnicos y metodológicos que colaboran en la proyección de variables con mejor precisión que antes, en muchos casos no se puede conocer con exactitud y anticipación el complejo impacto de la generación de, por ejemplo, un nuevo instrumento financiero, una política de regulación específica, o alguna acción de cualquier participante del sistema. Sólo cuando los resultados sean visibles, pueden ser explicados, clasificados y cuantificados.

En este contexto los Acuerdos de Basilea representan el paradigma vigente en la regulación financiera mundial. Así como los instrumentos negociados en el mercado financiero son cada vez más complejos, también lo es la manera de regular. La búsqueda de coeficientes objetivos del riesgo ha sido el camino

elegido para que las naciones aseguren la solvencia de sus mercados financieros.

A la luz del panorama planteado, se entiende que el sistema financiero, sus participantes, instrumentos, regulaciones y circunstancias son cada vez menos simples, y eso lo convierte en un interesante campo de estudio.

Sin embargo surge un interrogante clave: ¿todo lo anteriormente expuesto es válido para el sistema financiero argentino? Es decir, ¿se pueden obtener conclusiones aplicables al sistema financiero local a partir de la observación de otras economías?, ¿qué efecto tendrán aquí las políticas aplicadas en otros sistemas? A partir de estas preguntas, comienza a gestarse una búsqueda referida a la regulación local en torno a los siguientes disparadores: qué decisiones toman la mayoría de los países a la hora de regular el sistema financiero, qué características tiene el sistema financiero argentino, y qué políticas se han ejercido sobre él.

La hipótesis que motiva la presente investigación es que a lo largo de los últimos 30 años, en el sistema financiero argentino se han aplicado normas importadas desde otras economías. A priori se observa que el último tiempo el Banco Central de la República Argentina (en adelante BCRA) ha incorporado al cuerpo normativo, regulaciones alineadas con los Acuerdos de Basilea.

El principal objetivo entonces es analizar el contexto histórico en que se publicaron las diferentes normativas del sistema financiero local e internacional, detectar los intereses creados en torno a ellas, identificar las adaptaciones locales respecto a la tendencia internacional y analizar el impacto de su implementación en el sistema argentino.

Las características del tema anteriormente planteado generan el interés de abordar este trabajo desde dos ópticas: teórica e histórica, destacando sus relaciones.

En primer lugar, un enfoque teórico permitirá exponer y analizar la evolución de las ideas respecto al concepto de regulación, a lo largo de la historia.

En la mayoría de los casos se utilizan como sinónimos las palabras “regulación” e “intervención”. Ambas hacen referencia a la realización de una acción sobre un mecanismo dado o sobre una práctica instalada. Por lo tanto representan acciones que modifican un estado, rectificándolo o distorsionándolo.

La descripción clásica utilizada para “intervención” o “regulación” en economía hace alusión a la participación, en cualquiera de sus formas, del Estado en el mercado. Tiene sentido principalmente desde la óptica neoclásica, en la que dicha participación del Estado denota una ruptura del orden natural, una intromisión estatal en asuntos privados o una privación de la libertad. En este contexto, “intervención” suele suponer dos únicos ámbitos bien diferenciados: mercado libre y Estado limitador. Por lo tanto también supone dos intereses encontrados, dos maneras opuestas de concebir una realidad o una parte de ella.

Sin embargo, existe al menos una posibilidad de encontrar una definición superadora, que no establezca dos polos opuestos, sino que los contenga dentro del marco de un sistema grande y complejo. El hecho de darle identidad al mercado como un agente en sí, nos priva de detectar su dinámica, sus integrantes e intereses. Lo mismo ocurre con el Estado, que lejos de ser una unidad compacta, se puede considerar como un actor complejo, con intereses dispares y que además, en las democracias actuales, dependen de los individuos y grupos a cargo del gobierno de turno.

Este trabajo pretende ahondar en las principales corrientes teóricas que definieron y estudiaron a la regulación. Algunos de los temas a tratar son: el

Estado benefactor, las fallas del mercado, los “animal spirits”, las fallas del Estado, los intereses en juego y el costo social de las políticas.

También se incorporará una reseña a la Teoría de la Regulación, dado que esta realiza un análisis desde una óptica sistémica. Este enfoque se diferencia de los anteriores en que destaca la existencia de individuos autónomos, inmersos en una estructura definida históricamente por ellos a través de las instituciones existentes. Según esta teoría, en una sociedad conviven diversos factores que evolucionan con el tiempo y logran una coherencia de sistema, regulándose los unos a los otros.

Esta definición resulta innovadora respecto a las dicotómicas Estado-mercado, porque contempla la ejecución de procesos dinámicos en la sociedad y quita dramatismo a la idea de regulación como acto entrometido y modificador; a la vez que toma a la regulación como un mecanismo de funcionamiento de un gran sistema.

Finalmente en el apartado teórico se hace referencia al enfoque Estructuralista Latinoamericano con el objetivo de nutrir la investigación con una perspectiva centro-periferia. De esta manera se incorporará una visión que basa su análisis en las características de las sociedades latinoamericanas y las relaciones con las economías más poderosas.

Considerando que dicha corriente manifiesta que las periferias tienden a copiar lo que es producido en los centros, adquiriendo los paquetes institucionales, resulta relevante utilizar esta visión a la hora de analizar la alineación del BCRA a los Acuerdos de Basilea.

Por lo tanto, el principal objetivo del trabajo se logrará estudiando las regulaciones locales a partir de la dinámica existente con los centros económicos, y analizando su evolución.

En segundo lugar, el abordaje histórico de la regulación posibilitará el contraste de la teoría con los hechos sucedidos, las políticas aplicadas y los resultados obtenidos.

Este trabajo se focalizará en la evolución de la regulación financiera internacional y en la argentina como parte del entramado internacional, evitando aislarla de su contexto.

En este trabajo se le dará especial atención al Estado, como integrante múltiple, complejo, dinámico y poseedor de un poder exclusivo. También se analizará la integración privada del mercado financiero, con componentes nacionales y extranjeros. Todo esto se estudiará en su marco normativo: las políticas reguladoras como el producto de la interacción entre el Estado y los bancos, sus componentes nacionales y las adaptaciones realizadas desde las tendencias internacionales de regulación.

El disparador o marco de referencia de esta investigación será la creación y evolución de las normas o Acuerdos de Basilea, como nuevo paradigma internacional de regulación de los mercados financieros en la actualidad. Se estudiará detalladamente este acuerdo, con el objetivo de poder identificar sus pros y contras, las circunstancias de su creación en las economías centrales y así poder luego analizar sus influencias en la regulación local.

## **2. Marco teórico**

### **2.1. Fallas de mercado**

Según la Teoría Neoclásica, los mercados en competencia perfecta no sufren la necesidad de regulación o ningún tipo de intervención por parte del Estado. El mercado es en sí mismo un mecanismo que naturalmente<sup>1</sup> se equilibra. El comportamiento racional de sus participantes y la búsqueda de su propio interés son el fundamento de sus modelos de comportamiento; donde la

---

<sup>1</sup> Aquí el concepto “natural” se utiliza como opuesto al concepto “social”.

sumatoria de las acciones individuales son las responsables de maximizar la utilidad general, logrando un equilibrio entre la oferta y la demanda. La competencia perfecta es un modelo de mercado con las siguientes características: atomización de compradores y vendedores, inexistencia de barreras de entrada, perfecta movilidad de los factores, información completa para todos los participantes, inexistencia de costos de transacción, empresas maximizadoras de beneficios e individuos maximizadores de utilidad, productos homogéneos y rendimientos constantes a escala en la industria.

Esta extrema simplificación de la realidad no ha podido explicar el comportamiento de muchas interacciones reales y por lo tanto, para enmendar la poca capacidad descriptiva de los modelos, se incorporó el concepto de fallas de mercado. En el marco teórico estas falencias o fallas ocurren porque el mercado no puede asignar eficientemente los recursos en la producción o asignación de bienes y servicios, y de esta manera no se logran resultados óptimos.

Las tres fallas de mercado típicas son: asimetría de información, externalidades negativas y poder de mercado. Al existir cualquiera de estas fallas, el mercado no facilita la obtención del óptimo en lo que respecta a utilidad individual y por lo tanto existe menor bienestar general, lo que implica una pérdida en la eficiencia.

En este punto muchos teóricos han encontrado la justificación para proponer una intervención de los mercados por parte del Estado benefactor como una opción válida para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y así lograr mejores resultados.

Focalizando en el mercado financiero y siguiendo esta línea de pensamiento, se descubre que la asimetría de información es una típica falla (o característica). Existe asimetría de información cuando alguna de las partes involucradas cuenta con más información que la otra y por lo tanto puede tomar una decisión más fundada, o bien cuando a alguna de las partes le resulta difícil conocer/entender la información necesaria para tomar una decisión



correcta. Las principales consecuencias en el comportamiento de los agentes generadas por la asimetría informativa son: selección adversa, riesgo moral y desplazamiento de buenos servicios por otros malos.

Como lo explican Fanelli y Pradelli en *Las regulaciones en el Sistema Financiero Argentino*<sup>2</sup>, los bancos suministran fondos a quienes tienen oportunidades de inversión<sup>3</sup>, y en la medida en que estos identifican buenos proyectos de inversión, el sistema financiero puede colaborar con el crecimiento económico. En este proceso los activos de los bancos son promesas de pago futuro. La posibilidad de que en el futuro un deudor sea objetivamente incapaz de devolver los créditos recibidos, o no tenga la voluntad subjetiva de hacerlo, son las fuentes del riesgo de incumplimiento asumido por los bancos, también llamado riesgo crediticio o de default.

Pero si los bancos enfrentan dificultades para distinguir la calidad de los proyectos o para controlar el uso de los recursos financieros por parte de los deudores, es decir, si existen problemas de información y supervisión, el riesgo de default asumido por las entidades puede incrementarse como consecuencia de los comportamientos oportunistas de los agentes<sup>4</sup>.

Bajo estas circunstancias la lógica de maximización de utilidades indicaría que los bancos aumenten sus tasas o bien segmenten su crédito (sólo hacia los agentes que tienen mayores probabilidades de cumplimiento), lo que constituye la internalización de los costos de selección adversa.

Otro caso que sirve de ejemplo de asimetría de información en mercados financieros es que el pequeño inversionista no cuente con información completa acerca de un servicio brindado por una empresa del sistema, o bien

---

<sup>2</sup> FANELLI, José María y PRADELLI, Juan José, *Las regulaciones en el sistema financiero argentino: características institucionales y efectos macroeconómicos y microeconómicos*, documento de trabajo nro. 85, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 2002.

<sup>3</sup> En este punto se dejará de lado el crédito hipotecario y el crédito al consumo para poder hacer más explícito el efecto de la falta de información.

<sup>4</sup> DEWATRIPONT y TIROLE, 1994, citado por FANELLI Y PRADELLI, 2002, *op. cit.*

no cuenta con la capacidad técnica suficiente para comprender los mecanismos bajo los que trabajan ciertos productos financieros complejos. En este caso, sólo el proveedor o creador del producto financiero cuenta con un panorama preciso acerca las características y comportamiento del producto. La asimetría surge al momento de la recolección e interpretación de dichas características por un futuro inversor, dado que sólo él puede decidir si le resultan o no convenientes dado su apetito al riesgo. La menor información provoca problemas de selección adversa, o elección de servicios no adecuados para maximizar su utilidad. Así, un agente adverso al riesgo puede contratar un producto que tiene riesgo elevado, pero que su proveedor no lo ha hecho público<sup>5</sup>.

Un tercer caso es el de generación de riesgo moral a partir de la asimetría informativa entre depositantes y entidades financieras. Se genera en el hecho de que los bancos otorgan préstamos con fondos que no les pertenecen. El desdoblamiento entre los dueños del dinero (depositantes) y los administradores (entidades financieras) resulta en una tensión de intereses, dado que el encargado de gestionar dinero ajeno procura obtener beneficios asumiendo riesgos que, tal vez, el depositante no estaría de acuerdo. También se puede asumir que es probable que la entidad financiera tome riesgos excesivos dado que administra dinero ajeno.

En el ámbito local, Juan Alberdi veía como un problema gastar el dinero ajeno, y justamente, en las modernas instituciones de crédito, el dinero era ajeno tanto para el que lo prestaba como para el que lo recibía. Esto a Alberdi le parecía aun peor: “prestar lo ajeno es más fácil que gastar lo ajeno”, por lo cual, los bancos podían caer en tales abusos: “Es natural e inevitable que los bancos abusen del préstamo, porque lo más de los que prestan es ajeno”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> GARCÍA SANTOS, María Nieves, *Análisis del impacto de la regulación financiera*, publicado en Revista ICE, Nro. 836, Mayo-Junio 2007.

<sup>6</sup> WIERZBA, Guillermo y LOPEZ, Rodrigo, *La regulación de la banca en Argentina (1810-2010). Debates, lecciones y propuestas*, Documento de trabajo nro. 37, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2011.

John Maynard Keynes fue un economista que realizó estudios acerca del intervencionismo del Estado. En resumidas palabras, él basa su inclinación por la intervención, en particular de los mercados financieros, ante la inminente tendencia del capitalismo a generar crisis sistémicas. Observó que en el período de postguerra muchos ciudadanos tenían, por primera vez, excedente de dinero y nada de experiencia o información respecto a los posibles usos redituables, salvo la certera seguridad sobre la rentabilidad que otorgaban los bancos. Gracias a una mayor masa de dinero, y una creciente ambición por generar aún más, es que se profundizó el mercado financiero. Los bancos obraron como mediadores entre oferta y demanda (como lo venían haciendo hasta ese momento), obteniendo comisiones por eso y creando un sinfín de oportunidades respecto a la generación e internalización de riesgos no contemplados, que esa operatoria conllevaba<sup>7</sup>.

En este punto la propuesta de Keynes era adaptarse al nuevo escenario económico y modificar la estructura política liberal que predominaba en el momento.

En el documento de trabajo de Guillermo Wierzba y otros<sup>8</sup> se explica la relación entre la necesidad de intervención en el mercado financiero, aclamada por Keynes y los *animal spirits*<sup>9</sup>, concepto utilizado por el economista en su Teoría General. Según Keynes, el principal factor que introduce incertidumbre en el mercado financiero es la formación de decisiones de inversión respecto a valores futuros. Esta característica intertemporal de los mercados financieros provoca la generación de expectativas desorbitadas respecto a los precios

---

<sup>7</sup> WIERZBA, Guillermo et. al, *La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*, Documento de trabajo nro. 22, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2008.

<sup>8</sup> WIERZBA, Guillermo et. al, *La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*, Documento de trabajo nro. 22, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2008.

<sup>9</sup> En el ámbito nacional Juan B. Alberdi desarrolló este concepto en la década del 70. Ver WIERZBA, Guillermo y LOPEZ, Rodrigo, *La regulación de la banca en Argentina (1810-2010). Debates, lecciones y propuestas*, Documento de trabajo nro. 37, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2011.

futuros y por ende un comportamiento que dista de la racionalidad introducida por los neoclásicos.

En el contexto anteriormente descrito, de alta liquidez por parte de ciertos agentes y, en consecuencia, una gran oferta de créditos hipotecarios para captar deudores y generar rendimiento, los bancos terminaban dejando recaer su solvencia en el valor futuro de los inmuebles otorgados en garantía. Una burbuja que según Keynes amenazaba la solidez del sistema bancario.

En el citado documento de trabajo se transcriben diversos fragmentos de Keynes, el siguiente fue extraído de “Breve tratado sobre la reforma monetaria”:

*“¿Qué moraleja podemos extraer de todo esto? Fundamentalmente, que no es acertado ni justo combinar la organización social desarrollada durante el siglo XIX (que todavía está en pie) con una política de liberalismo en relación al valor del dinero. No es cierto que los mecanismos del pasado hayan funcionado bien. Si vamos a continuar colocando los ahorros voluntarios de la comunidad en “inversiones” debemos erigir en objetivo primordial de la política del Estado el que el patrón de valor, en términos del cual se expresan, se mantenga estable”.*

Aquí se refleja la atención de Keynes en evitar la transmisión de las crisis financieras a la economía real a partir de la supervisión y encause de la operatoria bancaria por parte del Estado.

## **2.2. Fallas de la regulación**

A medida fueron proliferando las diferentes formas de intervención estatal, también lo hicieron los análisis y críticas sobre la misma. Surgió así una corriente que sostiene que la regulación en sí contiene mecanismos complejos que no siempre responden a la imagen de Estado benévolo. Y de esta manera ocurre en muchas ocasiones que el resultado es completamente el contrario.

Uno de los precursores de esta línea de pensamiento fue George J. Stigler, sobre quien se expondrá su trabajo a continuación basado en su paper *La teoría de la Regulación Económica*<sup>10</sup>.

Según Stigler el Estado tiene un poder tan grande, incomparable al de cualquier otro actor en la sociedad, que puede tener un efecto tanto beneficioso como perjudicial para cualquier industria de un país. Al tener la posibilidad de otorgar o recibir dinero cuando lo crea conveniente, a través del poder de coerción, se convierte en un recurso o amenaza potencial.

Considerando esta característica existen dos alternativas: una en que la regulación (llevada adelante por un Estado benefactor) siempre persigue el beneficio y protección del público<sup>11</sup>, y cuando ésta logra resultados negativos se justifican como el costo social de algún objetivo de política más amplio. Y la segunda alternativa apunta a que el Estado es un entramado complejo de diversas fuerzas que se materializa con políticos de distintos partidos, y puede resultar en la toma de decisiones más diversa, contradictoria o interesada que nos podamos imaginar. Esta segunda opción hace referencia al impacto que tienen los grupos de interés<sup>12</sup> sobre las decisiones de política económica.

Por esta razón, para él los estudios acerca de la teoría económica de la regulación deberían dar principalmente respuesta sobre quién recibirá los beneficios o restricciones finales, qué forma tomará la regulación y qué efectos tendrá la misma sobre a la distribución de recursos.

Una de las tesis centrales del trabajo de Stigler afirma que, como regla, las regulaciones son bienvenidas por las industrias, resultando en situaciones que

---

<sup>10</sup> STIGLER, George, *The theory of economical regulation*, The Bell Journal of Economics and Management Science, Volumen 2, pp 3-21, 1971.

<sup>11</sup> Público como totalidad (la sociedad en su conjunto) o bien considerado como alguna subclase (parte o sector) del mismo.

<sup>12</sup> Concepto analizado históricamente por la ciencia política, que en este trabajo, y más específicamente en el contexto de la teoría de Stigler, se utiliza bajo la definición desarrollada por Mancur Olson. Ver: OLSON, Mancur, *The logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

aumentan sus beneficios. Su fundamentación es que la reglamentación de una industria supone, en principio, una lista de exigencias para que las empresas puedan operar lo cual afecta directamente a la entrada de nuevos participantes. Las barreras de entrada logradas por la regulación constituyen un objetivo fundamental de las empresas ya establecidas, y pueden tener forma de precios máximos, requisitos de entrada, capital mínimo para operar, licencias, entre otros.

Stigler propone que en lugar de continuar con una visión puramente económica del asunto, se abra el juego a estos conceptos presentados y se internalicen sus relaciones. Sostiene que no es suficiente esperar un buen o moderado comportamiento de los políticos a cargo de oficinas reguladoras, sino que efectivamente no hay que hacer depender sus recompensas de los beneficios otorgados a las industrias. En otras palabras, está incorporando al análisis las relaciones de los agentes regulados con los reguladores, de manera de comprender mejor los impactos de una política. En sus palabras:

*“Hasta que no se desarrollen estudios suficientes sobre la lógica básica de la vida política, los reformadores estarán mal equipados para utilizar las posibles reformas del Estado, y las víctimas de la utilización generalizada de la ayuda estatal a grupos especiales serán incapaces de protegerse a sí mismos.”<sup>13</sup>*

Ronald Coase también ha realizado aportes teóricos al tema, incorporando los costos de transacción a este esquema mercado-Estado. Se presentan a continuación sus ideas, basadas en su trabajo *El problema del costo social*<sup>14</sup>.

Su enfoque incorpora al derecho, dándole especial importancia al marco legal (constituido por el Estado) y los derechos sobre la propiedad privada que tienen las personas y las empresas. Él establece que en un mercado sin costos

---

<sup>13</sup> STIGLER, George, *The theory of economical regulation*, The Bell Journal of Economics and Management Science, Volumen 2, pp 3-21, 1971.

<sup>14</sup> COASE, Ronald, *The problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics, University of Chicago Press, pp 1-44, 1960.

de transacción y con derechos de propiedad bien definidos, ante un conflicto de intereses, se pueden negociar los derechos y así lograr una maximización del bienestar social sin intervención estatal. En este contexto se definen costos de transacción a la búsqueda de información relevante, contacto con el negociante, negociación en sí, conformación de un nuevo contrato, control de que efectivamente se cumpla lo establecido en el nuevo contrato, entre otros.

Comprensiblemente, él mismo admite que el supuesto de inexistencia de costos de transacción es irreal, y avanza en su lógica estableciendo que ante una situación conflictiva las partes deberían hacer un esfuerzo en conocer y cuantificar los costos de transacción. Una negociación de los derechos de propiedad debería tener lugar sólo si se espera que, después de la misma, se logre un aumento en el valor de la producción mayor a los costos de dicha negociación. En otras palabras, se deben comparar los beneficios que surjan de un cambio en los derechos de propiedad con el costo de la negociación, para determinar si vale o no la pena el cambio.

En esta línea Coase admite que una alternativa válida para la solución de problemas es la regulación por parte del Estado. Él apunta que la intervención estatal se justifica si logra la misma relación antes explicada (beneficios mayores a costos). Esto significa que en lugar de que el Estado se encargue de instaurar un sistema legal de derechos que luego se comercialicen en el mercado, puede imponer regulaciones que determinen lo que la gente puede o no hacer, con carácter coercitivo.

En su análisis establece paralelismos entre el Estado y las empresas privadas. Coase asegura que el Estado funciona como una empresa, dado que puede influenciar los factores de producción a través de decisiones administrativas. La diferencia radica en que el Estado, si así lo desea, puede prescindir del mercado y sus exigencias, tales como la competencia y eficiencia. Existe la posibilidad de que el Estado pueda lograr conseguir cosas a un menor costo que cualquier otra empresa privada, sin embargo es necesario contemplar que

la “máquina administrativa estatal” es en sí mucho más costosa. Por lo tanto según Coase, no hay razón aparente para decidir a priori que el Estado llegaría solo a los niveles de eficiencia que llegaría el mercado.

En este punto, podemos llevar el tema planteado por Coase al mercado financiero, y a partir de estos conceptos introducidos analizar el rol del regulador como prestamista de última instancia.

Siguiendo esta teoría es necesario evaluar los costos generados a partir del establecimiento del Banco Central como prestamista de última instancia, lo cual significa que exista la posibilidad de salvataje de aquellos bancos insolventes, o bien de inyección de liquidez en determinados momentos críticos para ciertas entidades.

El primer costo asociado que debería ser estudiado es el riesgo moral generado en los bancos. Considerando que las entidades financieras administran dinero ajeno y lo hacen buscando su beneficio, el hecho de que el Banco Central juegue un rol protector ante futuras crisis, resulta en un posible comportamiento desmedido o en la posible asunción de riesgos excesivos sin internalizar los costos de una crisis. Este rol del regulador puede modificar los incentivos de los bancos y su comportamiento a la hora de elegir sus deudores, generar nuevos productos, realizar inversiones o establecer tasas, entre otras. A la vez, se deberían analizar las repercusiones generadas en otras instituciones al momento del salvataje de bancos en problemas, el costo de una emisión monetaria y su impacto en la economía real (inflación, confianza, cumplimiento de contratos, etc.).

Sobre el otro extremo, el hecho de que el Banco Central no se autodefina como prestamista de última instancia conlleva otros costos, los cuales, según Coase, deben ser definidos y cuantificados para poder determinar si representa la mejor estrategia. En este caso el regulador no debe establecer políticas o planes de salvataje a entidades con problemas financieros dado que permite el auto ajuste ejercido por el mercado, y por lo tanto es aceptado que los bancos quiebren. Algunos de los costos a considerar son: el impacto o contagio de otros bancos al momento del cierre de instituciones financieras de importancia



sistémica, el efecto sobre la cadena de pagos, las repercusiones en la economía real y las consecuencias sobre otros objetivos de política económica planteados, entre otros.

En resumen, hay que tener en cuenta los costos que conlleva tanto su puesta en marcha por el organismo correspondiente, como los costos que supone para los agentes económicos privados. Por otro lado, hay que considerar que el proceso de elaboración de la regulación es complejo y que participan diferentes agentes, muchos con intereses concretos en las materias que se regulan. Estos hacen que los grupos de presión influyan y, dado que el poder de información y de coordinación es superior en los agentes ya establecidos, la nueva regulación conlleve una protección para los intereses de grupos determinados y no para el interés general.

A continuación se citan palabras de Coase en *El problema del costo social*:

*“La discusión sobre el problema de los efectos dañinos en esta sección (cuando los costos de transacción en el mercado son tenidos en cuenta) es extremadamente inadecuada. Pero al menos ha dejado en claro que el problema es la elección del acuerdo social apropiado para poder tratar esos efectos dañinos. Todas las soluciones tienen costos y no hay razones para suponer que hay que acudir a la regulación estatal simplemente porque el mercado o las empresas manejan de manera correcta el problema. (...) Creo que los economistas, y los hacedores de política en general, han tendido a sobre-estimar las ventajas de la regulación estatal. Pero esta creencia, inclusive si está justificada, no hace más que sugerir que la regulación estatal debería ser disminuida.”<sup>15</sup>*

---

<sup>15</sup> COASE, Ronald, *The problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics, University of Chicago Press, pp 1-44, 1960.

### 2.3. Teoría de la Regulación

En París, alrededor del 1970, surgió una corriente de pensamiento que quita el foco orientado a la división mercado vs. Estado, realizando una aproximación más completa e inclusiva de diversos aspectos de la realidad: La Teoría de la Regulación (en adelante TR). En ella se replantean las visiones de lógica mercantil aceptadas hasta el momento y se propone una óptica a partir de la integración de diversas disciplinas como historia, política, econometría, economía y derecho. Los autores más representativos de esta corriente son: Boyer, Aglietta, Corieat, Pascal Petet y Lipietz.

Sus orígenes son las teorías de Marx y Keynes, pero no las toman como base (aceptando sus preceptos) sino como disparador para crear un estilo nuevo e interdisciplinario. La TR dice con la teoría microeconómica, en la que el individuo con racionalidad atemporal toma decisiones que no son influenciadas por su entorno y no necesita relacionarse con otros individuos, organizaciones o instituciones dado que todo es resuelto en el mercado autoregulado (reducción al intercambio mercantil). Sin embargo tampoco apoya la idea de un Estado que ante la opción de quedarse inmóvil o intervenir en el mercado, toma la iniciativa de llevar adelante decisiones unilaterales de regulación.

La TR se diferencia del estructuralismo inmóvil dado que considera a la historia y el espacio como las dos variables que enmarcan el movimiento de los hechos. Esto significa que no existen principios válidos todo el tiempo, sino explicaciones de movimientos históricos en diferentes lugares y llevados adelante dadas ciertos entramados sociales.

El análisis realizado desde esta óptica implica la existencia de individuos autónomos, inmersos en una estructura definida históricamente por ellos a través de las instituciones existentes. Una sociedad en la que conviven diversos factores que evolucionan con el tiempo y logran coherencia de sistema, regulándose los unos a los otros. Aquí yace la definición de *modo de regulación*: un ajuste generado por las partes de un sistema. Según Boyer y Saillard:

“Para la TR el ajuste entre las decisiones de los agentes económicos, que son múltiples y están descentralizadas, y cuya racionalidad está limitada, se produce por la conjunción de procedimientos y comportamientos efectivos: el modo de regulación. Con este término se pretende insistir sobre el proceso dinámico de ajuste de los desequilibrios cotidianos y el carácter parcial de los procedimientos que codifican las formas institucionales. En efecto, sólo la experiencia permite juzgar ex-post la viabilidad de una regulación.”<sup>16</sup>

Esta definición resulta innovadora respecto a las anteriores expuestas, dado que contempla la ejecución de procesos dinámicos en la sociedad y quita dramatismo a la idea de regulación como acto entrometido y modificador; sino que la toma a la regulación como la manera en que funciona un gran sistema. Según Boyer es “el modo de funcionamiento global de un sistema, la conjunción de ajustes económicos asociados a una configuración dada de las relaciones sociales, de las formas institucionales y de las estructuras”.

Otro concepto muy desarrollado por la TR es *régimen de acumulación*, y hace referencia al patrón estable y específico de evolución económica de una sociedad. Más específicamente, a las estructuras institucionales que gobiernan las relaciones intraempresariales e interempresariales, las relaciones entre capitales y entre éstos y la fuerza de trabajo<sup>17</sup>.

El origen, manejo y superación de un conflicto o crisis, poseen una gran importancia en la TR, en su explicación se pueden detectar principios marxistas y la confluencia del *modo de regulación* con el *régimen de acumulación*. La combinación que se da en una sociedad genera un modo de desarrollo propio, con un tipo característico de crisis cíclicas, no amenazantes y autorreguladoras. La prolongación temporal de cada modo de desarrollo induce

---

<sup>16</sup> BOYER, Robert y SAILLARD, Yves (eds.), *Teoría de la regulación, estado de los conocimientos* (traducción al español), La Découverte, 1995.

<sup>17</sup> BRENNER, Robert y GLICK, Mark, *La escuela de la regulación: teoría e historia*, New Left Review 21, pp 5-90,1991.

en último término una serie de contradicciones cada vez más profundas, consecuencia de las restricciones impuestas por el modo de regulación existente sobre el régimen de acumulación. A medida que se reproduce el modo de desarrollo, círculos que habían sido virtuosos van haciéndose cada vez más viciosos. El resultado es una crisis estructural, que –precisamente porque el viejo modo de regulación se ha venido abajo– se ve acompañada por la acción necesariamente no regulada y conflictiva, de clases, empresas, grupos políticos y gobiernos<sup>18</sup>.

#### **2.4. Enfoque Estructuralista Latinoamericano**

Los primeros desarrollos expuestos en este trabajo pretenden otorgar explicaciones universales acerca de la regulación, ya sea por error u omisión, suponen ser válidas y aplicables en cualquier sociedad. El aporte realizado por la Teoría de la Regulación se basa en incorporar diversas disciplinas al estudio, logrando así una visión más nutrida que contempla la historia y las diversas circunstancias de una sociedad en permanente evolución.

Para lograr la comprensión de los sucesos a través de una teoría social, es necesario no velar las particularidades de la sociedad bajo estudio, evitando las generalidades y descripciones uniformes. Los principales rasgos a tener en cuenta al momento de generar ámbitos de estudio sociales son los integrantes del sistema y sus características distintivas, los acontecimientos que han marcado a una sociedad en particular, las instituciones que conviven en ella, las relaciones entre las partes del sistema, las normas y sanciones que se han creado, entre otras.

Si no se contemplan los rasgos que diferencian a cada sociedad (o conjuntos de ellas) se priva a la misma de contar con estudios que reflejen su propia identidad, a la vez de no colaborar con herramientas útiles para mejorar su desarrollo a futuro.

---

<sup>18</sup> BRENNER, Robert y GLICK, Mark, *La escuela de la regulación: teoría e historia*, New Left Review 21, pp 5-90,1991.

Por esta razón y para lograr un abordaje integral del principal tema de este trabajo, que es la regulación en el sistema financiero argentino, a continuación se exhibirá el Enfoque Estructuralista Latinoamericano de desarrollo, que focaliza y prioriza las realidades vividas en estas sociedades y destaca la necesidad concebir la regulación como una herramienta de desarrollo.

En principio, es necesario aclarar que la Teoría Estructuralista Latinoamericana es mucho más extensa y contempla muchos más temas de los que se mencionarán en este trabajo.

Hay elementos en la historia de los países de Latinoamérica que deben ser destacados si se desea realizar un estudio responsable de las circunstancias actuales de sus sistemas económicos. Más aún recordando que el objetivo de este trabajo es analizar las características de la intervención estatal en el mercado financiero argentino.

Las características en común entre los países de Latinoamérica expuesta por esta teoría es la pasada invasión de sus territorios, colonización de su cultura y necesidad, en términos de oportunidad única y permanente, de convertirse en proveedores de materias primas. La irrupción en sus tierras por parte de distintas sociedades europeas, ha instaurado un esquema centro-periferia que caracteriza al actual sistema mundial del capitalismo desde hace décadas.

Inserta en esta dinámica mundial, la periferia ha quedado al margen del primer proceso industrializador, en el papel apendicular de productora y exportadora de productos primarios. Al no participar de dicho proceso por la misma dinámica de los centros, grandes sectores de su población han quedado sustraídos del desarrollo<sup>19</sup>, generando una heterogeneidad estructural, desigualdad y especialización productiva.

---

<sup>19</sup> PREBISCH, Raúl, *Dependencia, interdependencia y desarrollo*, Revista de la CEPAL nro. 34, pp205-212, Santiago de Chile, 1988.

Raúl Prebisch se encarga de describir esta dependencia desde el boom industrializador, mostrando la situación de Latinoamérica no como víctima de un plan desconocido y exógeno, sino como parte de un entramado complejo de intereses, desarrollados en determinados momentos de la historia y perpetuados por falta de iniciativa propia:

*“En el desarrollo apendicular de la periferia, los grupos dominantes de los centros se habían articulado con los grupos similares de la periferia; había una cierta comunidad de intereses entre esos grupos sociales, aunque con una clara subordinación de los periféricos. La hegemonía de los centros, y especialmente del centro dinámico principal, se asentó en su superioridad económica, financiera y tecnológica, en la fragmentación de la periferia, en la tendencia al desequilibrio del intercambio, y en aquella subordinación o dependencia, como quiera llamársele.”<sup>20</sup>*

Prebisch no sólo hace referencia a la dependencia industrial, sino también a la intelectual, abriendo el espectro de posibilidades y brindando una crítica a la adopción por parte de la periferia de teorías desarrolladas por y para los centros. Las periferias tienden a copiar lo que es producido en los centros, adquiriendo los paquetes institucionales sin contemplar las diferencias estructurales existentes.

*“...los centros propagan e irradian en la periferia sus técnicas, formas de consumo y existencia, sus instituciones, ideas e ideologías. El capitalismo periférico se inspira cada vez más en los centros y tiende a desenvolverse a su imagen y semejanza. Este desarrollo imitativo se desenvuelve tardíamente en una estructura social que presenta importantes disparidades con la estructura evolucionada de los centros.”<sup>21</sup>*

---

<sup>20</sup> PREBISCH, Raúl, *Dependencia, interdependencia y desarrollo*, Revista de la CEPAL nro. 34, pp205-212, Santiago de Chile, 1988.

<sup>21</sup> PREBISCH, Raúl, *La periferia latinoamericana en el sistema global de capitalismo*, revista CEPAL Nro. 13, p 163, 1981.

Si bien el enfoque de esta corriente de pensamiento es industrial, y las soluciones propuestas para lograr el camino propio hacia el desarrollo involucran, entre otras políticas, la sustitución de importaciones con exportaciones crecientes, el papel del Estado está muy bien definido.

El Estado tiene a su disposición “resortes” que puede utilizar para potenciar o restringir los resultados de una industria. Las políticas que establezca el Estado respecto a objetivos de inflación, gasto público y normativas determinan el camino a tomar por la economía nacional. Las políticas anti cíclicas destacadas en esta teoría, reflejan una necesidad de conocer la estructura con la que trabaja la economía de un país, sus debilidades, fortalezas y ciclos, para poder prever con mayor exactitud las necesidades (en este caso de importaciones) y así construir un programa de desarrollo a largo plazo, adaptado a la realidad<sup>22</sup>.

Este conocimiento de la estructura social y económica nacional requiere un enorme y esclarecido esfuerzo, un impulso propio, tenaz y dilatado, para que un país periférico deje de serlo.<sup>23</sup>

Vale la pena incorporar los siguientes párrafos de Prebisch, dado que explican con claridad la necesidad de un estudio de los sistemas económicos periféricos y de los beneficios de una participación institucional en la formación de un camino hacia el desarrollo:

*“Sigue prevaleciendo en los centros, lo mismo que en la periferia, el interés económico de los grupos dominantes. No podría negarse su eficacia en el ámbito del mercado, tanto en el plano nacional como internacional. Pero el mercado, a pesar de su enorme importancia económica y política, no es, ni podría ser, el supremo regulador del*

---

<sup>22</sup> PREBISCH, Raúl, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, publicado por CEPAL en Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados, Santiago, Chile, 1998.

<sup>23</sup> PREBISCH, Raúl, *Dependencia, interdependencia y desarrollo*, Revista de la CEPAL nro. 34, pp205-212, Santiago de Chile, 1988.

*desarrollo de la periferia y sus relaciones con los centros. Ello es muy claro en la crisis presente de estos últimos. El mercado no ha podido responder a la ambivalencia de la técnica. Ha sido ésta un factor imponderable de bienestar material, pero ha traído también la explotación irresponsable de recursos naturales agotables y el deterioro impresionante de la biosfera, aparte de otras serias consecuencias. Tampoco han resuelto las leyes del mercado las grandes fallas en las relaciones centro-periferia. Ni mucho menos las tendencias excluyentes y conflictivas del desarrollo periférico.*

*Hay que combinar las decisiones individuales en el mercado con decisiones colectivas fuera del mercado que se sobrepongan al interés de los grupos dominantes. Pero se necesita en todo ello una gran visión, una visión transformadora, tanto en el desarrollo periférico como en aquellas relaciones con los centros. Visión inspirada en diseños de largo alcance en que se conjuguen previsoramente consideraciones económicas, sociales y políticas.”<sup>24</sup>*

En resumen, esta teoría delimita un marco de referencia necesario para analizar y desarrollar las políticas en Latinoamérica.

Cabe destacar, que en el marco del sistema financiero y en otras industrias, cada gobierno de turno establecerá prioridades e intensidades que pueden diferir de sus vecinos. Esto significa que aún formando parte de un grupo bastante bien definido, siempre existirán disparidades dentro de los países latinoamericanos.

### **3. Marco de referencia**

#### **3.1. Contexto de creación del Banco de Pagos Internacionales**

El Banco de Pagos Internacionales<sup>25</sup> fue creado el 20 de Enero de 1930 por representantes de Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y

---

<sup>24</sup> PREBISCH, Raúl, *La periferia latinoamericana en el sistema global de capitalismo*, revista CEPAL Nro. 13, p 163, 1981.

<sup>25</sup> Conocido en inglés por sus siglas BIS (Bank of International Settlements).



Estados Unidos. Resulta al menos controvertida la fecha de creación dado que el contexto de fuerte crisis en Estados Unidos, y en el sistema financiero internacional, daría la pauta de un escenario adverso para la apertura de un banco con alcance internacional. Sin embargo, cobra sentido si se considera que tras la finalización de la Primera Guerra Mundial y ante el establecimiento del Tratado de Versalles<sup>26</sup>, se desencadenó un importante movimiento financiero que debía ser gestionado. Alemania debía solventar las reparaciones de la guerra, y para ello se diseñaron numerosos planes, estableciendo montos, plazos y formas que debía cumplir.

El Banco de Pagos Internacionales consiguió instrumentar las propuestas del Plan Young<sup>27</sup> y por ello se convirtió en una institución reconocida internacionalmente, logrando trascender en el tiempo. Simultáneamente fue desarrollando poder y aceptación, propiciando la cooperación entre los Bancos Centrales. De esta manera se institucionalizó, a nivel internacional, el otorgamiento de recomendaciones de política monetaria y financiera<sup>28</sup>.

En 1974 el Banco de Pagos Internacionales impulsó la constitución del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (en adelante CSBB). El mismo fue creado en un contexto de tipos de cambio flotantes, repentino crecimiento desregulado de los mercados financieros internacionales y creación de instituciones y mecanismos que se desarrollaban por fuera del sistema bancario.

Las nuevas condiciones de liberalización del movimiento internacional de capitales implicaron que durante los setenta y los ochenta creciera explosivamente la actividad off shore de las entidades financieras, buscando nuevos mercados con menores regulaciones. Particularmente el crecimiento del mercado del eurodólar proveyó incentivos para que los bancos centrales

---

<sup>26</sup> Se dejan de lado muchos otros puntos controversiales e importantes del Tratado de Versalles, dado que exceden el objetivo principal de este trabajo.

<sup>27</sup> El Plan Young no sólo instrumentaba la deuda Alemana, sino que contemplaba ciertos préstamos otorgados por Estados Unidos para “colaborar” con las finanzas Alemanas. El mismo fue presidido por Owen D. Young, jefe de General Electric.

<sup>28</sup> <http://www.bis.org/>

desarticularan o flexibilizaran controles con el objetivo de desalentar la fuga de depósitos de sus mercados domésticos hacia el exterior, en los que la actividad financiera aseguraba una mayor tasa de ganancia esperada<sup>29</sup>.

Por otra parte, los controles cuantitativos que establecían los Bancos Centrales fueron atacados por el crecimiento de un poderoso movimiento político favorable a la liberalización financiera, que sostenía el argumento de que los mercados libres asignaban el crédito más eficientemente que los gobiernos<sup>30</sup>.

Este desmedido crecimiento potenciado por la creación de nuevos instrumentos y por la profundización de nuevos mercados, generó impactos negativos tanto en el sector privado como en el público, en diferentes partes del mundo.

Como ejemplo del impacto sobre el sector privado se pueden nombrar los casos de quiebra del Bankhaus Herstatt de Alemania y el Franklin National Bank de Estados Unidos.

El Banco Central alemán le quitó la licencia para operar al Bankhaus Herstatt tras descubrir que las exposiciones en moneda externa declaradas consistían en tres veces el capital del banco. Por otro lado, el Franklin National Bank quebró tras un profundo descalce de monedas y fraudes que dejaron al descubierto el vaciamiento de ese y otros bancos por falta de regulación<sup>31</sup>.

Los impactos negativos en el campo público se asocian a la Crisis de la Deuda Externa en América Latina. La creciente liquidez de algunos bancos estadounidenses y británicos en los setenta resultó en la búsqueda de oportunidades rentables mediante el otorgamiento de créditos a varios de los gobiernos latinoamericanos. Préstamos en dólares, tasas variables

---

<sup>29</sup> D'ARISTA, Jane, *Rebuilding the Transmission System for Monetary Policy*, Financial Markets and Society, 2002.

<sup>30</sup> D'ARISTA, Jane, *Rebuilding the Transmission System for Monetary Policy*, Financial Markets and Society, 2002.

<sup>31</sup> Bank of International Settlements, *A brief history of the Basel Committee*, 2014.

dependientes de la tasa Libor y otras irregularidades, que no se corresponden con el principal objetivo de la presente tesis, hicieron que las economías latinoamericanas comenzaran con amenazas de cesación de pagos y que ciertas entidades (como el Citibank) corrieran riesgo de declararse insolventes<sup>32</sup>.

Uno de los objetivos del CSBB fue lograr la estandarización de la industria bancaria y la regulación de la misma en los países del G10<sup>33</sup> para evitar ventajas tomadas por los bancos internacionalmente activos. Dichas ventajas estaban fundadas en las diversas regulaciones, las cuales generaban exigencias, condiciones de funcionamiento y rentabilidades distintas dependiendo del territorio donde se situara la entidad bancaria. Este escenario incentivaba una fuerte movilidad de los capitales respecto a los cambios regulatorios y una toma de riesgos desmedida por parte de los bancos.

Con la creación del CSBB comenzó la construcción de un espacio en el que conviven lo consultivo y lo colaborativo, marcando un perfil de referencia y autoridad. Los participantes pudieron volcar las diferentes experiencias y debatir acerca de la supervisión de los bancos con actividad internacional, así como desarrollar herramientas y lineamientos estratégicos que sirvan de guía a los supervisores.

Con el correr del tiempo, la aceptación y adopción masiva de los Acuerdos de Basilea como “buenas prácticas internacionales” por parte de autoridades de todo el mundo, ha colaborado en la construcción del camino hacia la homogeneidad en criterios y, más particularmente, ha logrado consistencia regulatoria en el mercado financiero mundial.

---

<sup>32</sup> WIERZBA, Guillermo y GOLLA, Jorge, *La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa*, Documento de trabajo nro. 3, CEDFIAR, Buenos Aires, Argentina, 2005.

<sup>33</sup> Los países que conforman el G10 son: Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

Dado que los lineamientos propuestos por el CSBB no poseen carácter legal (nacional o supranacional), no existe capacidad de coerción para el cumplimiento de los mismos. Sin embargo el hecho que los países del G10 hayan acordado su aplicación conformó un precedente de “buenas prácticas internacionales sugeridas”, más que suficiente para que el resto de las autoridades se sumen a los acuerdos.

Este concepto es explicado por Wierzba y otros: “...la lógica con la que funcionó la globalización financiera y el ámbito de regulación de Basilea más que inducir, generó las condiciones para obligar de hecho a que la implementación de las disposiciones que el Comité recomendara se extendiera en todas las naciones de la economía mundial. Así el carácter formal de recomendación mutaba en una real cuasicoerción. Esta institucionalidad construida por fuera de los organismos de cooperación internacional avanzaba en un enfoque que se desentendía de la sustantividad del ámbito de las Naciones Unidas, como lugar formalmente legalizado del debate y acuerdo internacional.<sup>34</sup>”

De todas formas, la no coerción de los acuerdos ha permitido la existencia de cierta discrecionalidad nacional al momento de la aplicación práctica de las sugerencias regulatorias. Es decir que cada Banco Central las ha interpretado, adecuado y aplicado, intentando tener en cuenta las características de su Sistema Financiero, sus posibilidades tecnológicas, estructuras institucionales, políticas macroeconómicas, entre otras particularidades.

### **3.2. Primer acuerdo de regulación financiera: Basilea I**

En 1988 el CSBB presentó el primer documento formal denominado “Acuerdo de capital de Basilea”, más comúnmente conocido como *Basilea I*. Su principal aporte fue el desarrollo de un método de medición del capital contribuido por

---

<sup>34</sup> WIERZBA, Guillermo et. al, *La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*, Documento de trabajo nro. 22, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2008.

los bancos. Este método estableció un estándar mínimo de capital, representado como el 8% de los activos ponderados por riesgo del banco.

*Basilea I* constituyó el primer intento a gran escala por lograr estándares de capitalización comparables entre bancos internacionalmente activos<sup>35</sup>. Esto representó la primera, aunque deficiente, aproximación a la medición del riesgo de crédito, reconociendo al capital como una medida del riesgo asumido y como la herramienta apropiada para absorber pérdidas, en caso de que ocurran.

El enfoque sugerido en *Basilea I* para evaluar la suficiencia de capital de los bancos consta de una ponderación de las diferentes categorías de activos o instrumentos dentro y fuera de balance, de acuerdo a su riesgo inherente. Esta metodología surge de la necesidad de cuantificar el riesgo asociado a los activos de una manera más precisa. Las técnicas desarrolladas incorporan métodos estadísticos con la intención de lograr indicadores objetivos de riesgo. Dicha relación entre activos y su riesgo recibe el nombre de ponderadores de riesgo. Los ponderadores elegidos fueron: 0%, 10%, 20%, 50% y 100%, fijos por categoría de riesgo, pre-determinados en el acuerdo y comunes para todos los bancos. En el acuerdo se listan los activos y sus correspondientes ponderadores, aclarando en los casos en que sea necesaria la discrecionalidad del país en donde se esté aplicando. Así, por ejemplo, el efectivo era ponderado al 0%, mientras que los “reclamos al sector privado” eran ponderados al 100%<sup>36</sup>.

Para las exposiciones fuera de balance se sugiere la utilización de *factores de conversión de crédito* (como paso previo a la ponderación por riesgo) que

---

<sup>35</sup> En principio el acuerdo estaba direccionado a los bancos transnacionales con su sede central en alguno de los países del G10, pero en la práctica se amplió su aplicación a todas las entidades bancarias.

<sup>36</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Acuerdo de Capital*, Banco de Pagos Internacionales, 1997.

derivan de investigaciones del CSBB respecto al grado relativo riesgo de crédito de cada instrumento o transacción fuera de balance<sup>37</sup>.

Resumiendo, *Basilea I* propone una estandarización del método de cálculo de capital necesario para una entidad bancaria, haciendo depender éste último de los niveles de riesgo de su cartera.

A primera vista se podría decir que la relación riesgo-capital establece la necesidad de mayores aportes de capital ante mayores riesgos asumidos, y así se colabora con la solvencia del sistema. Sin embargo, también se puede leer como un incentivo a los bancos a disminuir el riesgo de sus carteras para evitar o disminuir los aportes de capital, lo que provocaría un re direccionamiento del crédito hacia sujetos de crédito menos riesgosos. Este efecto, si bien no obstaculiza con la solvencia del sistema financiero, entorpece el acceso al crédito a una porción de la demanda (estados, personas y empresas)<sup>38</sup>.

Los estándares de Basilea fueron ampliamente aceptados por los partidarios de la liberalización, ya que constituyen requerimientos prudenciales basados en la disciplina de mercado como asignadora de recursos y fiscalizadora de las instituciones, permitiendo colocaciones en diversas clases de activos con la única condición de que se mantuviera mayor capital regulatorio si el riesgo se incrementaba<sup>39</sup>.

### **3.3. Basilea II**

Con el objetivo de captar las evoluciones y sofisticaciones del mercado financiero y lograr la inclusión de otros riesgos dentro y fuera de los balances de los bancos en el cálculo de su capital, se han ido incorporando

---

<sup>37</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Acuerdo de Capital*, Banco de Pagos Internacionales, 1997.

<sup>38</sup> WIERZBA, Guillermo y GOLLA, Jorge, *La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa*, Documento de trabajo nro. 3, CEDFIAR, Buenos Aires, Argentina, 2005.

<sup>39</sup> D'ARISTA, Jane, *Rebuilding the Transmission System for Monetary Policy*, Financial Markets and Society, 2002.

modificaciones a *Basilea I*: la primera gran modificación fue realizada en 1996, anexando el riesgo de mercado en el cálculo de capital y la supervisión global de los mercados financieros<sup>40</sup>.

A pesar de las innovaciones sin precedentes incorporadas en *Basilea I* y las reformas realizadas, su gran popularidad y alcance lograron que ese primer intento resulte insuficiente ante las crecientes demandas de sofisticaciones. El hecho de haber trazado un camino nuevo, en el sentido del establecimiento de ciertas reglas prudenciales de regulación inéditas, generó el inicio de un debate acerca de cómo perfeccionarlo, principalmente integrando los intereses de todos los involucrados.

El primer punto débil detectado fue la dependencia de los niveles de capital respecto al riesgo crediticio de los activos, justificando que esta relación alimenta un sesgo pro cíclico en el otorgamiento de créditos bancarios. Se exige menor capital en la fase buena del ciclo económico (por la existencia de carteras más sanas), en relación con las exigencias de capital durante una recesión (relacionado con rupturas en las cadenas de pagos y aumento de la morosidad), acentuando la tendencia del ciclo<sup>41</sup>.

En relación a los impactos sobre sistema financiero, se destacó una tendencia hacia la concentración y extranjerización de la banca, ante la imposibilidad por parte de ciertos bancos de cumplir con los nuevos requisitos regulatorios<sup>42</sup>.

Otras críticas al acuerdo, en parte mencionadas con anterioridad, son el racionamiento del crédito a través de la elección de clientela menos riesgosa por parte de los bancos, en búsqueda de menores requerimientos de capital; y

---

<sup>40</sup> Bank of International Settlements, *A brief history of the Basel Committee*, 2014.

<sup>41</sup> WIERZBA, Guillermo et. al, *La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*, Documento de trabajo nro. 22, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2008.

<sup>42</sup> WIERZBA, Guillermo et. al, *La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*, Documento de trabajo nro. 22, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2008.

el incentivo a titularizar cartera de manera de mejorar su calidad y subestimar los requerimientos de capital necesarios.

Metodológicamente se le criticaron la inexactitud de los ponderadores y la imperfección para la medición del riesgo de crédito (no tomaba en cuenta enfoques de portafolio, ni técnicas multivariadas como el análisis discriminante, ni el uso de pruebas de contingencias)<sup>43</sup>.

Algunas de estas limitaciones fueron las que impulsaron a generar más desarrollos por parte del CSBB, pasando de un enfoque contable en *Basilea I* a una visión más integral de los riesgos de un banco.

En el año 2004 se publicó el segundo acuerdo, conocido como El Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea o *Basilea II*. Este nuevo documento incorporó métodos y conceptos, en línea con una sensibilización del capital respecto a más tipos de riesgo, otorgando a los reguladores la posibilidad de optar por diferentes niveles de complejidad, y creando incentivos a los bancos para su aplicación. El acuerdo, que en cierta forma sigue vigente a la fecha, se estructura en tres pilares:

- Pilar I: requerimientos de capital mínimo;
- Pilar II: proceso de supervisión; y
- Pilar III: disciplina de mercado.

El Nuevo Acuerdo definió más precisamente su ámbito de aplicación, como la consolidación de sucursales y la contemplación de sociedades matrices de grupos bancarios, con el fin de evitar apalancamientos de capital.

A continuación se describen las principales rasgos de cada uno de los tres pilares:

---

<sup>43</sup> WIERZBA, Guillermo et. al, *La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*, Documento de trabajo nro. 22, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2008.



### a. Pilar I: requerimientos de capital mínimo

El Pilar I resulta ser el más importante dado que conserva el espíritu original de *Basilea I* haciendo énfasis en los requerimientos mínimos de capital. El ratio de capital mínimo establecido como el 8% de los activos ponderados por riesgo, no sufre variaciones en *Basilea II*. Sin embargo se introducen dos nuevos métodos de medición del riesgo de crédito, más específicamente nueva metodología de cálculo de ponderadores. Esta modificación se realizó con el objetivo de adecuar el cálculo de capital regulatorio al perfil de riesgo de cada banco. Ahora existen tres metodologías disponibles, y cada institución podrá optar por utilizar la que más se adecúe a su nivel de complejidad.

Una de las alternativas para el cálculo de capital por riesgo de crédito, no dista mucho de la propuesta en *Basilea I* y se denomina *Método Estándar*. Considera la utilización ponderadores de riesgo predeterminados en función ciertos criterios del activo (segmento, tipo de producto, garantía, etc.). Se amplía el rango de categorías disponibles en *Basilea I* y se habilita a los bancos a utilizar como ponderadores las evaluaciones de riesgo generadas por diferentes instituciones de calificación externa, reconocidas como admisibles para fines de capital por los supervisores nacionales<sup>44</sup> (esta constituye la novedad respecto al acuerdo anterior).

Bajo este método los bancos logran captar con cierta precisión la calidad de su cartera, otorgando mayor peso a aquellos activos más riesgosos y por ende, asignando mayor nivel de capital por ellos. Bajo este cálculo se reconoce la aplicación de técnicas de cobertura de riesgo de crédito y, bajo una lista estricta de condiciones, se habilitan las pertinentes reducciones de capital.

Las otras dos alternativas de cálculo de capital por riesgo de crédito se denominan *Método IRB Básico* y *Método IRB Avanzado* (por su abreviatura en inglés de: Internal Ratings Based Approach). Con estos enfoques se espera aumentar la sensibilidad al riesgo de los requerimientos de capital, habilitando

---

<sup>44</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *El nuevo Acuerdo de Capital de Basilea*, Banco de Pagos Internacionales, 2001.

a los bancos a confeccionar sus propios ponderadores de riesgo a partir de la creación y utilización modelos internos de calificación crediticia certificados por la autoridad de supervisión<sup>45</sup>. Esto se logra a partir de la recolección y utilización de información histórica interna e implica contar con modelos integrados de calificación que permitan discriminar clientes/operaciones “malas” de “buenas” y “ordenar” a los clientes de acuerdo a su calidad crediticia.

En el cálculo de capital, estas medidas cuantitativas internas deben ser combinadas en fórmulas provistas por el CSBB, de modo de no dejar sólo en manos de los bancos la metodología utilizada para el cálculo de sus requerimientos de capital.

Las medidas cuantitativas o factores de riesgo mencionados determinan la función de pérdidas esperadas de una entidad bancaria:

- PD: probabilidad de incumplimiento de un agente (Probability of default).
- EAD: exposición al momento del incumplimiento, o monto de la exposición que tenía el banco con un agente al momento del default, medido en dinero (Exposure at default); y
- LGD: pérdida al incumplimiento o magnitud de la pérdida sobre la exposición, expresado como un porcentaje de la exposición (Loss given default).

La diferencia entre el Método IRB Básico y el Avanzado es quién proporciona dichos parámetros. En el Avanzado la entidad bancaria estima los tres parámetros, mientras que en el Básico sólo estima la Probabilidad de Default y obtiene del supervisor el resto de los factores.

El acuerdo plantea de manera no explícita la posibilidad de una múltiple utilización de la información, dado que los bancos no solo utilizarían los

---

<sup>45</sup> WIERZBA, Guillermo et. al, *La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*, Documento de trabajo nro. 22, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2008.

modelos de calificación en la gestión, logrando mayor eficiencia en el otorgamiento de préstamos, sino que podrían ajustar sus niveles de capital (ahorros de capital) al riesgo de su cartera de créditos.

Se identifica un incentivo creado por el CSBB hacia la adhesión a los métodos IRB. El hecho de establecer explícitamente un ahorro de capital a partir de la utilización de una determinada metodología, beneficia a los bancos que puedan alinearse. A medida que los bancos sofistican sus estructuras institucionales, completan sus bases de datos, desarrollen modelos y los integren en la gestión y cálculo de capital, lograrán mayores ahorros de capital. Al mismo tiempo, todas aquellas instituciones financieras, o grupos de instituciones, que no logren cumplir con los requisitos de los reguladores, no podrán acceder a estos beneficios. Claramente este punto del acuerdo genera inequidades dentro del sistema financiero nacional, y entre los sistemas financieros.

El Pilar I de *Basilea II* también hace referencia al cálculo de capital por Riesgo Operacional definiéndolo de la siguiente manera: la pérdida directa o indirecta causada por una insuficiencia o falla de los procesos, gente y sistemas internos o por un acontecimiento externo. También se exponen diferentes metodologías de cálculo de capital por riesgo operacional, con diversa sofisticación y sensibilidad al riesgo.

Respecto al cálculo de capital por Riesgo de Mercado, *Basilea II* conserva los lineamientos incorporados a *Basilea I* en 1996.

#### **b. Pilar II: proceso de supervisión**

Constituye la piedra base para la aplicación de los otros pilares, estableciendo un lineamiento preciso y ambicioso respecto al rol de los reguladores dentro del mercado financiero:

*“El papel de los supervisores es vigilar la eficiencia con que los bancos evalúan sus necesidades de capital en función de sus riesgos, e intervenir cuando corresponda. Esta interacción pretende fomentar un diálogo activo entre los bancos y los supervisores de manera a poder actuar con rapidez y decisión para reducir el riesgo o restaurar el capital cuando se identifiquen deficiencias. Por consiguiente, los supervisores podrían adoptar un enfoque diferente, concentrándose más en aquellos bancos cuyo perfil de riesgo o experiencia operativa lo justifique.”<sup>46</sup>*

La finalidad del proceso de supervisión definido por el CSBB no consiste únicamente en garantizar que los bancos posean el capital necesario para cubrir sus riesgos, sino también en comprender sus procesos de gestión de riesgos, manteniendo una fluida comunicación con el supervisor.

Se enfatiza en la necesidad de que los Directores y la Alta Gerencia de las instituciones financieras se involucren en los procesos de determinación del capital y desarrollen criterios en relación a su perfil de riesgo. Esto incluye también un fortalecimiento de la gestión de riesgos, determinación de límites internos y mejora continua de los controles internos.

La importancia de este pilar queda reflejada en el documento de Wierzba, considerando que el sistema bancario por lo general se comporta de manera reactiva a las normativas impartidas por los organismos de regulación, más que por incentivos generados en el núcleo del mercado: “La experiencia de los países con mayor disciplina de mercado, como Estados Unidos, muestran que los cambios del management bancario se deben en forma preponderante a la acción de las autoridades de supervisión y no al mercado; y que el sector donde peor y más tardíamente se revelan los resultados de los procesos de concentración es el financiero.

---

<sup>46</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *El nuevo Acuerdo de Capital de Basilea*, Banco de Pagos Internacionales, 2001.

La supervisión desarrolla por lo tanto un rol crucial para la estabilidad de toda la estructura reglamentaria en una situación en la cual son cada vez más amplios los poderes discrecionales que se le confieren.”<sup>47</sup>

Esto está alineado con la teoría de Stigler (expuesta en el Marco Teórico), que asegura que las industrias celebran la incorporación de regulaciones, dado que estas les resultan beneficiosas.

### **c. Pilar III: disciplina de mercado**

Aquí se establecen reglas para ordenar y exponer públicamente cierta información que demuestre el perfil de riesgo, las metodologías utilizadas, entre otros datos de los bancos.

Los principales objetivos del pilar III son: minimizar la asimetría de información creada a partir de la discrecionalidad metodológica y lograr la comparabilidad entre las instituciones. Esto significa minimizar las distorsiones en el mercado que puedan ser generadas por el hecho de que cada banco utilice sus propias calificaciones y parámetros de riesgo.

Para cumplir estos objetivos se proponen normas de transparencia que exigen la sistematización de publicaciones con información de riesgos y capital a los participantes del mercado. Se diferencia el contenido básico del suplementario, la información cuantitativa de la cualitativa, y se establece la periodicidad de publicación.

El acuerdo busca el equilibrio entre el criterio de “prueba de usuario” (significatividad de la información propagada para los agentes interesados) y la “protección de información confidencial”, utilizando el concepto de “pertinencia”. Hace explícito que “El concepto de pertinencia no debe ser utilizado para

---

<sup>47</sup> WIERZBA, Guillermo et. al, *La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*, Documento de trabajo nro. 22, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2008.

manejar las divulgaciones”<sup>48</sup> y establece la necesidad de que los bancos cuenten con políticas y procedimientos, aprobados por Directorio y Alta Gerencia, que detallen qué información se publica, cuál es el nivel de detalle, quienes son los responsables de proporcionar, recopilar y publicar cada información, qué medios se utilizarán para la publicación, controles internos y frecuencia de publicación.

#### **d. Críticas a *Basilea II***

Muchas de las limitaciones encontradas en *Basilea I* no sólo no se superan con el Nuevo Acuerdo, sino que en algunos casos se enfatizan. Tal es el caso de la incorporación de nuevas técnicas de cálculo del riesgo de crédito, lo que implica un cálculo de capital con mayor sensibilidad al riesgo. Esto provoca que los requerimientos de capital continúen siendo pro cíclicos y por lo tanto, que también lo sea el otorgamiento de créditos<sup>49</sup>.

La incorporación de metodología más sofisticada, acentúa la concentración y extranjerización de la Banca. El Nuevo Acuerdo abre la posibilidad de disminuir el capital aportado a aquellos bancos con mayor alineación a los métodos IRB, dejando en clara desventaja a las instituciones que no logren cumplir con las exigencias para calcular sus propios parámetros.

En este sentido un análisis micro resultaría en que cada banco se esforzará por incorporar la nueva metodología para lograr mayor precisión en el cálculo y minimizar el aporte de capital. Este hecho analizado en términos macro produce un efecto perjudicial sobre cualquier sistema financiero o bien sobre el sistema global. Que cada banco aporte menor cantidad de capital resulta en menor solvencia en el sistema, generando menor resistencia a nuevas crisis.

---

<sup>48</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *El nuevo Acuerdo de Capital de Basilea*, Banco de Pagos Internacionales, 2001.

<sup>49</sup> WIERZBA, Guillermo et. al, *La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*, Documento de trabajo nro. 22, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2008.

“Según los Estudios de Impacto Cuantitativos efectuados por diversos participantes de mercado, las estimaciones estarían indicando que el capital mínimo requerido a constituir de aplicar Basilea II sería inferior al resultante del Acuerdo actual (Basilea I), especialmente para los grandes bancos”<sup>50</sup>.

Respecto del racionamiento del crédito, continúa manteniendo los vicios encontrados en *Basilea I*, dado que incentiva a otorgar préstamos a individuos mejor calificados, con el objetivo de alocar menos capital.

Extrapolando estos resultados al mercado financiero internacional, se puede deducir que los países periféricos recibirían créditos más caros o menor cantidad de créditos, considerando su menor calificación en términos relativos a los países centrales<sup>51</sup>.

Hasta aquí queda claro que la salud de un sistema financiero no podría recaer sólo en las normas surgidas a partir de los Acuerdos de Basilea, dado que sólo se ocupan de esquematizar reglas para lograr un equilibrio micro. La tendencia a disminuir los niveles de capital, la no consideración de la totalidad de los riesgos a los cuales están expuestos los bancos y la falta de reglas claras para asegurar la liquidez, son muestras de ello.

Con el colapso de Lehman Brothers en 2008 quedó reflejado que el sector bancario había entrado en crisis con demasiado apalancamiento y con colchones de liquidez inadecuados. Estos efectos se vieron acompañados con una mala gobernanza y estructuras de incentivos inapropiadas. En respuesta a estos evidentes signos de debilidad en la salud del sistema financiero, fue que el CSBB publicó *Principios para la gestión y supervisión de la Liquidez*. En este documento se incorporaron anotaciones sobre el tratamiento de ciertas

---

<sup>50</sup> MARASCA, Rubén et. al, *Basilea II: Hacia un nuevo esquema de medición de riesgos*, Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, Buenos Aires, Argentina, 2003.

<sup>51</sup> WIERZBA, Guillermo et. al, *La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*, Documento de trabajo nro. 22, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2008.

posiciones fuera de balance, titulizaciones complejas y exposiciones de la cartera de negociación<sup>52</sup>.

### **3.4. Basilea III**

En 2010 el CSBB decidió realizar una nueva reforma en el diseño del paquete regulador sobre capital y liquidez, su denominación fue *Basilea III, Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*.

Este nuevo acuerdo continúa la misma línea de pensamiento y actuación que sus antecesores: consiste en una ampliación de normas tendientes a mejorar las fallas del mercado, que intentan minimizar los costos de la liberación financiera. Sin embargo, la incorporación de pruebas de tensión o contingencia refleja algún tipo de interés en las relaciones sistémicas, a pesar de sus dificultades metodológicas y de aplicación:

*“Para abordar los fallos de mercado puestos de relieve durante la crisis, el Comité ha introducido una serie de reformas fundamentales en el marco regulador internacional. Estas reformas refuerzan la regulación de cada entidad individual (microprudencial) a fin de que pueda aguantar mejor en periodos de tensión, pero también tienen una orientación macroprudencial, al dirigirse a los riesgos sistémicos que pueden acumularse en todo el sector bancario y a la amplificación pro cíclica de los mismos a lo largo del tiempo. Estos enfoques micro y macroprudencial que se aplican a la supervisión están interrelacionados, ya que la mayor resistencia de un determinado banco reduce el riesgo de alteraciones en todo el sistema.”<sup>53</sup>*

---

<sup>52</sup> Bank of International Settlements, *A brief history of the Basel Committee*, 2014.

<sup>53</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*, Banco de Pagos Internacionales, 2010



A continuación se listan algunas de las modificaciones realizadas<sup>54</sup>:

- Incorporación del tratamiento del riesgo de contraparte.
- Incorporación de elementos que colaboren con la reducción del componente cíclico del cálculo de capital (por depender de los riesgos asumidos), con el objetivo de que el sector bancario pueda absorber las pérdidas causadas por las perturbaciones financieras y no las transmita a la economía real. Un ejemplo es el establecimiento de Colchones de Capital. Estos montos de capital por sobre el capital mínimo requerido, están diseñados para ser utilizados en momentos de crisis.

Por otra parte, la realización de pruebas de estrés sobre el balance de los bancos es útil para que los mismos demuestren de qué manera están preparados para afrontar una crisis, tanto interna como externa.

- Cálculo del Coeficiente de Cobertura de Liquidez (o LCR, por la abreviatura en inglés de Liquidity Coverage Ratio). Esta medida exige tener suficientes activos líquidos y de calidad para superar posibles escenarios adversos de corto plazo (30 días).
- Cálculo del Coeficiente de Financiación Estable Neta (o NSFR, por la abreviatura en inglés de Net Stable Funding Ratio). Esta medida promueve una capitalización confiable de largo plazo y la utilización de fuentes de recursos estables en el tiempo.

#### **4. Evolución de la regulación del sistema financiero argentino**

En el presente apartado se expondrá un análisis histórico de la regulación y desregulación del sistema financiero argentino en base al “paradigma Basilea”. Esto implica mostrar que muchas de las acciones adoptadas a nivel nacional se realizaron a partir del boom internacional de los Acuerdos de Basilea. También se realizará una interpretación de dicha alineación.

---

<sup>54</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*, Banco de Pagos Internacionales, 2010

Cabe destacar que no todas las acciones de política llevadas adelante en el período de tiempo analizado fueron impulsadas o inspiradas por dichos Acuerdos, sino que forman parte de un contexto más amplio que involucra la historia reciente, las instituciones existentes y las capacidades e intereses de los involucrados, entre otros condicionantes.

#### **4.1. Creación del BCRA y primeras normativas**

La crisis internacional desatada en 1929 encontró a la Argentina con una economía abierta y por ende muy vulnerable a las salidas repentinas de capitales. A la vez, por su intensiva dedicación agroexportadora, contaba con una balanza comercial muy dependiente de los precios internacionales de los cereales y muy sensible a las políticas proteccionistas que aplicarían sus principales compradores. Esto resultó en la necesidad de ejecutar un plan integral de intervención estatal, para ejecutar un control de cambios (por la salida del patrón oro) y una centralización de las medidas referentes a los bancos.<sup>55</sup>

En 1935 a partir de un proyecto diseñado por Raúl Prebisch se creó el BCRA con el objetivo de centralizar y controlar la operatoria bancaria y ejecutar funciones monetarias como la emisión de billetes y monedas, y la regulación de la cantidad de dinero y crédito. Aunque también se encargaría de la acumulación de reservas internacionales y de ser el agente financiero del Estado.

Fue destacable la temprana intervención del BCRA a partir de la ejecución de medidas anti cíclicas, como la cancelación de deuda externa con divisas en momentos de alza de los precios de las exportaciones. Sin embargo, el poder económico que ejercían los comerciantes británicos en el país condicionó todas las políticas llevadas adelante por el BCRA<sup>56</sup>. Con este ejemplo se ilustra la presión ejercida por los grupos de interés, estudiados por Olson y Stigler.

---

<sup>55</sup> [www.bcra.gov.ar/institucional](http://www.bcra.gov.ar/institucional)

<sup>56</sup> [www.bcra.gov.ar/institucional](http://www.bcra.gov.ar/institucional)

A partir de 1946 y hasta la última entrada en democracia, podemos identificar un período dicotómico regido por los gobiernos de turno (democrático o de facto). Las políticas establecidas por los gobiernos peronistas eran completamente revertidas tras los golpes militares, lo que provocó un resentimiento importante en el sistema y una falta de continuidad institucional. Nacionalización de depósitos, orientación del crédito, control de entrada de capitales y restricción de ingreso de la banca extranjera eran seguidos de una “normalización del sistema financiero” materializado en la reversión de esas políticas y la liberalización del sistema.

#### **4.2. Comienzo del “paradigma Basilea” en Argentina**

Fue en la década de 1990 cuando repercutió en Argentina la publicación del Primer Acuerdo de Basilea<sup>57</sup>, y se comenzó la adecuación de muchas prácticas locales a los nuevos estándares que regían internacionalmente.

Este proceso de adaptación a la tendencia internacional de regulación microprudencial en el sistema financiero, se vio acompañado de ciertas políticas económicas que promulgaban un inminente “retiro del Estado”.

La predominante itinerancia entre gobiernos de facto de ideología liberal<sup>58</sup> y democráticos de las últimas décadas no había permitido configurar un plan nacional de largo plazo, generando inestabilidad económica y social que tendría sus consecuencias en la estructura institucional del país. Los diversos estallidos sociales enmarcados en la hiperinflación de los últimos años de la década del 80, fueron el puntapié final para la profundización de numerosas reformas estructurales de características liberales.

Se citan a continuación algunas de las reformas estructurales introducidas en el sistema financiero a principios de los 90: la modificación de la Carta

---

<sup>57</sup> El Primer Acuerdo de Basilea fue publicado en 1988.

<sup>58</sup> En 1977 la última dictadura militar sancionó la Ley 21.526, que constituyó la base jurídica sobre la que se erigió el esquema normativo de la liberalización financiera.

Orgánica del Banco Central, instauración de un régimen cambiario de convertibilidad del peso y tipo de cambio fijo con el dólar en paridad 1 a 1, prohibición de la financiación del Estado a través de la emisión monetaria, y la supresión del rol de prestamista de última instancia del BCRA, instaurándose el criterio de la selección natural del mercado confiando el criterio de las entidades y la supervisión a cargo de la Superintendencia.<sup>59</sup>

En lo que respecta a cambios en el sistema bancario, las regulaciones más significativas fueron aquellas sobre capitales mínimos de las entidades financieras, las normas sobre clasificación de deudores, las normas sobre provisiones, las especificaciones sobre límites a la atención crediticia, las disposiciones sobre constitución de reservas de efectivo mínimo y las atinentes al régimen de garantía de los depósitos.<sup>60</sup>

En 1991 el BCRA lanzó la Comunicación “A” 1858 y con ella se inauguró formalmente el proceso de alineación nacional con las normas microprudenciales de Basilea. Esta Comunicación representó la primer exigencia de cierto nivel de capital aportado por los bancos del sistema, considerando únicamente el riesgo de crédito. La norma<sup>61</sup> vigente hasta el momento contenía una metodología muy simple y sólo consideraba la integración de capital en efectivo e inmuebles.

A pesar de que en *Basilea I* se estableciera un capital mínimo igual al 8% de los activos ponderados por riesgo, el BCRA optó por una proporción menor para minimizar las repercusiones de la nueva y mucho más compleja exigencia. De esta manera se requirió que los bancos integraran como mínimo su capital en relación a sus activos de riesgo, en una proporción del 3%, con

---

<sup>59</sup> WIERZBA, Guillermo y LOPEZ, Rodrigo, *La regulación de la banca en Argentina (1810-2010). Debates, lecciones y propuestas*, Documento de trabajo nro. 37, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2011.

<sup>60</sup> WIERZBA, Guillermo y GOLLA, Jorge, *La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa*, Documento de trabajo nro. 3, CEDFIAR, Buenos Aires, Argentina, 2005.

<sup>61</sup> Ver BCRA, Comunicación “A” 414, vigente desde 1983 hasta 1991.

planes de incrementar el porcentaje a medida se evaluarán los resultados obtenidos de la primera aplicación, hasta alcanzar el 8%.

La tabla de ponderación de activos fue proporcionada por el BCRA en la citada Comunicación. Los porcentajes utilizados eran: 0%, 50% y 100%, existiendo entonces ciertos activos que su tenencia en balance no implicaba aumentos en los niveles de capital aportado. Un análisis de la composición de dicha tabla logra identificar fuertes incentivos para que los bancos profundicen de crédito al Estado Nacional y la tenencia de títulos públicos. Esto se desprende de la lista de activos ponderados al 0%: títulos valores públicos nacionales, préstamos garantizados con títulos valores públicos o avales del Gobierno Nacional y préstamos directos al Gobierno Nacional.

Sin embargo en la formalidad expresada a través de nueva Carta Orgánica del BCRA se vela por la independencia del organismo respecto al Poder Ejecutivo Nacional.

Otras de las modificaciones incorporadas en la Carta Orgánica constó de la elevación de la jerarquía de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias (SEFyC) categorizándola como institución semi autónoma dentro del BCRA, encargada principalmente de la supervisión de las entidades. Además se prohibió el financiamiento monetario del déficit fiscal y se establecieron severos límites en el otorgamiento de redescuentos<sup>62</sup> y en las operaciones de mercado abierto. De esta manera se restringió la política monetaria autónoma y se eliminó el papel de prestamista de última instancia del BCRA. La nueva Carta Orgánica también le prohibió al BCRA contraer pasivos remunerados y remunerar los encajes o requisitos de liquidez. Por otro lado, en diciembre de 1992 también se eliminó la posibilidad de que el BCRA garantizara los depósitos bancarios, bajo la idea de que los depositantes

---

<sup>62</sup> Que más adelante se flexibilizarían debido a la insuficiente capacidad de respuesta del BCRA ante resultados de la corrida bancaria de fines de 1994.

debían estar expuestos a parte de los riesgos que supone la actividad financiera.<sup>63</sup>

Por su lado, la Ley de Entidades Financieras consagró la igualdad de tratamiento a los bancos extranjeros respecto de los nacionales y a fines de 1993 el BCRA levantó la única restricción significativa que quedaba para una desregulación financiera absoluta: se eliminó el “bloqueo” a la entrada de nuevas instituciones al sistema bancario, que había estado vigente desde la crisis financiera de 1981.<sup>64</sup>

En 1993 comenzó la implementación de Basilea Plus, una ampliación de los requerimientos de capital ya incorporados, que se vería reforzada luego de la crisis de 1995.

Al método de cálculo de la suficiencia de capital ya establecido (activos ponderados por riesgo) se le adicionó un ponderador indicativo de la calificación de la entidad. Este factor era elaborado por la SEFyC y se denomina CAMEL, los parámetros utilizados son: capital, activos, administración, rentabilidad y liquidez del banco. Esta calificación tiene validez internacional y en Argentina funcionaba otorgando reducción de capital a aquellas entidades mejor calificadas e imponía hasta un 15% de requisitos sobre las peor calificadas.<sup>65</sup>

Esa no fue la única modificación al cálculo de capital sugerido por Basilea, sino que también se incluyó un coeficiente de riesgo de variación de tasa de interés (IR o también IRC). El mismo se aplicaba a nivel de línea de crédito (préstamos activos), castigando aquellos pactados a una tasa activa mayor a las

---

<sup>63</sup> DAMILL, Mario et. al, *Regulaciones financieras y macroeconomía: la experiencia paradigmática de la Argentina en los años noventa*, CEDES, Buenos Aires, 2010.

<sup>64</sup> DAMILL, Mario et. al, *Regulaciones financieras y macroeconomía: la experiencia paradigmática de la Argentina en los años noventa*, CEDES, Buenos Aires, 2010.

<sup>65</sup> WIERZBA, Guillermo y GOLLA, Jorge, *La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa*, Documento de trabajo nro. 3, CEDFIAR, Buenos Aires, Argentina, 2005.

reguladas<sup>66</sup>. Este concepto fue incorporado con el objetivo de individualizar el riesgo de las operaciones y no sólo al tipo de crédito, impulsado por las normas de Basilea.

Hacia 1995, luego de la crisis, se incrementaron los requisitos de capital aún más: el mínimo del capital se transformó en un 11,5% del total de los activos ponderados por su riesgo.

En este punto se destaca un marcado interés por aumentar la capitalización del sistema bancario por parte del regulador, ampliando generosamente las pautas de cálculo de capital en comparación con los estándares internacionales. Este aumento requerido de capital en instancias posteriores a una crisis, acentúa aún más las características pro cíclicas del método explicado anteriormente. Además, y fuera de lo sugerido en las normas de Basilea, el capital exigido podía incluso superar el 11,5%, ya que continuaba multiplicarse por dos coeficientes: IRC, otro factor multiplicador que en función de la calificación CAMEL<sup>67</sup>.

La experiencia de 1995 demostró la importancia que podía asumir el riesgo de mercado para los bancos más apalancados, especialmente los mayoristas, con su alta exposición en títulos públicos<sup>68</sup>. Por esa razón, más adelante se incorporaron el riesgo de mercado (1996) y el riesgo de tasa de interés (1999) al cálculo de capital, pero estos nunca representaron incrementos significativos en comparación al inicial cálculo de capital por riesgo de crédito.

Respecto a la liquidez, gracias a la observación de los balances de los bancos al momento de las corridas bancarias sufridas, el BCRA reemplazó los

---

<sup>66</sup> WIERZBA, Guillermo y GOLLA, Jorge, *La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa*, Documento de trabajo nro. 3, CEDFIAR, Buenos Aires, Argentina, 2005.

<sup>67</sup> DAMILL, Mario et. al, *Regulaciones financieras y macroeconomía: la experiencia paradigmática de la Argentina en los años noventa*, CEDES, Buenos Aires, 2010.

<sup>68</sup> DAMILL, Mario et. al, *Regulaciones financieras y macroeconomía: la experiencia paradigmática de la Argentina en los años noventa*, CEDES, Buenos Aires, 2010.

tradicionales encajes o efectivo mínimo por un sistema de “requisitos mínimos de liquidez” (RML). La principal diferencia radica en que los niveles requeridos de liquidez no varían según el tipo de operación sino de acuerdo al plazo residual de los pasivos, computando la cantidad residual de días restantes para el vencimiento de la obligación. Al mismo tiempo, las nuevas normas implicaron que las reservas se radicaban casi totalmente en el exterior, hecho que pretendía reforzar la credibilidad<sup>69</sup>.

Un destacado aporte regulatorio que logró sentar las bases para posteriores desarrollos, los cuales requerían previa generación y almacenamiento de información, fue la clasificación de deudores y generación de provisiones. Dichas normas fueron incorporadas en 1994 y establecieron la segmentación de la cartera total del banco en dos segmentos distintivos: Mayorista o Comerciales y Minorista o Consumo y Vivienda (siendo muchas veces estos últimos considerados como dos segmentos diferenciados). La segregación de los mismos facilitó la incorporación de especificaciones focalizadas en la realidad del deudor, intentando así evitar el perjuicio cruzado de segmentos. La clasificación se basa en la existencia de dos tipos de personas susceptibles de tomar créditos: personas físicas y jurídicas; y en el monto solicitado.

Este avance también permitió diferenciar la manera en que se evalúe la capacidad de repago de los diferentes agentes, estableciendo reglas que sean compatibles con la naturaleza del segmento. En el caso de créditos comerciales, se evalúa la capacidad de pago y el fondo de flujos del deudor; y en el caso de créditos de consumo y vivienda se analiza el grado de cumplimiento pasado de la persona en el sistema.

El punto crucial en esta norma es que para que sea completamente efectiva y se materialicen los beneficios de su aplicación, cada segmento debe ser homogéneo. De esta manera se asegura un tratamiento equitativo entre

---

<sup>69</sup> DAMILL, Mario et. al, *Regulaciones financieras y macroeconomía: la experiencia paradigmática de la Argentina en los años noventa*, CEDES, Buenos Aires, 2010.



iguales. Sin embargo dado que esta clasificación no contaba con la apertura entre grandes empresas y PyMEs, ambos subsegmentos fueron tratados de igual manera, quedando estas últimas en desventaja.

El principal perjuicio radicaba en los mayores costos y dificultad de las pequeñas empresas, en la elaboración y análisis de la información requerida por los prestamistas al momento de celebrar contratos de crédito<sup>70</sup>.

El programa BASIC de evaluación del mercado financiero, representó un gran avance respecto a las prácticas internacionales en materia de supervisión. El mismo fue una incorporación de origen nacional y estaba fundamentado en las características del mercado argentino. En primer lugar, se suponía que el mercado local, al ser pequeño y no muy profundo, estaba mejor informado que la SEFyC acerca de los movimientos de las entidades bancarias y sería una muy buena fuente de información y disciplina. En segundo lugar, el sistema otorga cierto poder a las compañías privadas de calificación, siguiendo esto una línea coherente con muchas otras políticas de reivindicación de las instituciones privadas por sobre las públicas. Es así como este sistema de supervisión se apoya en tres agentes: el mercado, las empresas de auditoría externa con poder fiscalizador y la SEFyC. Los instrumentos evaluados bajo este sistema son: bonos, auditoría externa, información y evaluación por calificadores de riesgo, y supervisión por la SEFyC<sup>71</sup>.

La nueva arquitectura regulatoria de Basilea Plus se fue afianzando desde 1996 hasta 1998, sin embargo la crisis Rusa tuvo un gran impacto en los

---

<sup>70</sup> WIERZBA, Guillermo y GOLLA, Jorge, *La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa*, Documento de trabajo nro. 3, CEDFIAR, Buenos Aires, Argentina, 2005.

<sup>71</sup> DAMILL, Mario et. al, *Regulaciones financieras y macroeconomía: la experiencia paradigmática de la Argentina en los años noventa*, CEDES, Buenos Aires, 2010.

agregados macroeconómicos y desvió la mirada en la regulación hacia otras urgencias económicas del momento<sup>72</sup>.

Hacia el año 2000 se vivía la saturación del sistema económico propuesto durante la década del 90, en este contexto el BCRA enfrentó una tensión entre continuar con su programa de fortalecimiento regulatorio, o flexibilizar las normas para evitar deterioros en los indicadores de solvencia. A pesar de que el tipo de regulación que enfatiza la cobertura frente al riesgo tiene un carácter pro cíclico (aumentando fuertemente el costo económico y político de cumplir las normas de manera estricta), existieron ciertas modificaciones regulatorias de poco impacto. Una de ellas fue la reversión de los ponderadores nulos (0%) en el cálculo de capital relacionados con deudas del Estado Nacional. Se incorporó una exigencia de capital por la tenencia de títulos públicos en cuentas de inversión y por las financiaciones al sector público nacional<sup>73</sup>.

### 4.3. Normativas recientes

La próxima gran propuesta de ampliación regulatoria no se efectuaría sino hasta 2007, luego de que el Comité de Basilea haya emitido su Segundo Acuerdo. Fue entonces cuando el BCRA, estableció su primer Hoja de Ruta<sup>74</sup> para la plena implementación de *Basilea II* en Argentina. Dicha Hoja de Ruta enumeraba una cierta cantidad de acciones a realizar para lograr una adopción orgánica y con suficiente tiempo de los tres pilares regulatorios.

Respecto del Pilar I, el BCRA definió su compromiso en adoptar plenamente el Método Estándar para el cálculo de capital por riesgo de crédito, dado que no

---

<sup>72</sup> DAMILL, Mario et. al, *Regulaciones financieras y macroeconomía: la experiencia paradigmática de la Argentina en los años noventa*, CEDES, Buenos Aires, 2010.

<sup>73</sup> DAMILL, Mario et. al, *Regulaciones financieras y macroeconomía: la experiencia paradigmática de la Argentina en los años noventa*, CEDES, Buenos Aires, 2010.

<sup>74</sup> Ver BCRA, *Hoja de ruta para la implementación de Basilea II*, Argentina, 2007.

requeriría demasiadas modificaciones respecto al inspirado en *Basilea I*. No fue igual respecto al Riesgo Operacional, sino que dejó abierta la posibilidad de analizar localmente las características y necesidades locales para luego definir un marco regulatorio apropiado. El cálculo de capital por riesgo de mercado y tasa no se vio comprometido dado la alineación ya lograda.

También se previó la adopción de las medidas necesarias para la plena implementación de los Pilares II y III del Nuevo Acuerdo, tal como lo establecían las buenas prácticas sugeridas por el Comité de Basilea.

El BCRA planificó diversas acciones, como asesorarse con otros reguladores, transmitir ideas claras y metodología a los bancos del sistema y otorgar asistencia para la implementación de ciertos cambios. El proyecto tenía fecha de implementación final en enero de 2010, pero sólo se cumplieron las primeras etapas, dado que la crisis sub-prime estadounidense paralizó cualquier tipo de innovación en la economía local.

Según el regulador sólo se logró avanzar en ciertas tareas preliminares como: organización de seminarios, revisión de los procesos de supervisión en función de las mejores prácticas promovidas por el Comité de Basilea, análisis de las áreas sujetas a “discreción nacional” para el cómputo del capital regulatorio y publicación del texto ordenado de los “Lineamientos para la gestión del riesgo operacional en las entidades financieras”<sup>75</sup>. Sin embargo, no tuvieron mucho impacto en el mercado, dado que las instituciones bancarias no lo interpretaron como una señal firme de avance hacia Basilea II.

Finalmente el nuevo y más reciente impulso de alineación con las metodologías internacionales de Basilea surge en 2011, a través de las Comunicaciones “A” 5201 y 5203.

Hasta el momento los principales cambios en el marco regulatorio eran de carácter técnico y metodológico, existiendo cierta automatización en su

---

<sup>75</sup> BCRA, *Los cambios en las normas y la evolución hacia Basilea III*, 2012.

ejecución. Sin embargo ambas normativas constituyeron un gran avance sobre la formación de una cultura de riesgos integral, involucrando diversos niveles de jerarquía dentro de la institución bancaria. Representaron entonces un giro importante hacia la regulación de entidades bancarias desde una óptica organizacional, lo cual colaborará para la conformación de un nuevo tejido institucional en el sistema financiero nacional.

La comunicación “A” 5203 se denomina “Lineamientos para la gestión de riesgos en las entidades financieras”, establece la necesidad de que los bancos cuenten con un proceso determinado de gestión de riesgos. Nótese que, en este caso, la regulación va más allá de un requerimiento de habilitación (como lo es el requerimiento de capital mínimo, o de liquidez), y se involucra con la manera en que los bancos administran los diferentes riesgos. Otorga un marco de referencia que servirá a los bancos de guía para el re-establecimiento de sus políticas y procedimientos. Esto tiene correspondencia al Pilar II de los Acuerdos de Basilea.

La Comunicación apunta a una nueva manera de gestionar los riesgos, con pleno conocimiento por parte de la Alta Gerencia y el Directorio de los procesos y políticas referentes a la identificación, evaluación, seguimiento, control y mitigación de todos los riesgos significativos. Este punto obliga a las instituciones a definir un perfil de riesgo y defenderlo a través de sus acciones y políticas, de modo de ser consistente en las decisiones tomadas.

Se le otorga un papel importante a la determinación de una estrategia de riesgos, como por ejemplo el apetito al riesgo. Se especifica que todas las políticas, prácticas, procedimientos y límites deben documentarse adecuadamente, revisarse, actualizarse, comunicarse a todas las áreas de la entidad directa o indirectamente involucradas, e implementarse.

Esta comunicación hace hincapié en los riesgos de crédito, liquidez, mercado, tasa de interés y operacional. Desarrolla un cuerpo formal de sugerencias específicas para cada riesgo acerca de su gestión, tratamiento de límites,

metodología a utilizar y responsabilidades de los diferentes cargos en la institución.

La incorporación de pruebas de estrés como herramienta complementaria de gestión de riesgos resultó ser una total innovación en el sistema financiero local. La nueva norma establece lineamientos para la confección y ejecución de pruebas individuales por riesgo, como también integrales.

Una prueba de tensión es un ejercicio de evaluación de la posición financiera del banco en situaciones severamente adversas, pero posibles. Es útil para realizar una evaluación prospectiva del riesgo y para superar las limitaciones de los modelos tradicionales y datos históricos.

Un programa de pruebas de estrés integrales logra sortear los obstáculos existentes históricamente entre los departamentos de una institución financiera con el objetivo de trabajar en equipo. Estos ejercicios son complejos dado que requieren del establecimiento de un modelo de balance, establecimiento de reglas de causalidad, magnitud de impactos y análisis de resultados.

Los escenarios son provistos por el regulador, con el objetivo de poder comparar los resultados de las diferentes entidades. Sin embargo, al dejar libre la creación y utilización de modelos a cada banco, podrían existir diferencias de estructura y relaciones que distorsionen los resultados y no los hagan comparables.

En paralelo a la necesidad de ejecución de pruebas integrales de estrés, la Comunicación “A” 5203 establece la creación del Comité de Gestión Integral de Riesgos. Esto implica la necesidad de que cada institución constituya el comité con incumbencias genéricas en lo que respecta a los riesgos administrados. Este comité, que sesiona a nivel Directorio, deberá analizar en conjunto todos los riesgos que considere necesaria la institución y será el encargado de determinar la estrategia general de riesgos. Esto implica otorgar una visión integradora de los riesgos gestionados, considerando posibles correlaciones,

impactos de acciones correctivas y situaciones antes no contempladas bajo la cultura de gestión de riesgos precedente.

Las Comunicaciones “A” 5201 y 5203 fueron la evidencia de que el BCRA mantenía intenciones (o presiones externas) de alinearse definitivamente con la tendencia regulatoria internacional. Al poco tiempo de su lanzamiento divulgó una nueva Hoja de Ruta, esta vez hacia *Basilea III*, aceptando que la anterior no se había concretado como se había propuesto.

En esta nueva hoja de ruta se realiza una breve explicación de lo que significa ir hacia *Basilea III*, y en algunos puntos destaca que los indicadores (de capital y liquidez) del sistema argentino no distaban demasiado de los sugeridos.

Este fue el puntapié para que el BCRA continúe avanzando en la incorporación de Comunicaciones tendientes a completar el marco regulatorio siguiendo los tres pilares y los nuevos requerimientos internacionales.

Una nueva regulación fue publicada al fines del año 2012: Comunicación “A” 5369, actualizando el cálculo de la exigencia de capitales mínimos por riesgo de crédito y con vigencia a partir del 2013. La misma tiene correspondencia directa al Pilar I de los Acuerdos de Basilea.

La metodología propuesta resulta mucho más compleja que la anterior, dado que requiere la identificación y tratamiento de activos a un nivel mucho más detallado. Un claro ejemplo es la incorporación de saldos “fuera de balance” (como los límites otorgados en tarjetas de crédito) ponderado por un “Factor de Conversión Crediticia” (CCF por sus siglas en inglés). También se tratan específicamente las operaciones sin entrega contra pago (no DvP), sobre las cuales existe riesgo de crédito y las operaciones contra pago fallidas (DvP fallidas) y las operaciones con riesgo de crédito con derivados extrabursátiles (OTC por sus siglas en inglés).

Como se ha comentado anteriormente, con la Comunicación “A” 1858 de 1991, un análisis de la tabla de ponderadores de activos otorgada por el BCRA puede descubrir ciertos incentivos, a pesar de que los efectos sean difíciles de medir.

En esta nueva tabla, con mucha más apertura que la de 1991, continúan ponderando al 0% la exposición con el sector público no financiero en pesos (la diferencia sólo radica en que la normativa anterior hacía alusión sólo a exposición con el Estado Nacional). Tampoco alocan capital las operaciones con el sector público no financiero por financiaciones a beneficiarios de la seguridad social y empleados públicos, en la medida de que estén nominados en pesos y que las cuotas no representen más del 30% de los ingresos de los deudores.

A la vez, existen dos nuevas “marcas” que deberán ser realizadas al momento de concretar la operación para poder alocar menor cantidad de capital: financiaciones a MiPyMEs y financiaciones con garantía hipotecaria de primer grado, sobre vivienda residencial única, familiar y de ocupación permanente.

La primera (pondera al 75%) surge de la ampliación del segmento Minorista para la incorporación de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas que aún no tenían un lugar particular en la segmentación de financiaciones, y por lo tanto un tratamiento inclusivo y que se corresponda con sus características. La segunda (pondera al 35%) surge de la intención de potencializar los planes de financiación de vivienda familiar.

La aplicación de esta norma también significó un gran costo para las instituciones locales. Acostumbradas a un cálculo de capital simple, tuvieron que desarrollar herramientas que soportaran un mayor grado de detalle en la información, dado que muchas especificaciones ahora serían a nivel “operación”, cuando anteriormente se realizaban con mayor agregación. Este cambio, y muchos otros, implicaron esfuerzos de diversos departamentos, restablecimiento de parámetros utilizados y conceptos desarrollados internamente por las instituciones.

Para cerrar la primer ronda de normativas después de la segunda Hoja de Ruta, el BCRA anunció, a principios de 2013, su alineación al Pilar III de Basilea con la Comunicación “A” 5394: Disciplina de Mercado, requisitos mínimos de divulgación. Con esta normativa se exige, por primera vez, a los

participantes del mercado a mostrar públicamente información cuantitativa y cualitativa de su gestión.

El objetivo expuesto por el regulador es fomentar la disciplina de mercado de modo que permitan a los participantes del mercado evaluar la información referida al capital, las exposiciones al riesgo, los procesos de evaluación del riesgo y la suficiencia del capital de una institución.

Los desafíos de esta normativa son claros: lograr afianzar la cultura de la transparencia sin dañar la competitividad del mercado. Consiente de dichos desafíos, el BCRA definió los conceptos de “significatividad de la información” e “información confidencial”, a pesar de que el criterio puntual de publicación de información queda en manos de cada institución financiera.

Los datos que deben publicarse en los sitios web de las entidades, van desde información cualitativa sobre los instrumentos que conforman el capital regulatorio, como montos de los mismos, detalles de los requerimientos de capital por los diferentes riesgos (detallando carteras, para riesgo de crédito), hasta detalles sobre la estrategia de riesgos que posea el banco, sus políticas de gestión, estructura organizacional y políticas de cobertura y mitigación de riesgos. Para cada uno de los principales riesgos considerados (crédito, mercado, liquidez, tasa y operacional) se listan los requerimientos de información relevante y su nivel de detalle.

#### **4.4. Algunas particularidades de la alineación**

Como ha quedado demostrado a partir del análisis de la evolución de las regulaciones en el sistema financiero argentino, el BCRA se ha esforzado por incorporar normas que estén muy bien alineadas a las prácticas internacionales. Este hecho trae consigo ciertos costos y beneficios en el sistema local. A continuación se realiza un análisis de algunos los impactos que provocó esta alineación al paradigma Basilea.



Con todas las normas emitidas por el BCRA, se traza un camino a recorrer, estableciendo pautas con fechas límite de aplicación. En muchos casos las instituciones financieras debieron, en pocos meses, incorporar cambios en sus estructuras tales como: crear nuevas funciones para ciertos departamentos, documentar procesos que se llevaban a cabo, crear nuevos comités, desarrollar conceptos nuevos a su gestión de riesgos, entre otros. Se puede decir que el cambio en la cultura de riesgos es inminente pero paulatino, dado que se necesita afianzar y ajustar las nuevas prácticas con el correr del tiempo.

En algunos casos la complejidad de la norma supera la complejidad con la que se realizaba la operatoria anteriormente, por ejemplo, cuando una Comunicación hace referencia a titulizaciones, las cuales no están desarrolladas con profundidad en el mercado local, o bien cuando especifica técnicas de gestión de riesgo de mercado que aún muy pocas instituciones utilizan. Esto implica que la aplicación de la normativa sea costosa y requiera de una actualización respecto a métodos y procedimientos utilizados en otros sistemas de diferentes características.

Anteriormente se han destacado las innovaciones locales en materia de regulación como una herramienta de adaptación a la realidad local, sin embargo en las últimas Comunicaciones prevalece la alineación pura. Esta realidad da pie a que aquellas sucursales argentinas con base en países donde actualmente rigen normativas de Basilea, hayan podido recibir parte de sus estrategias, políticas y procedimientos.

Esta transferencia de conocimientos y métodos, gratuita o no, genera diversos impactos en el mercado local. En principio colabora y acelera el proceso de adaptación y cumplimiento normativo de algunas de las instituciones del sistema. En algunos casos esta transferencia se evidenció a través de reuniones con pares de otras sedes, capacitaciones brindadas por la matriz y/o con el traspaso de procedimientos y métodos ya desarrollados. Todos estos elementos acortan los plazos y facilitan el entendimiento de las novedades introducidas por el regulador local.

Otra consecuencia, que se desprende naturalmente de la anterior, es la retroalimentación entre aquellas instituciones con matriz en el extranjero y el regulador. Algunas normativas, a pesar de ser cada vez más detalladas, dejan la posibilidad de aplicarla según criterios de la institución, lo que genera un abanico de posibilidades de cumplimiento y cierta incertidumbre acerca de los caminos por los que optará cada banco. Bajo su función de control de cumplimiento, el BCRA analiza las acciones tomadas y puede verse beneficiado con el pronto avance de algunas instituciones. Así podrá capitalizar la experiencia desarrollada en el exterior y guiarse a la hora de supervisar otros bancos.

Por último, lo que hasta ahora se a descrito como beneficioso, puede dejar en desventaja a las instituciones locales que no cuentan con apoyo externo. Esto deviene en mayores esfuerzos en interpretar la nueva regulación y mayores costos de desarrollo e implementación de nuevos métodos de gestión.

La disponibilidad de tecnología es un gran condicionante para la aplicación de normas internacionales en el sistema financiero local. El avance hacia “medidas objetivas del riesgo” implica una manipulación de datos constante, lo cual requiere de sistemas informáticos complejos y personal capacitado. Muchos de los cálculos previos a la determinación del capital por riesgo de crédito suponen la existencia de datos históricos de calidad almacenados en los servidores de las instituciones y disponibles para su uso. A la vez, la exigencia por parte de las nuevas normativas de integrar gestión de riesgos con el cálculo de capital exige la trazabilidad de datos y la interconexión de muchos sistemas informáticos.

Sin embargo la realidad de los bancos del sistema local dista de ese escenario óptimo. Por lo tanto, representa un desafío extra para las instituciones, tanto locales como extranjeras, sentar las bases de un desarrollo tecnológico acorde con anticipación a la aplicación de las normas.

Por otro lado, las nuevas normativas incorporan cambios radicales en materia de gestión de riesgos, como por ejemplo: la integración. La gestión integral de

riesgos implica un quiebre con la cultura de riesgos vigente hasta entonces, en donde existían compartimentos estancos entre los departamentos que gestionaban los diferentes riesgos. A partir de la publicación de la Comunicación “A” 5203, los bancos han tenido que realizar esfuerzos para adaptar sus organigramas, estrategias y procedimientos. Se ha trabajado en la homogeneización de conceptos y criterios utilizados entre departamentos y se han compartido herramientas de gestión y técnicas útiles que antes se desconocían, inclusive siendo empleadas dentro de la organización.

El desarrollo de pruebas de estrés integrales también ha logrado el trabajo en equipo de funcionarios de diversos departamentos dentro de una misma institución financiera, colaborando así a la creación de un entramado organizacional más sólido y mejor conectado.

## **5. Conclusión**

Desde la perspectiva desarrollada en este trabajo, se concluye que efectivamente a lo largo de los últimos 30 años, en el sistema financiero argentino se han aplicado normas originarias de otras economías. Esto se refleja, principalmente, en la incorporación regulaciones alineadas con los Acuerdos de Basilea al cuerpo normativo.

Al comienzo del trabajo se estudiaron diferentes teorías de regulación, para poder concluir que el análisis de la regulación es mucho más complejo que una simple elección dicotómica mercado-Estado. Las relaciones en las sociedades actuales son complejas, dinámicas y teñidas de intereses sectoriales que gobiernan las decisiones públicas y privadas. Los resultados no ocurren por azar, sino que todos los movimientos observados en un sistema responden a una serie de acciones desarrolladas en diferentes momentos. En este sentido, se detectó una estrecha relación entre la tendencia internacional en regulación, y los cambios normativos locales. Esto se debe a que Argentina, como cualquier otro país, forma parte de un sistema mayor y como tal recibe influencias y, en algunos casos, condicionantes.

La globalización es una etapa del sistema que no es responsabilidad de ningún actor en particular, sino que denota una dinámica que involucra a todos en general. Las relaciones de dependencia pierden direccionalidad clara y se convierten en una red difícil de desarmar.

Las etiquetas centro y periferia ayudan a entender estas relaciones pero son insuficientes para describir el accionar de algunos gobiernos de turno. Esto ocurre porque, siempre van a existir diferentes caminos por tomar y cada regulador optará por el que crea más conveniente en función a sus objetivos y limitaciones. Cada uno tiene la opción de intensificar o no su accionar, elaborando la regulación que crea pertinente, y no existe previsibilidad en ello, aún menos existe homogeneidad dentro de los grupos centro o periferia.

En Argentina se optó por una alineación a las prácticas internacionales impulsadas por los Acuerdos de Basilea. Esta afirmación no pretende desestimar muchas de las diversas políticas macroeconómicas que también fueron ejecutadas. Pero sí marca un camino elegido, y una afirmación de la identidad periférica. Sea por imitación o por presiones de grupos de interés, se ha ido actualizando el marco normativo a los estándares internacionales de gestión de riesgos.

Hacia el final del trabajo se realizó un minucioso análisis acerca de los impactos institucionales del proceso de alineación local a metodologías internacionales. Se detectaron grandes falencias tecnológicas que demostraron que los avances no resultaron orgánicos al sistema financiero argentino, sino que resultaron ser imposiciones difíciles de cumplir.

Sin embargo, también se descubrieron las bondades de la incorporación de una visión integral en la gestión de riesgos. Como punto positivo se pudo destacar que se potencializaron los desarrollos alcanzados individualmente a través del trabajo interdepartamental dentro de los bancos.

En definitiva se comenzó un cambio cultural en torno a la gestión integral del riesgo, que tendrá consecuencias futuras en la calidad de la organización,

interacción y conocimiento entre departamentos, establecimiento de estrategias de riesgo en conjunto, desarrollo de herramientas propias, entre otras.

Los aportes locales en materia de regulación de capital no abundaron en un principio. Sin embargo se pueden apreciar avances importantes en lo que respecta a minimizar el racionamiento del crédito hacia PyMEs, clasificación de deudores y creación de colchones de liquidez.

Al finalizar esta investigación se abren nuevos interrogantes: ¿será posible evitar el contagio de crisis financieras externas dadas las condiciones locales?, ¿cuál será el impacto en la profundidad y estabilidad del sistema financiero argentino, del desarrollo institucional que se está llevando a cabo?, ¿cuáles serán las regulaciones necesarias para corregir y perfeccionar el camino que está tomando el sistema financiero?

## 6. Índice bibliográfico

- ALLAMI, Cecilia y CIBILS, Alan, *Crisis financieras y regulación: propuestas heterodoxas*, III Jornadas de Economía Política, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina, 2009.
- Bank of International Settlements, *A brief history of the Basel Committee*, 2014.
- BCRA (www.bkra.gov.ar), Comunicaciones “A” 414, 1858, 5201, 5203, 5369 y 5394.
- BCRA, *Hoja de ruta para la implementación de Basilea II*, Argentina.
- BCRA, *Los cambios en las normas y la evolución hacia Basilea III*, 2012.
- BEBCZUK, Ricardo y GAREGNANI, Lorena, *Autofinanciamiento empresario y crecimiento económico*, Documentos de trabajo BCRA, Nro. 8, 2006.
- BOYER, Robert y SAILLARD, Yves, *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos* (traducción al español), Editions La Découvert, Volumen I, Francia, 1995.
- BRENNER, Robert y GLICK Mark, *La escuela de la Regulación: teoría e historia*, New Left Review 21, pp 5-90, 1991.
- CARRERA, Jorge, *El G20, la crisis y el rediseño de la Arquitectura Financiera Internacional*, Ensayos económicos Nro. 53-54, BCRA, 2009.
- COASE, Ronald, *The problem of social cost*, Journal of Law and Economics, University of Chicago Press, pp 1-44, 1960.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*, Banco de Pagos Internacionales, 2010.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Acuerdo de Capital*, Banco de Pagos Internacionales, 1997.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *El nuevo Acuerdo de Capital de Basilea*, Banco de Pagos Internacionales, 2001.
- DAMILL, Mario et. al, *Regulaciones financieras y macroeconomía: la experiencia paradigmática de la Argentina en los años noventa*, CEDES, Buenos Aires, 2010.
- D’ARISTA, Jane, *Rebuilding the Transmission System for Monetary Policy*, Financial Markets and Society, 2002.
- DEMAESTRI, Edgardo y FERRO, Gustavo, *Análisis de la integración de la regulación y supervisión financiera al banco central*, Ensayos económicos Nro. 68, BCRA, 2013.
- DUJOVNE, Nicolás y GUIDOTTI, Pablo, *El sistema financiero argentino y su regulación prudencial*, publicado en Crecimiento y Equidad en la Argentina, Buenos Aires: FIEL, pp. 131-211, 2001.
- FANELLI, José María y PRADELLI, Juan José, *Las regulaciones en el sistema financiero argentino: características institucionales y efectos macroeconómicos y microeconómicos*, documento de trabajo nro. 85, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 2002.

- FREDIANI, Ramón, *El sistema bancario argentino 1990-2001: propuestas para su reconstrucción*, publicado en Actualidad Económica, año XII nro. 53, 2002.
- GARCÍA FRONTI, Javier y HERRERA, Pablo, *Una nota preliminar sobre la regulación microprudencial y macroprudencial desde Basilea III*, publicado en la revista de Investigación Modelos Financieros, Año 2 volumen 1, Editorial FCE (UBA), 2013.
- GARCÍA SANTOS, María Nieves, *Análisis del impacto de la regulación financiera*, publicado en Revista ICE, Nro. 836, Mayo-Junio 2007.
- GERSCOVICH, Carlos, *Regulación, desregulación y re-regulación financiera*, Revista Pensar en Derecho, edición nro. 216, Buenos Aires, Argentina, 2013.
- GIORGIO, Luis Alberto y RIVAS, Carlos Gabriel, *El Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea. Efectos en los sistemas financieros de América Latina y el Caribe*, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, IFM-136, 2003.
- MARASCA, Rubén et. al, *Basilea II: Hacia un nuevo esquema de medición de riesgos*, Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, Buenos Aires, Argentina, 2003.
- NIETO PARRA, Sebastián, *Estabilidad del sistema financiero y regulación de capital: el caso de los países latinoamericanos*, publicado Revista ICE, Nro. 827, 2005.
- PREBISCH, Raúl, *Dependencia, interdependencia y desarrollo*, Revista de la CEPAL nro. 34, pp205-212, Santiago de Chile, 1988.
- PREBISCH, Raúl, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, publicado por CEPAL en Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados, Santiago, Chile, 1998.
- PREBISCH, Raúl, *La periferia latinoamericana en el sistema global de capitalismo*, revista CEPAL Nro. 13, 1981.
- REDRADO, Martín, *La Política Monetaria y Financiera Argentina frente a la Crisis*, Documento de trabajo nro. 3, Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires, Escuela de Negocios, Buenos Aires, Argentina.
- STIGLER, George, *The theory of economic regulation*, The Bell Journal of Economics and Management Science, Volumen 2, pp 3-21, 1971.
- TONVERONACHI, Mario y MONTANARO, Elisabetta, *Reestructuración del sistema financiero: presentación sintética de un enfoque alternativo para la regulación financiera*, Ensayos económicos Nro. 57-58, BCRA, 2010.
- WIERZBA, Guillermo et. al, *La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma*, Documento de trabajo nro. 22, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2008.
- WIERZBA, Guillermo y GOLLA, Jorge, *La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa*, Documento de trabajo nro. 3, CEDFIAR, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- WIERZBA, Guillermo y LOPEZ, Rodrigo, *La regulación de la banca en Argentina (1810-2010). Debates, lecciones y propuestas*, Documento de trabajo nro. 37, CEFIDAR, Buenos Aires, Argentina, 2011.