

*Los artículos publicados no comprometen a la Superintendencia Bancaria de Colombia y son responsabilidad exclusiva de sus autores.*

## LA SUPERVISIÓN Y LA REGULACIÓN PRUDENCIAL: DE SUS CONFLICTOS Y DE SUS EFECTOS PROCÍCLICOS

*Por: Néstor Humberto Martínez Neira  
Ex-Superintendente Bancario (1988-1991)*

**E**l supervisor bancario es el encargado de velar por la calidad del activo bancario y la suficiencia de provisiones para absorber las pérdidas propias de la intermediación financiera con cargo al patrimonio de los accionistas y no al ahorro del público.

Entre nosotros esta es una actividad que ha venido cumpliendo el Superintendente a través de regulaciones de carácter general cada vez más técnicas y exigentes. Durante décadas la clasificación de la cartera y el nivel de provisiones se determinó exclusivamente por el nivel de mora crediticia (Resolución 2678 de 1982). Al finalizar la década de los años ochenta se dispuso un sistema de medición del riesgo crediticio que no solo valoraba la atención del crédito y las garantías, sino particularmente los flujos del deudor, su situación financiera y el desenvolvimiento de su sector (Resolución 2053 de 1989). Desde entonces se crearon dis-

tintas categorías de crédito (comercial, hipotecario y de consumo) y se definieron cinco niveles de riesgo (A, B, C, D y E) para la determinación de las provisiones y la definición de la causación de intereses. De allá para acá son muchos los cambios de la regulación, a pesar de que su columna conceptual permanece vigente. Los más recientes de ellos tienen que ver con la Circular Externa 11 de marzo de 2002, que modificó la Circular 50 de octubre de 2001.

Ocurre, sin embargo, que en la medida en que el supervisor avanza en las técnicas de medición del riesgo crediticio y determinación de las provisiones, saltan al terreno de las discusiones públicas varios problemas. Uno de ellos es el relacionado con la conveniencia de que el ejercicio de la regulación prudencial recaiga exclusivamente en cabeza del propio supervisor y, el otro, hasta qué punto dicha regulación, por la estirpe conservadora del supervisor

bancario, tiende a ser inconvenientemente procíclica.

## **1. REGULADOR Y SUPERVISOR: ¿HASTA DÓNDE?**

Un sector cada vez más importante de la academia recomienda que el regulador no debe ser el mismo supervisor, como *mutatis mutandis* el legislador no debe ser el mismo gobernante. Este enfoque encuentra sustento en tres fundamentos teóricos (i) el enfoque rentista; (ii) el conflicto de intereses y (iii) la necesidad de evitar los actos complejos.

A la luz de la teoría del rentismo debe tenerse en cuenta que el sistema de regulación de cualquier economía debe considerar que "las rentas se generan en particular allí donde las injerencias y regulaciones del estado contribuyen en forma directa o indirecta a distorsionar la competencia y los precios, y por ende generan ingresos en concepto de rentas otorgadas por el estado o pago de transferencias por parte del mismo"<sup>1</sup>. Los agentes económicos son cazadores de rentas regulatorias, particularmente en mercados altamente normados, como lo es precisamente el financiero. Para ello se organizan en grupos de presión que actúan legalmente ("lobby") o en forma ilegal (corrupción). En este sentido, la influencia que se ejerce sobre los órganos de regulación puede minimizarse a través del establecimiento de procedimientos públicos para la formulación de las normas<sup>2</sup> o procurando que los órganos

competentes no estén extremadamente expuestos a influencias de la política partidista. De alguna manera la teoría de los bancos centrales autónomos o de los cuerpos colegiados regulatorios es una respuesta a esta preocupación. En tal sentido, no parece recomendable que la solución a este asunto pase por exponer a una sola autoridad a la acción de los grupos de presión.

Ahora bien, la definición de política sobre el particular debe cuidarse de los problemas que emanan de los conflictos de interés para el regulador. Entre el regulador y el supervisor no debe existir un conflicto de intereses. El supervisor tiende por definición a constreñir el desarrollo de las actividades que controla, como un mecanismo de salvaguarda de su propia actividad.

Y, por último, la estructura que se defina sobre la regulación debe evitar al máximo la exigencia de actos complejos en la formulación de las reglamentaciones sectoriales. La eficiencia en la regulación y la supervisión depende en alto grado de la oportunidad de las normas que se expidan y las acciones que se adelanten. Ello supone una necesaria fluidez en el ejercicio de las funciones públicas. En tal sentido, los denominados actos administrativos complejos, definidos como aquellos en los cuales la voluntad de la administración se forma a través del conjunto de una sucesión ordenada y necesaria de actos de diversas entidades públicas, constituyen por lo general obstáculos e inconvenientes a la intervención estatal en el sector financiero.

---

1 Rupert F.J. Pritzl. Instituciones, incertidumbre y desarrollo. 1996.

2 En algunos países el regulador está obligado a suministrar a la sociedad sus proyectos de normas, permitiendo una discusión amplia y previa sobre las mismas, entre todos los sectores interesados. De esta suerte se ataca la legislación subrepticia. Así lo exigió para el caso colombiano el Decreto 1122 de 1999, que fue declarado inexecutable por la Corte. Aún así la Superintendencia Bancaria ha conservado la buena práctica de colocar en su web los proyectos de reglamentación, para comentarios, antes de su promulgación final.

Lo que recomienda evitar la concurrencia de varios actos para expedir una regulación (Ej: conceptos previos o autorizaciones previas) y crear más bien escenarios colegiados para definir las políticas.

La reforma financiera contemplada en la Ley 35 de 1993 estuvo orientada en buena medida por estos criterios. Por lo cual para evitar el conflicto de intereses procuró disminuir al máximo las funciones de regulación a cargo de la Superintendencia Bancaria. A manera de ratio legis de esta enmienda se dijo por parte de las autoridades colombianas en las reuniones de la Asociación de Órganos de Supervisión Bancaria de América Latina y el Caribe:

"En materia de distribución de funciones es conveniente deslindar las directamente relacionadas con la inspección y vigilancia, de aquellas que tienen carácter regulatorio, las cuales en principio deben ser confiadas a autoridades diferentes, de manera que el responsable de definir la conveniencia de una norma no sea el mismo que, después, debe velar por su aplicación, ya que la confusión en una sola entidad de los dos géneros de atribuciones puede afectar el grado de reflexión que debe preceder a la construcción de una regla jurídica, a más de que debilita el control que en general debe existir sobre la producción de disposiciones legales de obligatoria observancia".

Lo cual tampoco puede conducir a pensar que sea adecuado relevar del todo al supervisor de cualquier participación en la formulación de las regulaciones financieras, por ser él quien principalmente posee el conocimiento del mercado y de las distintas situaciones a gobernar.

Además para evitar el rentismo y los actos complejos, parece inteligente la solución propuesta

entre nosotros, que ha optado por órganos regulatorios colegiados que puedan contar con la experiencia de los órganos de control y vigilancia en su seno, como definitivamente parece ser el camino seguido en Colombia desde la década de los noventa, refrendado más recientemente por la Ley 795 de 2003 que creó el "Comité de Seguimiento del Sector Financiero", si bien formalmente el poder regulatorio reside en el Ministerio de Hacienda.

## **2. VALORACIÓN DEL RIESGO CREDITICIO Y LA REGULACIÓN PROCÍCLICA.**

El asunto del "capital adecuado" no puede ser analizado sin considerar al propio tiempo la suficiencia de las provisiones y reservas para pérdidas de cartera e inversiones que efectúen las instituciones crediticias. Porque el patrimonio bancario que debe servir de respaldo para una adecuada solvencia de tales entidades, debe estar libre, vale decir, afecto integralmente a absorber las futuras contingencias de pérdida del negocio. Se dice, entonces, que el capital o el patrimonio que sustenta el nivel de crecimiento de las casas bancarias debe estar "saneado".

Por ello es deber del supervisor bancario mantener sistemas de auditoría y reporte que le aseguren el conocimiento regular de la calidad del principal activo de los sujetos de control y sus riesgos eventuales, de suerte que pueda ordenar los correctivos administrativos que juzgue pertinentes, disponga la exacta contabilización de pérdidas contingentes por este concepto, cuando las mismas sean probables y cuantificables (provisiones), y ordene las capitalizaciones que sea menester para absorber dichas pérdidas y evitar que puedan ser trasladadas a los ahorradores y depositantes.

Teniendo en mente estas consideraciones, durante los últimos años la Superintendencia

Bancaria ha mejorado sustancialmente sus métodos de determinación del riesgo crediticio, a través de sistemas de evaluación y clasificación de la cartera comercial, como ha quedado dicho.

El régimen de evaluación de cartera de créditos se halla sistematizado en la Circular Básica Contable y Financiera, Capítulo II (Circular Externa No. 100 de 1995 de la Superintendencia Bancaria), el cual fue modificado mediante la Circular 50 de 26 de octubre de 2001 y últimamente mediante la Circular 11 de marzo de 2002 que estableció la obligatoriedad de mantener en las entidades financieras un SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO CREDITICIO, estructurado mediante metodologías diseñadas por cada entidad y aprobadas por la Superintendencia Bancaria.

A través del SARC, cada entidad debe valorar (i) La probabilidad de deterioro de la cartera de créditos y (ii) El valor estimado de la pérdida esperada por deterioro de los créditos, de modo que las provisiones individuales para cada crédito se basen en los valores estimados en riesgo de pérdida por deterioro crediticio. En cualquier caso, la Superintendencia establece un conjunto de reglas a las cuales deben sujetarse las entidades financieras cuyo SARC no sea aprobado por ella. Adicionalmente, las provisiones aplicadas por las entidades con SARC aprobados no pueden ser inferiores a las que resulten de ciertas reglas mínimas que dicta la regulación general.

Sin embargo, dicha regulación sobre calificación de cartera de créditos se revela como al-

tamente procíclica, por los siguientes factores fundamentales:

(i) La brevedad del horizonte temporal considerado por la regulación. En efecto, si para el caso colombiano (con toda la cautela que el dato requiere) la duración promedio del ciclo económico es del orden de 7 años, la brevedad de los tiempos de mora requeridos para deteriorar la calificación crediticia implica que con presteza (vista frente a la duración del ciclo) los establecimientos bancarios asumen los costos financieros de la cartera mala, lo que evidentemente les obliga a una cautela sustantiva en la concesión de nuevos créditos. Un efecto contrario debe operar respecto de la mejoría en la mora, aunque probablemente el efecto sea más lento que en la recesión y depresión, porque los bancos y el supervisor bancario muestran renuencia a mejorar la calificación crediticia de un deudor con pasado moroso.

En el mismo sentido debe tenerse en cuenta que los modelos de asignación relativa de fondos prestables entre liquidez y crédito sugieren que en el corto plazo la mayor parte de la capacidad prestable se asigna a liquidez, mientras que en el largo plazo la relación se invierte, de modo que la temprana asunción de costos financieros sobre créditos malos tiene un efecto de refuerzo sobre este comportamiento<sup>3</sup>.

(ii) Dado que el crédito de consumo se castiga con mayor rapidez, esto es con menores moras, bajo el mismo argumento precedente ceteris paribus es plausible concluir que el crédito de consumo se contrae o expande con mayor rapidez que el crédito de inversión y el de vivienda.

---

3 Una estimación sobre la oferta de crédito bancario en Chile, cuyo entorno regulatorio financiero es en muchos aspectos similar al colombiano, arrojó con un modelo ARIMA una proporción de 90% a crédito y 10% a liquidez en el largo plazo; en el corto plazo la asignación estimada fue exactamente la inversa. Ver Luis Larraín (1980) "La Oferta de Crédito Bancario". Cuadernos de Economía No. 52. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Pues bien, como se anotó atrás, justamente la variable procíclica más ajustada a la evolución del producto es el consumo, con lo que es plausible inferir un refuerzo de la prociclicidad del consumo debido a las reglas prudenciales anotadas. Un predicamento similar podría extrapolarse a la nueva categoría de microcrédito.

(iii) Los tiempos de mora más amplios en el crédito para vivienda suponen que el impacto inicial de la regulación prudencial puede atenuarse frente al ciclo del producto, aunque, en todo caso, su brevedad relativa frente a los ciclos del mercado y de la construcción sugiere que la regulación allí *ceteris paribus* refuerza los efectos procíclicos.

(iv) Una reflexión similar puede hacerse frente a la inversión, aunque en este caso se ha visto que su volatilidad es sustantivamente mayor que la del producto.

(v) Debe recordarse que las provisiones tienen un efecto de contracción en el apalancamiento del activo (crédito e inversiones) de las entidades financieras, porque las pérdidas generadas por las mismas reducen el patrimonio básico aplicable para efectos de la relación de solvencia y los cupos individuales de endeudamiento. De modo que asumiendo que el patrimonio básico es mayor que el adicional (que es la situación común), para un banco una provisión de \$1 implica una contracción en el activo apalancable de \$11.11 en el caso colombiano, dado que el patrimonio técnico debe ser al menos del 9% en los activos ponderados por riesgo.

(vi) Del mismo modo que se reduce la relación de apalancamiento capital/activos para una institución, las provisiones por créditos malos disminuyen la magnitud del crédito que individualmente pueden otorgar los bancos a

un deudor o grupo de deudores que conforman una unidad de riesgo crediticio conforme a las reglas de acumulación de obligaciones para efectos de cupos individuales de crédito y riesgo. Ello en razón a que los cupos de endeudamiento o individuales, así como el cupo global de grandes riesgos crediticios, se expresan como un porcentaje del patrimonio técnico.

(vii) Por si fuera poco, las garantías de los créditos son un factor determinante de las provisiones, como ha quedado visto. De suerte que el ciclo depresivo en un sector se retroalimenta al perder valor las garantías y, de esta manera, agravar las exigencias de provisiones a cargo de los bancos. Esto ha resultado mucho más marcado en el caso del crédito de vivienda durante los últimos años, por el deterioro del valor comercial de los inmuebles, aunque resulta igualmente predicable de otros sectores.

Así las cosas, las provisiones por créditos malos, además de ser procíclicas por la brevedad de su causación, terminan contrayendo la oferta de crédito de cada institución bancaria, tanto por su impacto en el margen de solvencia como por su efecto en los cupos de crédito individual y en el cupo global de grandes riesgos.

En ese sentido, sin que pueda discutirse que representa un incentivo tendiente a prevenir la selección adversa de clientes por parte de las entidades crediticias, el coeficiente de riesgo en condiciones de recesión económica resulta especialmente procíclico, al expandir el efecto de las provisiones sobre créditos malos.

De otra parte, cabe preguntarse si el coeficiente de riesgo, al no referirse a provisiones individuales o específicas, sino castigar genéricamente el portafolio mediante el incremento de los porcentajes de provisión para las entidades cuyos coeficientes de riesgo excedan hacia arriba los promedios del sis-

tema en la desviación que defina la Superintendencia Bancaria, no duplicaba el papel de protección para pérdidas latentes que cumple la provisión general de cartera.

Lo cierto es que el coeficiente de riesgo, al determinarse sobre los promedios del sector, tiende necesariamente al alza en momentos de recesión, agravando doblemente la situación de las entidades crediticias, que deben soportar en sus estados de resultados, además de las provisiones individuales, los efectos de gastos propios del coeficiente.

A la anterior inquietud cabe cuestionar la oportunidad de las medidas. En lo que respecta a la Circular 39 de 1999, es claro que la misma hizo más duro el régimen de provisiones en pleno receso de la actividad productiva y del crédito, que acrecentó la contracción económica. Esta afirmación se ve respaldada por la evidencia cuantitativa provista por el trabajo de Alberto Carrasquilla y María Angélica Arbeláez (2000), titulado "La Política Financiera entre 1998 y el 2000: Su Impacto sobre las Entidades de Crédito"<sup>4</sup>, quienes advierten que:

"En efecto, aunque las provisiones guardan relación directa con la evolución de la cartera vencida, el crecimiento de las primeras ha sido más intenso debido a las reformas regulatorias adoptadas por el Gobierno a mediados de 1999 (Circu-

lar 39), en las cuales se endureció el proceso de constitución de provisiones de los activos improductivos y en general de la cartera. De hecho, se observa que para el total de establecimientos de crédito las provisiones registraron aumentos significativos en 1999 con un crecimiento promedio de 72% frente a tasas de 21% y 50% en 1997 y 1998".<sup>5</sup>

Por lo tanto, se insiste, resulta procíclico el incremento del nivel de provisiones en pleno receso de la actividad productiva y del crédito, máxime cuando no se acompañó de un programa de tolerancia regulatoria que permitiera al sistema diferir en el tiempo el efecto de las pérdidas causadas sobre su balance.<sup>6</sup> Es por ello que resulta aconsejable tener en cuenta hacia futuro que el momento de inducir el incremento de las provisiones sea la fase temprana del ciclo económico y no durante la recesión<sup>7</sup>; así se hizo precisamente entre los años 1988 a 1993.

Las reflexiones precedentes de ninguna manera apuntan a debilitar los niveles de exigencia de la regulación prudencial, puesto que la laxitud regulatoria en la generación de costos financieros por créditos malos generaría sin duda un incentivo perverso al relajamiento de la evaluación de crédito. Es más, de ningún modo puede sugerirse que la contabilidad encubra

---

4 Bogotá: Universidad de los Andes, Documento CEDE 2000-09.

5 *Ibidem*, p. 25.

6 Un buen ejemplo de un programa de tolerancia regulatoria lo es la Ley Gran Saint Germain, adoptada en Estados Unidos para contribuir a resolver la crisis de las *savings and loans*.

7 International Monetary Fund and World Bank (1999) "Colombia: FSAP Draft Report" Volume I "Overall Assessment and Summary" (mimeo), p. 23.



pérdidas efectivas o altamente probables de los bancos so pretexto de no profundizar los efectos del ciclo económico, particularmente en las fases de receso y depresión.

Una solución teóricamente óptima apuntaría a corregir los efectos de corto plazo de la regulación, mediante un mecanismo compensatorio que balancee los efectos procíclicos de la misma. Tratándose de la regulación del crédito para vivienda y la construcción, se requiere del mismo esfuerzo también frente a los ciclos de la construcción.

En ese sentido, puesto que no existe un modelo regulatorio estandarizado para medir directamente la capacidad de pago de los deudores que pueda purgarse del efecto del ciclo económico, se impone la necesidad de la configuración de un sistema de reserva o provisión que opere en sentido contrario al ciclo del producto. Esto es, un sistema que durante la fase expansiva del ciclo acumule recursos para hacer frente a los créditos malos acrecidos durante la fase recesiva del ciclo.

## **2.1 El sistema de provisiones estadísticas.**

En diversos países de la OCDE, para responder al carácter procíclico de la regulación prudencial se ha venido discutiendo sobre un sistema de provisiones contracíclicas o dinámicas<sup>8</sup>. Empero, es España el país que más ha avanzado en el asunto, mediante el sistema de

provisiones estadísticas introducido por el Banco de España a través de la Circular 9 de 1999<sup>9</sup>.

Para calcular las provisiones estadísticas, el Banco de España definió dos sistemas. En primer lugar, el Banco acepta la utilización de modelos de cálculo de riesgo latente empleados internamente por los propios bancos. En segundo lugar, para los bancos que no cuentan con modelos internos aprobados, el Banco define un método estándar.

Para el efecto el Banco de España definió seis categorías de riesgo y para cada una el respectivo nivel de provisión. Es crucial tener en cuenta que en la definición de los porcentajes de provisiones estadísticas, el Banco por tanteo buscó aproximarse a una provisión total de cartera que resultase aproximadamente equivalente al promedio de carga por insolvencia del último ciclo largo de la economía española. El concepto de carga por insolvencia considera las provisiones más los castigos menos las recuperaciones de cartera mala. El Banco, adicionalmente, advierte que habría debido restar el valor de realización de los bienes recibidos en pago, pero advierte que no los consideró por razones de inconsistencia de la información disponible para el efecto.

El Banco obliga a cada entidad a calcular el valor a provisionar resultante de la aplicación del método estándar, o vector de carga por insolvencia. Si dicho valor es superior a la suma de las provisiones individuales que la entidad

---

8 Sobre el particular se registra el concepto de provisiones dinámicas en Alemania y Canadá. En el mismo sentido se ha avanzado en alguna medida en los Estados Unidos. Jokivauolle y Kauko, *op cit.*, p. 19 y "La Reforma del Sistema de Provisiones de Insolvencia" Conferencia de Raimundo Poveda, Director General del Banco de España en la APD, Madrid: Enero de 2000, p. 5.

9 Información amplia sobre el tema puede consultarse en la página web del Banco de España: [www.bde.es](http://www.bde.es). Entre ellos se estiman de especial interés los siguientes documentos: "La Reforma del Sistema de Provisiones de Insolvencia", Conferencia de Raimundo Poveda, Director General del Banco de España en la APD, Madrid: Enero de 2000; Las Circulares 4-1991 y 9/1999 del Banco de España y el "Estudio de Impacto de la Reforma introducida por la Circular del Banco de España 9/1999 en la Cuenta de Resultados de las Entidades de Crédito."

haya realizado sobre créditos malos más la provisión general de cartera, la diferencia debe provisionarse por cuenta de la Circular 9/1999. Por su parte, si la suma de las provisiones específicas más la provisión genérica excede el monto resultante del vector de provisiones estadísticas, se mantienen las provisiones realizadas sin reducir su valor, de manera que en las coyunturas de deterioro sustantivo de la cartera, las provisiones realizadas según el régimen ordinario (individuales por créditos malos más general de cartera) no se ajustan hacia abajo si su valor excede el vector de carga por insolvencia. Por contraste, en las coyunturas en que la cartera mala se reduce sustancialmente, cuando las provisiones específicas se reducen, se establece un techo para el valor total a provisionar equivalente a tres veces la provisión genérica. El Banco de España define los períodos de aplicación de este último criterio.

Con el mecanismo contable referido se pretende obtener un efecto estabilizador, a la par que prudencial. Es un instrumento estabilizador porque "acumula" provisiones en las épocas en que la cartera tiene buen comportamiento (que se presume implícitamente corresponden a las fases expansivas del ciclo económico), pero cuando se deteriora en forma sostenida la calidad de la cartera, mediando la valoración que al respecto decida el Banco de España, no se dejan de realizar las provisiones específicas por créditos malos.

Por lo demás, para efectos del margen de solvencia, las provisiones estadísticas se tratan como las pérdidas ocasionadas por las provisiones específicas, esto es, que reducen el valor del activo en la proporción que corresponda y no se acoge el empleo de las provisiones estadísticas como parte de la base de capital primario ni secundario.

## 2.2 ¿Provisión o reserva?

Los antecedentes de la Regulación del Banco de España discuten extensamente sobre la opción entre ordenar la constitución de una provisión o de una reserva. El Banco, como se advirtió, finalmente se inclina por la provisión, atendiendo fundamentalmente al principio de prudencia como norma contable de general aceptación y la razonabilidad de la información.

En efecto, manifiesta del Director del Banco de España que la doctrina contable "(...) prescribe la constitución de provisiones, o la aplicación de correcciones valorativas, lo que en definitiva es lo mismo, por el importe de los daños percibidos, siempre con cargo a resultados."<sup>10</sup> Sin perjuicio de reconocer el rigor de los argumentos expuestos, nos inclinamos por un esquema de reserva, por las siguientes razones:

(i) A través del mecanismo de provisión general de cartera fundada en los coeficientes de riesgo de la cartera, se está reconociendo una pérdida latente. En efecto, valorado desde el punto de vista estadístico, este diseño acarrea implícitamente el supuesto que la distribución de la cartera no provisionada es similar a la de la cartera provisionada o, lo que es lo mismo, que las pérdidas observadas son un predictor razonable de las pérdidas latentes. Aunque, en rigor de las técnicas actuariales, la referida suposición implícita resulte algo burda y, en ese sentido, no se trate de un estadístico suficientemente robusto, tampoco puede ignorarse que, pese a sus defectos de cálculo, la provisión general de cartera está generando la necesidad de fondos propios para pérdidas latentes que bien pueden no llegar a realizarse.

---

<sup>10</sup> Op cit., p. 3.



(ii) En segundo lugar, no debe olvidarse que pese a sus evidentes limitaciones derivadas de la falta de sensibilidad a los riesgos de mercado, el significado implícito de las ponderaciones de riesgo de los activos dentro y fuera de balance para efectos de la relación de solvencia, también constituyen una aproximación a las pérdidas latentes del portafolio.

(iii) A diferencia de la valoración que realiza el Banco de España (cuya pertinencia en sus circunstancias específicas no discutiremos), consideramos que las limitaciones de los modelos para la estimación de las pérdidas latentes examinadas en el largo plazo y purgadas del efecto del ciclo del producto, sí merecen una posición cauta. Esta circunstancia resulta de especial relieve si se repara en las limitaciones que experimentan las autoridades de supervisión latinoamericanas<sup>11</sup> (al menos esto es cierto para el caso colombiano) en el reclutamiento y formación de suficiente personal con alto nivel de calificación en finanzas y actuaría, no obstante la creciente y notable mejoría de la última década.

(iv) La provisión tiene un efecto perverso: por tratarse de un gasto termina incidiendo en el patrimonio bancario. La reserva sería un concepto patrimonial.

(v) Legalmente es posible en Colombia, a la luz del artículo 456 del Código de Comercio, constituir reservas, aparte de la legal, para enjugar pérdidas, en nuestro caso derivadas de la colocación de cartera. Por tanto, en el contexto de la legislación mercantil colombiana la reserva es un instrumento adecuado para prevenir pérdidas contingentes, latentes en el balance pero no realizadas.

(vi) Como quiera que la reserva se propone para "pérdidas estadísticas", su constitución no vulneraría el principio contable de la prudencia, puesto que no se trata de pérdidas realiza-

das y, por tanto, no son pérdidas que deban reconocerse en el estado de resultados de los distintos bancos.

En suma, consideramos que el sistema de provisión estadística podría resultar excesivo en cuanto castiga los estados financieros de los bancos en relación con una pérdida potencial que se suma a la provisión general de cartera que ya proporciona una protección para pérdidas latentes. En nuestro entender, lo crucial es acumular recursos durante la fase de expansión del producto, cuya destinación exclusiva sea la asunción de pérdidas por créditos malos en la fase de contracción. Para el efecto, se puede obligar a los bancos a constituir una reserva cuya cuantía equivalga a la provisión que se realizaría por el sistema de provisiones estadísticas. Esta reserva impediría repartir utilidades en la magnitud correspondiente, pero no castigaría con una pérdida los estados financieros de las entidades crediticias, lo que de suyo consiste un aliciente para la gerencia bancaria. Durante la fase de contracción o receso, la reserva se disminuiría como resultado de aplicar contra ella las nuevas provisiones, pero tendría el efecto de amortiguar la astringencia de fondos prestables típica de la contracción de crédito que acompaña al receso en el ciclo del producto.

Si bien pudiera pensarse que el sistema de reserva constituiría un estímulo perverso en la medida que dejase de reconocer créditos malos, en la forma aquí propuesta dicho riesgo no existe: La reserva estadística cumple la función de acumular recursos patrimoniales durante la expansión del producto y del crédito, los cuales habrán de emplearse o "desacumularse" durante la contracción del producto y del crédito, cuando el incremento de créditos malos reduzca la reserva estadística a través de

---

<sup>11</sup> Op cit, p. 23.

las provisiones para proteger los créditos deteriorados durante el receso.

Ahora bien, forzosamente la oportunidad de constitución y liberación de la reserva contracíclica deberían regularse por la Superintendencia Bancaria, para lo cual ésta debería desarrollar un sistema de seguimiento y medición del ciclo económico.

Por lo anterior, al menos en la fase inicial de su implementación, consideramos que en vez de una provisión es preferible establecer una reserva anticíclica o estadística. A las razones expuestas se suma la conveniencia de mantener la consistencia con las normas de contabilidad de general aceptación en Colombia adoptadas por el Decreto 2649 de 1993, las cuales adoptan una postura más bien limitada en cuanto al principio de realización.

Por lo demás, en la perspectiva contable no puede decirse que la reserva termine sobrestimando las utilidades de cada ejercicio bancario. Porque si bien es cierto la reserva, por oposición a las provisiones, no constituye un gasto del ejercicio, se trata de provisiones meramente estadística por pérdidas simplemente probabilísticas, que no darían lugar a su causación desde el punto de vista contable afectando el estado de resultados. Lo cierto es que al momento del corte de cuentas respectivas las provisiones estadísticas lo que si terminarían es subestimando los verdaderos resultados del ejercicio, como quiera que en estricto rigor solamente las provisiones individuales deben tener reconocimiento contable.

### **2.3 La magnitud de la reserva contracíclica.**

Aunque la proposición de un modelo econométrico o actuarial para el cálculo de la reserva contracíclica desborda el alcance del presente trabajo, en aras de una consideración

cabal del tema encomendado es necesario indicar los criterios que deberían presidir la estimación de una reserva contracíclica, para en el acápite final formular la propuesta regulatoria concreta que se deriva de los fundamentos conceptuales aquí expuestos.

En esencia, se ha argumentado atrás que se buscaría con un sistema de reserva llevar a que la regulación prudencial no estimule comportamientos procíclicos de la oferta de crédito. No corresponde a la regulación prudencial una definición apriorística del carácter contracíclico de la oferta de crédito, porque tanto por razones constitucionales como por la conveniencia de un nivel de flexibilidad en el empleo de los instrumentos de estabilización económica, es conveniente y necesario que sea la Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, la que regule el volumen de crédito que se estima deseable en cada coyuntura específica, la magnitud de los agregados monetarios, el sentido de su variación y las metas de la programación macroeconómica pertinentes. La rigidez en esta materia sólo contribuye a acrecentar la vulnerabilidad de la economía frente a choques súbitos de carácter externo o interno.

Por otro lado, bajo ninguna circunstancia se trata de dejar de revelar pérdidas realizadas por el deterioro de activos concretos y específicos. Se trata de crear un mecanismo amortiguador de las fluctuaciones del ciclo del producto que arrastran consigo fluctuaciones en la oferta de crédito, debidas a la euforia de los procesos expansivos y a las expectativas negativas de los procesos recesivos.

Bajo las anteriores reflexiones se consideran dos criterios probables para la estimación de la reserva contracíclica:

- (i) La estimación del valor de la tendencia secular de las series de cartera mala, medida

como cartera provisionada y castigada sobre cartera bruta total, por toda la duración del ciclo económico largo, de modo que para un determinado momento el valor de la reserva se estime por la diferencia entre el valor observado de la razón de la cartera mala y el valor esperado conforme a su tendencia secular.

(ii) La estimación de la media aritmética de la cartera mala por un período que abarque la duración del ciclo económico largo, de tal suerte que el promedio en cuestión se suavice en relación con las fluctuaciones derivadas del referido ciclo. Nuevamente, la reserva contracíclica se estimaría por la diferencia, para cada momento de evaluación, entre el

valor observado de la cartera mala y el promedio atrás referido.

Teóricamente es factible esperar que los valores estimados bajo cualquiera de los lineamientos sugeridos se aproximen, particularmente si los promedios se calculan filtrando el efecto de la tendencia secular sobre los valores observados de la cartera. Ahora bien, para estimar el valor de la reserva debería homologarse clases de crédito cuyo riesgo es homogéneo.

Estos son temas de reflexión que proponemos para una Superintendencia vital que llega a la edad madura de su octogésimo aniversario, llena de reconocimiento nacional y de prestigio internacional.

Julio de 2003