

Mesa Redonda con Juan Luis Avendaño Cisneros(\*), Fernando Merino(\*\*), Luis Pizarro Aranguren(\*\*\*), y Diego Peschiera Mifflin(\*\*\*\*)

## Las modificaciones a la **Ley de Bancos** y la crisis financiera

### **1. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas que proporcionan las modificaciones a la Ley General del Sistema Financiero? En su opinión, ¿en qué radica el cambio fundamental que se producirá a raíz de esta medida?**

**Luís Pizarro Aranguren (LPA):** Tengo la percepción de que siempre es bueno ponerle un contexto a modificaciones tan estructurales como las de la Ley de Bancos. Los dos contextos que alimentan esta ley son los siguientes: uno mundial, que es una corriente internacional de adecuación de todas las regulaciones bancarias y financieras del planeta al régimen Basilea 1 y, desde hace unos 5 años, a Basilea 2; y otro que fue el conjunto de normas en una serie de industrias y actividades (principalmente económicas) en el Perú para adecuar a la legislación y la estructura social y económica del país al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Si entendemos bien esos dos escenarios podemos explicar por qué se dan estas modificaciones a la ley. Con ánimo de resumir mi posición, yo diría que la ventaja más importante de las modificaciones está en la manera como se refuerza el patrimonio efectivo de los bancos que es la variable más importante para proyectar el control de riesgos de las actividades de los bancos. Hay una serie de cambios en términos de ponderación

(\*) Socio de Miranda & Amado Abogados. Master en Derecho (LL.M.) por Yale University. Abogado por la Universidad de Lima.

(\*\*) Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Gerente Legal de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Profesor de Derecho Bancario de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

(\*\*\*) Socio de Pizarro, Botto & Escobar Abogados. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de Derecho Bancario de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Director de la Asociación de Bancos (ASBANC).

(\*\*\*\*) Socio de Rodrigo, Elías & Medrano Abogados. Master en Derecho (LL.M.) en Derecho Comparado, Concentración en Derecho Corporativo, Financiero y Transacciones Internacionales por University of New York. Abogado por la Universidad de Lima. Profesor de Derecho Mercantil de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Maestría de Derecho Empresarial en la Escuela de Posgrado de la Universidad de Lima.

y términos de cuantificación del patrimonio efectivo que, a mi parecer, son la ventaja más importante. ¿Cuál es la desventaja de la modificación? Me atrevería a decir -no sé si como desventaja pero sí como reflexión cuestionadota- es que todas estas discusiones de Basilea –tanto de Basilea 1 en el contexto de 1998 como de Basilea 2 en el año 2004- fueron generadas pensando básicamente en la banca internacional y en la banca cruzada, un nivel de bancos con muchas entidades a nivel ramificado o internacional. En ese contexto, el reto -que la realidad y el tiempo nos indicará si se satisface o no- es si los bancos medianos o pequeños van a estar preparados en términos de costo, administración, sistemas y logística para poder adecuarse con el tiempo a regímenes que son mucho más estrictos, que van a demandar mayor capital, que van a demandar mayor rigurosidad en el control de riesgos. Podría darse el caso que algunas entidades bancarias (o cercanas a entidades bancarias) pequeñas o medianas tengan que sufrir mayores costos de adecuación a la regulación mas prudencial o más estricta de Basilea.



**Juan Luis Avendaño Cisneros (JLA):** Coincidiendo con lo expuesto por Luis, la gran ventaja de esta regulación es que adecua la regulación peruana a lo que por ahora es el estándar mundial, que es Basilea 2, así como en su momento la regulación peruana hizo la adecuación al estándar de Basilea 1. El Perú tiene un cierto prestigio de cumplimiento de las normas de Basilea, con un estándar de cumplimiento de las normas de Basilea 1 bastante alto, por lo cual no podíamos quedarnos atrás con el cumplimiento de las normas de Basilea 2. Basilea 2 es, entonces, un estándar pensado por muchos años y con un diseño del que han participado reguladores de economías bastante más desarrolladas que la nuestra y lo único que hace este cambio normativo es decirle al mundo que el Perú está siguiendo ese mismo estándar. En ese sentido,

hay cambios buenos. En concreto, el capital de un banco, que tiene que ser sensible a los riesgos que se presentan en ese banco en particular, hoy día, con los cambios, se vuelve mucho más sensible todavía, en el sentido de que permite identificar mejor y de manera mucho más fina cuales son los riesgos. En la actividad principal del banco, que es la de incurrir en riesgos crediticios, el sistema hoy va a requerir que los bancos implementen sistemas mucho más sofisticados que van a permitir identificar de mucho mejor manera el riesgo. El sistema anterior era un sistema que generalizaba mucho, no discriminaba los distintos niveles de -por ejemplo- las contrapartes con la que contrataba el banco. Esta vez sí se va a permitir una discriminación mayor y una mayor identificación de los riesgos: cuando se les identifica, estos envían una señal para el requerimiento del capital. Entonces, aquellos bancos que identifiquen riesgos mayores tendrán un requerimiento de capital mayor. Esa es la regla que siempre ha habido: que el capital tiene que ser el suficiente para soportar los riesgos. Cuando me refiero

## Mesa Redonda con Juan Luis Avendaño Cisneros, Fernando Merino, Luis Pizarro Aranguren, y Diego Peschiera Mifflin

a que ahora el capital va a ser más sensible a los distintos riesgos en los que incurre el banco, yo me refería al riesgo crediticio pero hoy por hoy el capital va a responder por otros riesgos en los que incurre el banco. Riesgo de Mercado sobre el que ya existían ciertas reglas en Basilea 1, pero que se profundizan acá, y un tema innovador es el riesgo operativo. Así, si un banco decide, por ejemplo, no modernizar su sistema tecnológico o su control de fraudes, los mecanismos van a identificar que existe un mayor riesgo y, en consecuencia, van a exigir un mayor requerimiento de capital que a aquel otro banco que sí se cuidó y redujo el riesgo operativo. En términos generales estas serían las grandes ventajas. Ahora, hay también ventajas por el tema de la banca del futuro en el Perú, la banca de microfinanzas, la banca que va a llegar a ese sector no bancarizado hoy día. Los cambios permiten mucha mayor flexibilidad para que estas entidades sujetas a la supervisión de la SBS puedan acceder a nuevos tipos de operaciones sin tener que recurrir a -como lo exigía la norma anterior- a licencias nuevas. Por el lado de las desventajas, todos estos cambios se vuelven mucho más sofisticados y van a importar que todo el mundo tenga que aprender de nuevo. Seguramente, se va a requerir mucha mayor inversión en sistemas y esto puede impactar en los bancos más chicos. Por otro lado, la norma se restringe exclusivamente a implementar en el Perú la regulación de Basilea 2 y adecuarnos a los que exige el TLC, pero, lamentablemente, hemos dejado pasar la oportunidad de corregir una serie de defectos importantes que tiene el marco regulatorio del sistema financiero en el Perú y que van a persistir ahí. En mi opinión, la ley vigente regula demasiadas cosas que no debería estar reguladas; por ejemplo, la actividad de intermediarios financieros que, en realidad, no están intermediando o, por lo menos, no están captando depósitos. ¿Qué hace la superintendencia ocupándose de las compañías de leasing si estas no captan depósitos, sino solo emiten valores? En vez de estar enfocándose ahí en donde la Constitución señala que debe enfocarse, que es la protección del ahorro, tiene que perder el tiempo supervisando a entidades que no captan depósitos. A mi parecer, es una tarea el modificar tal situación.

**Fernando Merino (FM):** Creo que, en relación con la pregunta sobre las ventajas y desventajas de las dos normas que se han dado, la realidad es que, en el marco de un decreto dado por delegación de facultades otorgadas con ocasión de la adecuación del TLC, se produjeron una serie de medida orientadas a lo señalado. Se ha producido una revisión de

la ley original y se ha tratado de ir cubriendo unos puntos en aras de hacer un poco más competitivo el mercado. Eso nos explica, por ejemplo, el tema de la incorporación de las recomendaciones de Basilea para generar mayor acogida dentro del sistema a las reglamentaciones internacionales en materia de administración de los riesgos, que es un elemento fundamental si queremos tener un sistema financiero cada vez más sólido teniendo en cuenta las experiencias que han ocurrido recientemente en el mundo. La norma también destaca el tema de la competitividad al eliminar el esquema modular, en línea para desarrollar el esquema de microfinanzas que resulta siempre muy importante. En un mercado como el nuestro, el mercado microfinanciero también es un mercado relevante y, a través de la eliminación de este esquema modular, se permite un poco más de desarrollo. Es relevante, dentro de lo que es como destacable dentro de esas normas, el rescatar esas recomendaciones internacionales en aras a hacernos cada vez más competitivos teniendo en cuenta el desarrollo de este país. La administración de estos riesgos es un elemento fundamental para lo que se refiere a tener un sistema financiero más sólido. En lo que se refiere a desventajas, yo no las llamaría así. Son más bien un reto porque van a obligar a los intermediarios financieros a hacerse a esa sofisticación de la que hablaba Juan Luis. Las consecuencias de no adecuarse son bastante altas, lo que obliga a que todos tengan que familiarizarse, capacitarse, conocer lo que estos retos suponen.

**Diego Peschiera Mifflin (DPM):** Tengo que agregar algunos puntos. El primero es que esta ley, la vigente, es del año 1996. A mi modo de ver, es una buena ley en el modo en como estaba salvo algunas cosas, como la redacción, que no es una redacción muy feliz. Coincido con lo que dice Juan Luis cuando dice que, en realidad, hay muchas cosas que no deberían estar ahí, como es

el caso del fideicomiso que debería estar en una ley aparte. Creo que el contrato de fideicomiso en la Ley de Bancos tiene más artículos que todo el capítulo de riesgos operacionales o de límites operativos, incluyendo cosas como el fideicomiso testamentario. La gran pregunta aquí es si nos merecemos este cambio, es decir, si siendo una norma buena y que ha funcionado relativamente bien desde el año 1996 hasta el 2008, casi sin mayor cambio, ¿qué hacemos implementando Basilea 2? Como todos sabemos, Basilea 2 son recomendaciones, no son normas o sugerencias o preceptos imperativos. Basilea 2 si está pensada para países industrializados o grandes países. Entonces, tenemos, por un lado, al Perú, que puede ser denominado como un país emergente y, por otro lado, a Basilea 2, que es una norma del primer mundo. Los bancos que venían aplicándola han quebrado o sea que tampoco es una panacea. Ya teníamos un estándar. Al menos a nivel latinoamericano, nuestra legislación era sumamente adecuada para nuestra realidad. Me preocupa el aspecto económico, no por los bancos grandes, porque estos sí tienen los recursos y capital como para adecuarse a las nuevas exigencias sino por los bancos de media talla para abajo. ¿Van a tener la capacidad para llevar esos nuevos estándares? Si no, de los 15 bancos quedarán quizás 7 y el efecto sería contraproducente porque lo que quiere la nueva ley y las reguladoras es que haya más bancos, que no haya una concentración en bancos sino más bien que los bancos sean unos 20 ó 30 aproximadamente. La regulación del sistema financiero incentiva la competencia entre los bancos. No obstante, el hecho de que recién se incorporen estas recomendaciones a nuestra legislación no quiere decir que la Superintendencia no haya estado monitoreándolas desde hace tiempo, es decir, por lo menos en bancos grandes, muchas de las recomendaciones de Basilea 2 ya han estado probándose o implementándose desde hace 3 ó 4 años. Los grandes bancos tienen ya desde hace muchos años departamentos y gerencias de riesgo operacional caminando. Sin embargo, cuando yo leí el decreto que ya entró en vigencia desde diciembre del 2008, vi que se estaban liberalizando o liberando gran parte de las actividades del artículo 221 de la ley para entidades que no son bancos como por ejemplo en el caso de las PYMES o empresas pequeñas como fiduciarias, lo que antes estaba limitado para una serie de instituciones. Así que esa liberación va a tener sus pros y sus contras. Sin embargo coincido con todos en una visión optimista y creo que hay más ventajas que desventajas.

## 2. ¿Consideran ustedes que la nueva Ley de Bancos se adecua al Nuevo Acuerdo de Capital o Basilea II?

**LPA:** Es difícil decir que no. Yo diría que el consenso claro de la mesa es que no solo convierte a la Ley de Bancos del Perú en una ley bajo el paraguas de Basilea 2, sino que incluso la forma de redactarlo y aplicarlo es especialmente estricto en los parámetros y recomendaciones de Basilea y Fernando, como testigo activo del ente supervisor bancario del Perú, puede dar fe de eso. Creo que debemos profundizar en un tema que surge espontáneamente de lo ya conversado y que es muy importante: el hecho de ver qué tan compatible o eficiente va a ser el tema de la aplicación de un parámetro como Basilea 2 a una realidad como la peruana, y eso nos lleva a una reflexión más básica como la de la regulación bancaria a nivel mundial y de cómo se mantiene. Yo siempre sostengo en clases de Derecho Bancario que la regulación bancaria es una de las más “esquizoides”. Cada artículo de cada norma de regulación de la actividad financiera y bancaria en un país demuestra un esfuerzo enorme por evitar que los bancos quiebren. Es decir, no hay actividad en el mundo que se encuentre más regulada que la bancaria. Si uno va a cualquier industria sensible o no, no va a encontrar la cantidad y calidad de regulación como la bancaria. Por ejemplo, si tenemos una actividad como la pesquera esta se preocupa por los límites propios de la pesca del medio ambiente por la biomasa, etcétera. La actividad minera regula las licencias para otorgar derechos sobre bienes que son de propiedad estatal, pero ni en la regulación pesquera o minera existe la regulación destinada a evitar la quiebra. ¿Por qué refuerzo las metodologías de determinación del patrimonio efectivo? ¿Para qué pongo provisiones? Para evitar neutralizar cualquier eventualidad en la actividad bancaria

## Mesa Redonda con Juan Luis Avendaño Cisneros, Fernando Merino, Luis Pizarro Aranguren, y Diego Peschiera Mifflin

y para que los bancos no quiebren. La mala noticia en el Perú y en todos los países del mundo es que los bancos quiebran y quiebran mucho. Es más, en estadísticas, es la industria que más quiebra. El Perú tiene efectivamente desde 1996 una ley de bancos de primer nivel con muchos cuestionamientos que todos académicamente hemos notado, pero en líneas generales es una ley bastante adaptada a Basilea 1 y, por tanto, una buena ley, pero, en una época determinada que no fue culpa de la norma sino del mercado y de la situación internacional, desaparecieron, de aproximadamente 30 bancos, 12 bancos diversos. Entonces, una reflexión no menor de cualquier modificación a una ley bancaria estriba por considerar que se deben mejorar y reforzar -sobre todo en tiempos de crisis- los rangos del patrimonio efectivo y los controles de riesgo. Es algo que nadie en esta mesa refutaría, pero no pensemos que, con el refuerzo del patrimonio o la solidez de la regulación, vamos a crear una inmunidad de la industria bancaria ni vamos a ser que esta sea ni siquiera mejor. El Perú tristemente -y no obstante ser un país que crece más rápido que otros, que tiene menos inflación, donde los ratios o indicadores de la banca en el Perú son soberbios, la morosidad es bajísima- tiene la tasa de concentración y de penetración bancaria más reducida de Latinoamérica. Entonces, allí hay un reto en términos de regulación bancaria tan importante como reforzar la fortaleza patrimonial, que es lo que ha hecho la ley con la adecuación de Basilea 2. Se debe promover que la industria bancaria crezca y compita. Elemento muy importante ya resaltado en esta mesa es el eliminar el esquema modular y permitir que entidades no necesariamente bancarias puedan realizar operaciones bancarias. En ese otro camino, hay mucho que hacer para abrir el mercado y no tener un país con una economía pujante, con el riesgo país espectacular y grandes indicadores bancarios, pero con unos indicadores bastante conservadores de penetración bancaria que no sobrepasan el 20% que es bastante penoso, cuando países vecinos nuestros sobrepasan el 65%.

**JLA:** Yo diría que, como reto bastante importante de la banca en el Perú, está el de penetrar. La presencia de la banca en el país es bajísima en comparación con otros países de la región. Solamente el 25% del PBI anual pasa través del Sistema Bancario cuando, por ejemplo, Chile sobrepasa el 70. La banca en el Perú tiene un terreno inmenso donde crecer, el reto de llegar a gente que podría estar bancarizada y no lo está. Alguna vez escuché con sorpresa -hace menos de un año- que la cifra de hipotecas en el Perú es menos de 100 mil, es decir, una cifra ridícula, en comparación con los más de 5 millones

de peruanos que forman parte de la PEA. A veces, los abogados y los burócratas estamos perdiendo el tiempo en pensar en esquemas tremendamente sofisticados cuando pensamos en titulización de carteras para poder financiar el negocio hipotecario y solo hay 100 mil hipotecas que se cubren con depósitos a la vista. Más bien, hay que pensar en cómo lo bancos pueden llegar a los sectores a donde no llegan. Este es un tema que excede el tema regulatorio, que es el de cómo llegar a aquellos sectores a donde el sistema bancario no llega por una falta de confianza. Ahí pasamos por un tema político, como el recuerdo todavía fresco de estatización de la banca o el congelamiento de los dólares. Ese tipo de cosas generan miedo, hay una cierta generación en el Perú -personas de 55 años de edad- que le tiene terror a los bancos y a lo que el poder político puede hacer por medio de los bancos. Cada vez, de vez en cuando, aparecen algunos proyectos legislativos que generan un poco de miedo. Claro que, en los últimos años, ha habido bonanza económica y las empresas no han tenido problemas para pagar, pero ahora que de repente la crisis empieza a azotar es posible que se presenten proyectos como, por ejemplo, disponer la condonación de las deudas con los bancos. El Banco Agrario, en los ochenta, recuperó el 5% de lo que prestó, entonces no entiendo cómo ahora Agrobanco es una buena idea. Es más, la Ley de Bancos se tuvo que modificar en un artículo que era bien clarito y que decía que "el Estado peruano no interviene en el sistema financiero". Esa norma se ha modificado varias veces -como nueve veces. Es más, tiene varios "salvos": COFIDE; el Banco de la Nación, que cada vez está más pujante; Fondo Mi vivienda; y Banco Agrario. Digamos que ahí deberíamos tener especial cuidado si mas adelante queremos pensar en una banca peruana que penetre, que crezca, y que compita mejor. Mientras eso no ocurra vamos a seguir en un mundo chiquito del sector bancarizado en el Perú.

**FM:** Yo creo que hay varias reflexiones de por medio. La primera es clara y es que, por más buena regulación o buena fiscalización que exista, una crisis bancaria no se elude o elimina, eso es clarísimo. Las regulaciones bancarias tienen su forma de ser con este esquema “esquizoide” que mencionaba Lucho y principalmente por una razón: el sistema financiero trabaja con fondos del público. La función del fiscalizador es la de cautelar ese sistema y por eso es que hay este afán de que se maneje de la mejor manera. Evidentemente, no se puede evitar la posibilidad de que haya una quiebra, pero se trata de atenuar esta al máximo. Esa es la razón por la cual Basilea obliga o señala que se deben manejar adecuadamente los riesgos y la idea de no asumir más riesgos de los que se pueden manejar o controlar porque si quiebra se pierde dinero del público. Mucho de la crisis bancaria que se está produciendo a nivel internacional atraviesa principalmente por fallas en la supervisión. Son sectores de la inversión que no tuvieron supervisión y donde los riesgos fueron ocultados. Segundo, coincido también en que uno de los grandes retos del día de hoy es el tema del nivel de bancarización: tenemos un nivel de bancarización mínimo. Hay una norma que trata de incentivar la bancarización, pero los resultados son intrascendentes de alguna manera. Eso nos hace ver cómo atendemos el tema de microfinanzas o quizá el de cooperativas que pueda ayudarnos a la utilización de servicios financieros en general. ¿Cómo hacemos para que el servicio de intermediación financiera llegue a más gente? Ese es un reto al que las normas te ayudan. Hay que asumir una serie de esquemas para que el sistema llegue pero asumiendo los riesgos adecuados.

**DPM:** Creo que sí ha habido un esfuerzo en los últimos 4 ó 5 años en el tema de penetración y lo recuerdo muy claramente porque tuve la oportunidad de participar en eso. Me refiero al esfuerzo que hoy vemos en todos lados, como el del agente corresponsal que creo que es un mecanismo muy interesante que ha sido importado de otros lados y otras experiencias, porque no hemos creado nada interesante. Fue básicamente la idea de un banco que a la Superintendencia le pareció una buena idea y, por tanto, se deseó hacerla de manera orgánica para que todos puedan hacerlo al mismo tiempo o, por lo menos, para que todos tengan la misma oportunidad de hacerlo y eso es lo que hoy está funcionando. Eso ha ayudado de una manera muy interesante para lograr niveles de inflación un poquito más altos que los de hace dos años o tres. Entonces, creo que ese es un esfuerzo y además es una inversión importante en algunos casos aún cuando

el nivel de inversión es mucho menor al de poner de una agencia bancaria. En el Perú, desgraciadamente, no se puede tener una agencia bancaria en todos los lugares donde uno quisiera no. El agente corresponsal es una salida y creo que ha sido muy importante. Sin duda, tenemos muchos retos por delante con respecto a la bancarización y la penetración: eliminar la desconfianza que la gente podría tener en la banca y difundir un poco más el fondo de seguros de depósitos.

**LPA:** Hay una reflexión que trasciende probablemente todo el contexto que vivimos. No perdamos de vista que estamos viviendo probablemente la crisis más importante de nuestras vidas, no como la crisis de los años 30. Un reto jurídico es que todos los grandes conceptos legales-regulatorios van a tener que ser revisados. Por ejemplo, el tema de qué cosa es ahorro público y qué cosa es capital de riesgo. Es una cosa que ya todo el mundo puede dividir o escindir mentalmente de manera muy clara. Pongo dinero en un banco y está cubierto. Compró un bono y lo pongo en un fondo mutuo y no está cubierto. O sea, los 50 mil millones de dólares de Madoff, ¿son fondo del público o no? No son fondo del público. Lo que pasa es que quienes firmaron un contrato como para ir a un fondo como el de Madoff asumieron expresamente ese riesgo. Las divisiones conceptuales tan claras como las tenemos hoy día, a inicios del 2008, con todo lo que estamos viviendo, no van a ser las que existan en los próximos años, o sea, van a cambiar radicalmente. Los bancos que cayeron no fueron bancos como los que regula la Ley de bancos del Perú. Fueron bancos que no trabajaban con ahorro del público, sino bancos que trabajaban con capital de riesgo. Al haber comprado valores probablemente de bancos comerciales con malos créditos, muchos bancos quebraron. Sin embargo, ocurrió en otros bancos un fenómeno bien curioso. Tuvieron que convertirse en bancos comerciales para salvarse, para tener liquidez.

## Mesa Redonda con Juan Luis Avendaño Cisneros, Fernando Merino, Luis Pizarro Aranguren, y Diego Peschiera Mifflin

El mercado de capitales no los salvaguardaba; entonces, los bolsones mercado de capitales o capitales de riesgo y actividad regulada, que para nosotros hoy día son más o menos claros, en un futuro no muy lejano no van a estar tan escindidos o conceptualmente tan claros, sino que todo va a cambiar.

**FM:** El gran mensaje que vamos a recibir una vez aterrizados de este pasaje tan caótico de crisis es que todos los estándares, todas las maneras de concebir el sistema financiero van a tener que ser revisadas porque la crisis que tenemos ha invadido una serie de elementos. Ahora, tenemos que pensar en el aspecto de ahorro inversión, que no es fácil, es decir, puede serlo quizás en los libros, pero en la práctica, en el caso concreto, ver qué dinero que la gente deposita es ahorro o inversión no lo va a ser, ver cómo lo cuido o no lo cuido. Quizás a eso yo le agregaría un elemento que es el tema de cultura financiera, que es si la persona es consciente del riesgo que esta asumiendo. Si lo es, que suma los riesgos. Si no, ¿quién lo protege y hasta dónde? Necesariamente va a haber una revisión de todo, y quién sabe si después de la crisis pueda haber un Basilea 3.

**JLA:** En Estados Unidos, se tuvo 70 años de una separación clara, de la famosa “muralla”, entre la banca de inversiones y la banca comercial. Durante esos setenta años, se institucionalizaron mucho de esos controles. Todas las reglas de conflicto de interés se enraizaron bien, tanto así que, en su momento, pensaron que estaban ya listos para unirlo todo de nuevo y así lo hicieron.

**DPF:** Este ejercicio teórico que estamos haciendo ahora nos deja en claro que, en parte, es bueno que no estemos en el primer mundo. La tarea pendiente ahora es cómo crecer porque nuestro sistema financiero realmente es una cosa insignificante. Les pongo una anécdota. Hace muchos años, en una transacción, la utilidad de una entidad financiera al mes era mayor a la de todo el sistema financiero peruano. Eso muestra lo insignificantes que somos en el contexto mundial, pero también nos trae una tarea pendiente interna que es la de cómo lograr llegar a estándares un poco mejores en términos de penetración y ser más creativos. Tu cifra de cien mil hipotecas es correcta. Son hasta menos creo. Creo que llegan a 90 mil hipotecas incluyendo a Mivivienda. O sea, de las 90 mil, 60 mil deben ser de Mivivienda.

**JLA:** Esto tiene que ver con un tema de cultura financiera también y es que la gente le tiene miedo a las deudas.

Con economías que han sufrido tremendos procesos inflacionarios y moratorios, la deuda suena como a enemigo, pero no es verdad porque desde un punto de vista estrictamente financiero la deuda es buena, en la medida que sea una deuda sana.

**DPM:** Por esa insuficiencia en la bancarización o ese ratio tan pequeño se explican las grandes utilidades de los bancos de ahora, porque se crea cualquier producto y va a usado de todas maneras. Por ejemplo, la cuenta sueldo ahora está siendo ofrecida por todos los bancos de manera casi uniforme.

**LPA:** También todos tienen la cuenta matriz o ahorro corriente.

**JLA:** Hay un tema que no hemos mencionado, pero que también es un obstáculo para el proceso de bancarización: la desconfianza que tiene el público en general hacia el banquero, no el de ahora que está compitiendo con el otro y que está tratando de ganarse a los clientes. El banquero de hace tiempo era un banquero de mala fama, era un banquero que maltrataba a sus usuarios. Aquí también se ha hecho algunos esfuerzos para que los banqueros dejen de ser los malos de la película. Ahí hay un rol bien importante que vienen cubriendo instituciones como el Indecopi y la Superintendencia, que es el de proteger al consumidor. Hay mucho que educar a los bancos en el tema del servicio al cliente, porque a veces los banqueros cuando hablan entre sí se entienden pero cuando quieren hablarle al no banquero no se entienden nada. Ese fenómeno, si tú lo magnificas de alguna manera, significa el problema de comunicación que hay entre los banqueros ofreciendo productos y servicios bancarios y los usuarios. Muchas veces no se entienden hay desconexiones y ahí se producen los desencantos. Eso genera una cierta desconfianza del público consumidor peruano hacia los bancos.

**DPM:** Claro, yo estoy de acuerdo. Sin embargo, escucho a veces toda una campaña para “adiestrar” o enfocar al consumidor y a veces me parece ofensivo, porque son de alguna manera para gente realmente muy poco educada. Prácticamente, se enseña que es un banco y cosas por el estilo. No sé si estamos a ese nivel.

**3. Se ha manifestado que las modificaciones realizadas darán mayor seguridad al usuario y facilitarán la competencia y el crecimiento del sector financiero. ¿Creen ustedes que dichas afirmaciones son correctas?**

**LPA:** Probablemente, de manera indirecta se cumplen estos objetivos. No obstante, tengo la percepción de que el fortalecimiento del patrimonio efectivo, la adecuación de la Ley de Bancos a Basilea 2 y la mayor rigurosidad en el control de riesgos financieros que se han implementado no tienen como objetivo principal la seguridad del usuario, de repente, la seguridad del ahorrista en extremo. El ahorrista, en realidad, básicamente porque partimos de la idea de que hay una natural asimetría de la información entre la industria bancaria y el ahorrista común y corriente, se debería enfocar en algunos signos visibles de información básica de que el banco tiene alguna fortaleza. A nivel del Estado, existe un fondo de seguro de depósitos que se hace efectivo en caso de que el banco quiebre pagándoles el dinero necesario y que, dicho sea de paso, es excesivo en extremo. El tema no es solo reducirlo. La diferencia es que, en otros países, hacen que comparta: hay un cuota parcial de asunción y de co-aseguro entre el Fondo de Seguro de Depósitos y el mismo usuario. Han habido algunos cambios que no hemos comentado,



probablemente menores, que le han quitado discrecionalidad a la Superintendencia. Básicamente el derecho de veto y que yo creo que eso sí genera competencia, porque para nadie es un secreto que si se le da una determinada cuota de poder a algún funcionario público, con determinado criterio de conciencia sin posibilidad de ser impugnado, incluso sin ser impugnado judicialmente -lo cual también genera una discusión constitucional importante- se pueden promover -y yo creo que de facto se han producido en el Perú- abusos de parte de funcionarios públicos. Ningún funcionario en el Perú, incluso de la Superintendencia de Banca, debería tener en extremo decisiones únicas con criterio de conciencia no apelables a ninguna instancia. El hecho de que se haya limitado esa discrecionalidad, es muy llamativo.

**DPM:** Y más aún si no es un órgano colegiado.

**LPA:** Y más aún si es un órgano único, de una instancia y donde la facultad de administración la tiene no la entidad sino un funcionario como persona, que es designado por el Presidente de la República y ratificado por el Congreso.

## Mesa Redonda con Juan Luis Avendaño Cisneros, Fernando Merino, Luis Pizarro Aranguren, y Diego Peschiera Mifflin

**JLA:** Este tema que tú estas planteando podría dar lugar a una o tres mesas de debates. Hay que guardar un equilibrio, o sea, por un lado, el objetivo constitucional es proteger la confianza en el sistema financiero, proteger los ahorros, pero, por otro lado, nunca es buena una total discrecionalidad de los funcionarios públicos. Con este cambio, estamos inclinado la balanza hacia dosificar la discrecionalidad, motivar las resoluciones, lo cual que es bueno, pero también se está desprotegiendo un poco la protección de los ahorros del público. Hablando de que los paradigmas se están rompiendo y para mostrar que a veces tenemos que encontrar el equilibrio entre dos valores siendo los dos son muy apreciados, acabo de leer que en Inglaterra se está planteando limitar uno de los derechos constitucionales más fundamentales que es el derecho a la libertad de expresión. ¿Para proteger qué? La estabilidad del sistema financiero. Han salido a cuestionar que, en alguna medida, la crisis se haya producido por ciertas informaciones periodísticas mal trabajadas. Acá en el Perú hay algunas revistas que decían que el sistema de bancos es un régimen donde la información está sujeta a reserva, es secreto, nadie puede saber y si alguien se entera hay delitos. Sin embargo, los bancos tienen acciones listadas en la bolsa y tienen la obligación de revelar la información dentro de las 24 horas siguientes. Entonces, ¿como compatibilizas eso? El banco opera con fondos del público tanto como con fondos mutuos o fondos de pensiones, pero la gran diferencia es que, en el banco, uno simplemente porque se puso de mal humor va y retira todo su dinero en un segundo. Esa es la gran diferencia entre el sistema bancario y cualquier otra industria financiera, pero no hay banco que pueda pagarlo todo. Un ejemplo claro es que hubo una corrida bancaria en Hong Kong. Era una época en la que la gente estaba muy nerviosa porque justo habían caído dos bancos y la gente estaba muy nerviosa. Había un banco en el que todo estaba perfecto, pero fue toda la gente y sacó todos sus depósitos. ¿Saben que había pasado? Una de las agencias de este banco quedaba al lado de un paradero de bus y había cola para el autobús entonces la gente creyó que era cola para sacar los depósitos y toda la gente salió y corrió a sacar todo.

**LPA:** Ahí viene algo muy paradójico. La gran mayoría de normas a nivel mundial, incluyendo obviamente las recomendaciones de Basilea hasta las que nosotros aterrizamos en nuestras legislaciones, tratan de proteger los patrimonios y las quiebras por déficit patrimonial pero más del 80 u 85% de quiebras de bancos no son por problemas patrimoniales sino por problemas de liquidez, incluyendo el Perú.

**JLA:** Basilea 1 no tenía ninguna regla de liquidez, o sea no existía ninguna ratio que exigiera una liquidez mínima.

**FM:** Definitivamente, el sistema financiero se basa en la confianza, en cómo el público ve al sistema financiero y cuando hablamos de liquidez es precisamente lo más palpable que puede tener el público. El público piensa que el banco tiene el dinero suficiente como para devolverme los depósitos. Y si yo dudo o creo que no lo va a tener pues voy a hacer cola. Entonces, hay un tema fundamental en la confianza y, por tanto, eso es lo que debe hacer cualquier supervisor bancario. En el tema de la discrecionalidad, se busca tratar de anticiparse por si acaso haya algo más que me pueda afectar a mí, fundamentalmente el tema del pánico financiero. Hay n historias en el mundo donde simple y llanamente hacen correr una bola y esa bola puede traerse abajo cualquier entidad financiera por más sólida que esta sea.

**DPM:** Yo quiero volver durante un momento a la pregunta. Solamente quiero decir dos cositas en relación con la competencia y el crecimiento del Sistema Financiero. Con estas modificaciones, van a incrementar la competencia -debieran por lo menos en un sector medio o pequeño- lo que va a traer consigo mayor necesidad de creatividad para poder competir con más instituciones. Por otro lado, creo que van a traer mayor crecimiento en el sector, porque a entidades antes dedicadas al leasing y que estaban solamente suscritas a entidades financieras o bancarias por la mayor flexibilidad se les ha abierto el abanico. Creo que tampoco hemos hablado del rol del Banco Central: el tema de la liquidez el BCR durante todo este año y el pasado también ha estado absolutamente activo. Los encajes en el Perú son muy altos, creo que no hay banquero que lo discuta.

**JLA:** La caída de un banco no solamente afecta al público y la confianza de este en el

sistema bancario, sino también quiebra el sistema de pagos, o sea, la cadena de pagos en una economía. Por ejemplo, si hay empresas que tenían clientes afuera y ya no le están pagando, entonces, cuando a la empresa de acá no le pagan, esta empieza a fallar en sus pagos y empieza la cadena. Cuando la interrupción se produce porque el que ha caído es un banco el efecto es tremendo, por el rol que cumple un banco en una sociedad.

**DPM:** Es paradójico. El salvataje que se produjo en el Perú en el año 97 ó 98 fue muy criticado. La intención era más o menos lo que se está haciendo ahora. El costo hubiera sido mayor, casi catastrófico. Entonces, es un poco paradójico porque hoy sí hay una concertación financiera internacional y todos los bancos están alineados. De pronto, la palabra concertación es buena y todos se ponen de acuerdo, se estatizan los bancos, no hay ningún problema y no pasa nada. ¿Por qué? Porque asumo que hay un fin supremo o superior, que es la preservación del ahorro público de la confianza y demás cosas, cosa que, si hubiera ocurrido, acá tendríamos a algún congresista impugnándolo.

**JLA:** Ahí me queda claro que las personas no entienden la importancia de tener un regulador que sea realmente autónomo, independiente y que sea el que mande. Cuando la pelota está en su cancha, es el regulador el que tiene que mandar. Acá, al regulador vienen a molestarlo los congresistas o un juez con una acción de amparo que paraliza todo. Sería bueno, de repente, hacer ese ejercicio y comparar esa experiencia con lo que está sucediendo ahora en Estados Unidos, porque seguramente habrá una serie de litigios descomunales, pero nada de eso le quita el control a quien debe mandar.

#### **4. ¿Las medidas adoptadas responden efectivamente a nuestra realidad? ¿Cumplen con el propósito de ser más flexibles y menos reglamentaristas? ¿Consideran que estas modificaciones son un cambio necesario en el sistema financiero peruano?**

**JLA:** Yo estaba pensando en esa pregunta porque, si nos ponemos a pensar, es mucho más reglamentarista aún. Es más complicado ser banquero y hay más regulación, pero me

animo a proponer una respuesta distinta. Claro que hay mucha más regulación porque se pone mucha más responsabilidad al banquero al asumir los riesgos que tiene que asumir y sufrir las consecuencias. Es un sistema que va a permitir que se asignen mejor las externalidades. En ese sentido, yo no diría que es más reglamentarista como para dar un sentido negativo. Está poniendo las reglas de juego más claras, pero que van a permitir que las externalidades se asuman por quien deben asumirse.

**LPA:** Ahora, en complemento a eso, hay un tema que no hemos mencionado y diría que es un cambio no menor de la ley. Es el incentivo a estructuras de supervisión y autorregulación. Hay no pocos artículos en las modificaciones a la ley que te llevan a metodologías de supervisión bajo parámetros internos, que no hace otra cosa más que adecuar los requerimientos de regulación al tipo de banca que haces. No todos los bancos son iguales. Hay bancos en el Perú que son múltiples de nombre y múltiples de realidad porque asumen diversos tipos de riesgo que están en diversos nichos y hacen operación o dan créditos corporativos a nivel microempresarial, dan crédito comercial, dan servicios hipotecarios o tienen una diversificación geográfica y son bancos realmente universales no solo de nombre sino de realidad. Hay bancos de nicho y son claramente típicos como bancos tarjeteros, de consumo, bancos incluso más corporativos a nivel mediano. Entonces, si se establecen parámetros estandarizados de supervisión -que fue uno de los grandes cuestionamientos que tuvo desde los años 90 las discusiones de Basilea 1-, o sea, cuando la tendencia bancaria es una banca universal de no establecer licencias de nichos, estaban dando sobrecostos a ciertos bancos porque les estaban exigiendo patrimonios o reportes, o determinadas obligaciones legales de operaciones que los bancos no hacían. Una virtud bien importante de las modificaciones

## Mesa Redonda con Juan Luis Avendaño Cisneros, Fernando Merino, Luis Pizarro Aranguren, y Diego Peschiera Mifflin

es que permite que te puedas autorregular. Por ejemplo, el Directorio de un banco puede escoger la metodología más adecuada dependiendo la naturaleza de tu actividad. Eso yo creo que tiene directa relación con la pregunta. Curiosamente es más reglamentarista porque es más estricto en regulación patrimonial, pero es más flexible en términos de autorregulación.

**FM:** No es tan reglamentarista sino más explicativa. Coincido con Lucho en el tema de autorregulación que parte de que la entidad sea consciente de los riesgos que significa manejar con el sistema financiero y que sea consciente de que, en la medida, que quiera realizar nuevas operaciones, ello tiene ciertas consecuencias que deben asumirse. Creo que eso es fundamental.

**DPM:** Podemos vivir como lo hemos venido haciendo, no son cambios necesarios como de vida o muerte, pero sí son sugerencias que se han hecho de manera adecuada. Hay una visión muy clara sobre el asunto. Ahora que se dan en un contexto bien trágico o dramático, pre-crisis, también la Superintendencia tuvo una visión clara en ese sentido.

**JLA:** Un efecto bueno de que el sistema peruano se adecue a Basilea es que permite a los bancos peruanos estar mucho más integrados con el sistema financiero mundial. El estándar de Basilea es una marca. Cuando en el mundo alguien viene y te pregunta cómo es el sistema bancario en el Perú, tienes dos posibilidades: o te sientas a explicarle y contárselo todo con detalles o simplemente le dices cumplimos con el estándar de Basilea y para todos es sencillo entenderlo. Entonces, ha habido caso de bancos en el Perú que han estado activos en los últimos años en salir a los mercados internacionales a tratar de financiarse y diversificar sus fuentes de fondeo. Cuando tú haces eso, es mucho más difícil generar confianza -para por ejemplo comprar un bono- si tienes que explicar que el sistema peruano tiene un sistema financiero muy particular y muy distinto a Basilea, adecuado a la realidad peruana. En cambio, si tú sales y dices que el estándar peruano es Basilea, es mucho más fácil. Entonces, desde esa perspectiva, la de la integración de los bancos peruanos al sistema financiero internacional, es mucho mejor estar adecuados al estándar. Nuestra misma ley impone límites mucho más estrictos a los riesgos de cuando un banco peruano le va a prestar a un banco del exterior y le pone más o menos la marca de Basilea: si en ese país la supervisión bancaria es como en el Perú, entonces

te puedes arriesgar, pero si en ese país la regulación no es como la peruana entonces no te puedes arriesgar.

### **5. ¿Cuál sería la repercusión en sistema financiero peruano de la crisis financiera internacional? ¿Qué tan cierta es la afirmación de que “somos inmunes a ella”?**

**LPA:** A ver en orden, yo dudo mucho que alguien haya afirmado eso. Inmunes no lo somos. Quizás sí somos en la región, por diversas razones internas, los más preparados para afrontar esto, pero es obvio que nos va a afectar. Lo que no sabemos -y aquí hay que especular mucho- es cuándo y cuánto nos va a afectar. Es más, yo creo que ya nos está afectando. Afectará al sistema bancario sin duda porque es la industria más relacionada con todas las actividades y con lo que ocurre a nivel de precios de minerales, precios de *commodities*, indicadores de comercio, bajas de inversiones, etcétera. O sea lo que ocurra en la economía en su conjunto va a afectar a la banca. Por lo tanto, no se necesita ser un economista muy sofisticado para afirmar que el Perú va a tener indicadores comparativamente menos buenos en los siguientes meses que los que ha tenido en los últimos años. Probablemente, las moras en los bancos se incrementen; las tasas de interés -sobretudo corporativas de mediano y largo plazo- aumenten; la calidad de la cartera, que no necesariamente tiene que ver con la mora como tal, aumente; las fuentes de fondeo de los bancos se restrinjan o se encarezcan. Dependiendo del grado de crisis que afecte al Perú, hay bancos que se afectarán más que otros. A mí lo que me preocupa -como para hacer un comentario regulatorio para la mesa- no es tanto la crisis misma, sino la reacción de los estados hacia la crisis. Yo lo que temo en

un país con el pasado que tenemos es que, cuando venga una crisis y se presenten ciertos problemas con los indicadores de la banca y los indicadores de la economía, el Estado peruano decida controlar las tasas de interés o se pretenda crear más bancos estatales o se pongan más barreras de acceso. Que el Estado se ponga bajo el pretexto de la crisis más paternalista, más intervencionista, más protector. No solo desde el 96 sino desde la gran reforma bancaria de liberalización de la economía de principios de los 90, se hizo una fortaleza de la regulación con una Superintendencia independiente, con una banca privada con cero participación estatal hasta el momento -salvo sus excepciones. Esos grandes parámetros fueron la fortaleza para que la banca peruana crezca sólidamente y eso no debería reformarse. El riesgo que tengo es que sobretodo entrando en escenarios políticos, campañas electorales, la crisis promueva la intervención. Las finanzas en el Perú no deberían tener mano estatal; o, mejor dicho, la calidad de la mano estatal. El tema no es tanto si regulas o no, porque tienes que regular. El tema es la calidad de la regulación, porque debe ser una regulación buena pro-competencia, pro-mercado, pro fortaleza de los bancos, pero no promover condonaciones, perdones a moras en ciertos sectores, o a los microempresarios o agricultores. Hemos tenido esa experiencia y, lamentablemente, los resultados para la banca y la economía han sido malos. La gran reflexión es, obviamente, que en un contexto de crisis, esta nos va afectar y también a la banca peruana, aunque yo tengo la sensación de que la banca peruana no va a tener una corrida, ni una afectación patrimonial, ni una quiebra de entidades, porque sus indicadores de fortaleza son muy buenos y están por encima del estándar internacional. La crisis no debería ser, y de alguna manera esta mesa debe servir de alerta para después no lamentarnos, es un pretexto para regulación o intervención estatal equivocada.

**JLA:** Coincido plenamente. El gran reto es ver nuestra reacción en caso de que se vea afectada una empresa grande y que se afecten a trabajadores o varios proveedores. Con un mensaje que ha venido del gobierno siendo en sumo hiperoptimista, de repente un golpe duro a dos o tres grandes empresas que comienzan en insolvencia y lo peor que nos podría ocurrir, como dice Lucho, es que eso justifique ciertas medidas proteccionistas de las que ya tuvimos muchas.

**FM:** El decir que somos inmunes a la crisis, además de un buen deseo, no es realista, pues, como se está dando la

crisis, de que nos va a tocar nos va a tocar. La pregunta sería el como y el cuando y frente a eso está el reto de la reacción. Con todo lo que está ocurriendo, estamos hipersensibles. Esa primera decisión va a incidir en si se mantiene o no la confianza y, frente a eso, la mejor respuesta debe ser una técnica y adecuada a las políticas del negocio. En ese sentido, el sistema financiero creo va a ser merecedor de la confianza en tanto la actitud que este tenga sea esencialmente técnica, correspondiente a las reacciones tratándolas como deben ser sin tratar de acrecentar más el problema.

**DPM:** La crisis esta presente en nuestro sistema. No sé si se ha notado pero ya está desde hace varios meses. Hay toda una campaña de captación de recursos de depósitos mucho más agresiva. Hay bancos que pagan más de 8% por los depósitos y, si son por encima de 1 millón de soles, te llevas un carro y la tasa es de 6%. El impacto se siente. Ahora bien, en medidas concretas que el gobierno puede hacer, hay mucho de por medio. Una es la famosa repatriación de capitales, una medida de impacto porque hay mucha plata afuera. Sería una medida de impacto económico a partir de la fecha imponer, por ejemplo, una moratoria o podría ser una medida alentadora, generadora de empleo y demás.

**JLA:** Para concluir, es un buen momento para afinar algunas trabas que hay en el tema tributario, por ejemplo. En el aspecto tributario del sistema financiero, hay muchos defectos, no solamente en los bancos, sino en el mercado de capitales. Todo el crecimiento del mercado de valores en el Perú se ha hecho artificialmente sobre la base de las exoneraciones a las ganancias de capital, sobre estas se ha formado todo este mercado de ofertas públicas que es totalmente artificial porque si no hay exoneración no hay mercado de ofertas públicas. ☺