
El Proceso de Revisión Supervisora en las propuestas del Comité de Basilea

Joaquín Gutiérrez García

1. INTRODUCCIÓN

El Segundo Pilar de la reciente propuesta del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (en lo sucesivo, el Comité), dedicado al *Proceso de Revisión Supervisora*, introduce cuatro principios clave adicionales a los veinticinco conocidos como los «Core Principles». En paralelo, avanza propuestas respecto a otros dos aspectos fundamentales, como son la responsabilidad del supervisor y la transparencia del proceso de supervisión en sí mismo.

Como cabría esperar por su génesis y concepción, los nuevos principios vienen a condensar —en su contenido y filosofía— las mejores prácticas internacionales de supervisión basadas en el enfoque riesgo (1). Este último, desarrollado a lo largo de la última década, incorpora a la supervisión los más recientes avances registrados en el sector privado en materia de medición y control de riesgos. La puesta en práctica de este enfoque debería suponer un profundo cambio, tanto en las estructuras tradicionales de inspección de cumplimiento normativo como en los propios procesos actuales de gestión de riesgos —y estructuras de control y gobierno— de las entidades supervisadas.

Con estos nuevos principios, el Comité pretende reforzar el valor añadido por el proceso de supervisión a su objetivo fundamental: preservar la estabilidad de los sistemas financieros. Para ello, el Comité incentiva a los supervisores para que, ejerciendo sus juicios de valor de forma más consistente y documentada, evalúen la idoneidad de los circuitos de gestión de riesgos y controles asociados. Se pretende corregir así el automatismo inducido por el actual Acuerdo de Capital, que ha llevado a no pocos países a ejercer una inspección a veces en exceso volcada a contrastar el cumplimiento formal de normas cuantitativas. Con ello, aunque el Comité dice no pretender su armonización, sí que fomenta la convergencia supervisora, aspirando a hacer más consistentes (menos arbitrables y arbitrarios) los distintos sistemas nacionales de supervisión.

Por tanto, el eje, y el valor fundamental, del Nuevo Acuerdo consiste en la renovación de los modelos tradicionales de inspección, basados en

NOTA: Este artículo es responsabilidad del autor.

(1) Véanse manuales y «Supervision and Regulation Letters», de la Reserva Federal, en los que se materializa su «Risk-Focus Supervision Approach»; así como los «Examination Handbooks», de la Office of the Comptroller of the Currency (OCC), en que cristaliza su «Supervision-by-Risk Approach».

la revisión del cumplimiento de la normativa prudencial cuantitativa (*rule book approach*). Desde estos modelos, se promueve la migración hacia una supervisión —de riesgos y basada en el perfil de riesgo— mucho más cualitativa y además más proactiva, capaz de incentivar a los gestores de los bancos para operar no solo con suficiente capital, sino además utilizando procesos de gestión de riesgos adecuados. Todo ello con el objetivo de alcanzar y mantener, mirando al futuro —incluidos escenarios de estrés—, un excedente de capital razonable, que sea suficiente para soportar los riesgos de todo tipo asumidos a lo largo del ciclo económico, compensando así los aspectos procíclicos que se han detectado en el Nuevo Acuerdo.

Consecuentemente, el primer objetivo del Proceso de Revisión Supervisoría consiste en incentivar a los bancos a gestionar sus riesgos de manera más profesional y transparente. A los consejeros y altos directivos se les responsabiliza, ante todo, de conocer el perfil de los riesgos que asumen sus bancos y de gestionarlos bien, ya que, sin conocerse el volumen y perspectivas de los riesgos y cómo se gestionan los mismos (se identifican, miden, siguen e informan, y controlan) no puede determinarse el capital necesario para soportarlos más que de una forma burda e inexacta. Así, aunque no sean aspectos sustitutivos, a mejores procesos de gestión de riesgos, las necesidades de excedentes de capital podrían ser menores, al menos a corto plazo, y viceversa.

Este artículo se organiza en tres apartados. En el primero, se resumen los principios que componen el Segundo Pilar propuesto por el Comité de Basilea. Se continúa después, en una segunda parte, explorando los detalles y novedades que incorporan cada uno de los citados principios. En la tercera parte, se exponen las nuevas responsabilidades impuestas al supervisor en materia de transparencia, que le obligan a formalizar y comunicar los criterios y estándares que aplica en su proceso de supervisión. Finalmente, se concluye con algunas observaciones, a modo de resumen general.

2. LOS CUATRO PRINCIPIOS DEL SEGUNDO PILAR

Las propuestas del Comité —mitad recomendación, mitad estándar de mejor práctica— incorporan en el Segundo Pilar cuatro nuevos principios que deben integrar una supervisión moderna y efectiva, y que hay que interpretar como objetivos fundamentales. Los cuatro principios se relacionan entre sí como eslabones del proceso de supervisión, clarificando la responsabilidad del supervisor más allá del formalismo de las normas. Entre las ideas propuestas, destacan las siguientes:

- a) Se introduce el concepto de *plan estratégico de capital*, como elemento integrante del más amplio proceso de planificación estratégica. Asimismo, se enumeran los elementos claves del *proceso interno de evaluación de las necesidades de capital en riesgo*. También, de paso, se traslada con mayor claridad a la Ges-

ción (2) la responsabilidad máxima de identificar, evaluar y proveer el capital necesario para cada banco.

- b) Se responsabiliza al supervisor de asegurar una *revisión y evaluación* continuada (cualitativa, cotejada contra estándares de buena práctica comunicados, calificando el grado de adhesión a los mismos) *de los procesos internos de gestión de riesgos y de asignación de capital regulatorio*. El Comité espera una respuesta proactiva por parte del supervisor, en caso de detectarse insuficiencias.
- c) Se subrayan los conceptos de *ratios de capital —mínimo, objetivo y límite—*, promoviendo que las entidades mantengan un *excedente de recursos propios* sobre el mínimo regulatorio. Para ello, se aboga porque el supervisor disponga de la necesaria capacidad (poder legal y capacidad real) para exigir, con la necesaria flexibilidad, dichos excedentes sobre el mínimo en vigor, pudiendo aplicar un trato diferenciado a entidades con distinto perfil y complejidad (de negocio, de riesgos y de gestión), según criterios formalizados y comunicados a las entidades.
- d) Se desincentiva el uso de la denominada permisividad regulatoria (3). En cambio, se aboga a favor de que el supervisor *adopte de forma anticipada acciones preventivas*, establecidas dentro de un marco transparente y comunicado de opciones facultativas debidamente anclado, es decir, formalizado y acordado con la Gestión. Todas estas opciones deben promover el fortalecimiento de los procesos de gestión de riesgos y estrechar su relación con la evaluación de las necesidades de capital. Esto último, sin que sea sustituible, salvo a muy corto plazo, la necesidad de mejorar los primeros por mayores requisitos de las segundas, ni a la inversa.

3. DETALLE Y CONTENIDO DE LOS CUATRO NUEVOS PRINCIPIOS

3.1. El proceso (4) interno de evaluación por los propios bancos de sus necesidades de capital

Primer Principio.—*Los bancos deberán disponer de un proceso para evaluar la suficiencia de su capital con relación al perfil de sus riesgos, así como de una estrategia para mantener un nivel de capital adecuado.*

(2) Se personifica «la Gestión» en el Consejo de Administración (*Board of Directors*) y Dirección Ejecutiva (*Senior Management*) —no en el banco—, apoyando su responsabilidad en la serie de estándares publicados por el Comité en los últimos años. Véanse los distintos documentos del Comité sobre control y gestión de riesgos.

(3) *Regulatory forbearance*, en terminología anglosajona: el enemigo número uno de la buena supervisión.

(4) Se entiende por proceso las etapas y el conjunto de políticas, procedimientos, sistemas, medios y controles articulados para alcanzar unos determinados objetivos estratégicos seleccionados (incluye prioridades y planes de operación y negocio).

El diseño y control del proceso de evaluación de las necesidades de capital y la estrategia para alcanzar y mantener los *ratios* de capital que se establezcan como objetivos son dos aspectos fundamentales. Según este principio, la responsabilidad básica de ambos aspectos corresponde a la Gestión, como síntesis de expresión documentada de su tolerancia a la asunción de riesgos. Por tanto, la estrategia de capital y su correspondiente plan, enmarcado en el plan estratégico del banco, constituyen la síntesis del mapa de riesgos y, al mismo tiempo, el vínculo de unión entre el proceso de gestión de riesgos y el de determinación del capital necesario para cubrir el mapa de riesgos puesto de manifiesto.

Se explicitan así, como responsabilidades esenciales de la Gestión, el desarrollo, implantación y utilización de procesos eficaces y eficientes para gestionar (identificar, medir, seguir e informar y controlar) los distintos riesgos. Por tanto, el contenido de esta responsabilidad antecede al proceso de evaluación de las necesidades del capital en sentido estricto. Probablemente, y sin que sean plenamente intercambiables, el capital deberá ser mayor cuanto menos adecuados (es decir, menos desarrollados, formalizados y efectivos) sean los procesos de gestión de riesgo (políticas, procedimientos, sistemas, límites y controles), habida cuenta del perfil de complejidad de las actividades y de su grado de diversificación.

Al proponer este principio, el Comité parece referirse más a un concepto dinámico de la adecuación de capital que al mítico y mecánico 8 %, al que ahora se recomienda complementar, en función del perfil de riesgos de cada entidad, para llegar a establecer los *ratios* objetivo apropiados para cada entidad o grupo de entidades de perfil homogéneo de riesgo. En consecuencia, el vínculo que el Comité establece entre gestión de riesgos y capital es dinámico: por un lado, está basado en los objetivos internos que haya establecido la Gestión, o hayan sido promovidos por el supervisor, teniendo en cuenta la fase del ciclo económico; por otro, debe superar rigurosas pruebas de estrés de las hipótesis y escenarios contemplados y documentados.

Antes de comentar los componentes claves del proceso interno de evaluación de las necesidades de capital, conviene resaltar que en el Nuevo Acuerdo pasa a primer plano la obligación de formalizar por escrito: por parte de la Gestión, los procesos de gestión de riesgos y evaluación de las necesidades de capital; y, por parte del supervisor, los estándares mínimos requeridos. La formalización escrita de estas cuestiones favorece su comunicación y comprensión, además de facilitar su control y revisión. Para el supervisor, establecer por escrito dichos estándares requerirá seguramente la adopción de un plan institucional que, adecuadamente estructurado y coordinado: a) desarrolle los estándares de referencia; b) diseñe, pruebe y haga operativos los procesos de supervisión necesarios para hacer consistentes la revisión y la evaluación de los procesos internos respecto a los estándares comunicados; y c) prepare al personal supervisor para dichas tareas. Todo ello constituye un claro reto para el más inmediato futuro.

Pasando ya al proceso de evaluación de las necesidades de capital, el Comité enumera como fundamentales los siguientes cinco componentes: *a)* el papel y responsabilidad del consejo de administración y de la dirección ejecutiva (5); *b)* los elementos del proceso de evaluación de las necesidades de capital; *c)* el marco conceptual de valoración de los riesgos asumidos; *d)* los medios y sistemas de información precisos para medir los riesgos, controlarlos e informar de ellos; y *e)* la revisión independiente de los controles internos y de los procesos correspondientes.

3.1.1. *Primer componente.—Papel del consejo de administración y de la dirección ejecutiva*

La responsabilidad del consejo de administración y de la dirección ejecutiva es fundamental como vértice del esquema de las mejores prácticas de gobierno corporativo, que, además, debe favorecer la transparencia y la autosupervisión internas. El consejo se erige en el vértice responsable de la estructura de control de las entidades, para lo que es preciso especificar cuáles son sus obligaciones de acuerdo con las mejores prácticas en la materia. Promoviendo la implantación de estas mejores prácticas, se mejora la calidad, tanto de las estructuras de control como de los circuitos de gestión. Ambos elementos configuran un factor adicional al capital, que, según el Comité, debe contribuir decisivamente a hacer los sistemas financieros y las entidades que los forman más estables y, a la vez, más responsables de sus decisiones y de las consecuencias de sus estrategias de negocio.

La Gestión tiene que conocer y aceptar los riesgos que asume la institución, relacionándolos con el capital de que dispone para soportarlos. El consejo de administración pasa a desempeñar un papel fundamental en este sentido. Debe guiar y apoyar a la dirección en el diseño y ejecución del proceso de planificación estratégico de la entidad, asegurándose de que el presupuesto de capital forma parte del mismo. Corresponde al consejo la responsabilidad de determinar el nivel máximo de riesgo al que la entidad puede exponerse. Pero, para que esto sea posible, el riesgo tiene que estar cuantificado, ser agregado y el proceso seguido estar debidamente documentado. De ahí, que sea la dirección ejecutiva la responsable, en primer lugar, de someter al consejo, para su aprobación, los elementos básicos de los procesos de gestión de riesgos y de evaluación del capital, y, en segundo lugar, de informarle documentadamente de las distintas medidas, por un lado, del riesgo, cuantificándolo tanto en detalle como de forma agregada, y, por otro, de la suficiencia de capital.

IMPLICACIONES. Los supervisores se verán obligados a establecer con mayor precisión, mediante estándares de buenas prácticas de gobierno

(5) Con lo que se da entrada de lleno a las mejores prácticas de gobierno corporativo que, sin obviar las ventajas de otras tradiciones supervisoras, no son tan frecuentes en la regulación prudencial de corte continental europeo.

corporativo, cuáles son las responsabilidades de los miembros del consejo de administración y de la dirección ejecutiva. Con objeto de aumentar la transparencia interna de las entidades hacia su consejo, dichos estándares deben explicitar el papel que han de desempeñar los consejeros sin funciones ejecutivas y la estructura de comités en vigor. Para ello, los estándares citados deben incluir referencias: a) al conjunto de informes de gestión (riesgos y capitales) que periódicamente deben llegar al consejo, y b) al control de dichos informes, mediante programas de revisión interna por la auditoría y por la función de gestión de riesgos. Ambas áreas deben contar necesariamente con línea de dependencia directa del propio consejo.

3.1.2. Segundo componente.—Elementos del proceso de evaluación de las necesidades de capital

Como desarrollo de sus propuestas, el Comité indica cuáles son los elementos del proceso de evaluación de las necesidades de capital. Los elementos propuestos son clásicos y bien conocidos, formando en conjunto un entramado de gran valor para garantizar las necesarias transparencia y autosupervisión internas. Son los siguientes:

- a) políticas y procedimientos para identificar los riesgos, medirlos e informar internamente de ellos;
- b) un proceso que relacione dichas medidas del riesgo con el capital necesario para respaldarlas;
- c) un proceso que fije los niveles objetivo de capital a mantener, considerando la estrategia del banco y la volatilidad y características de su entorno; y
- d) una estructura de control interno (revisión y auditoría) que sirva al consejo para asegurarse de la integridad de los elementos anteriores.

Además, estos elementos deben de ser: formalizados por escrito, aprobados por el consejo de administración, comunicados a los distintos niveles de la organización, revisados periódicamente, y controlados y auditados de forma independiente. Estos elementos son básicos para los fines de autosupervisión y transparencia interna, así como para que el supervisor pueda revisar y evaluar su cumplimiento, eficacia e integridad. Lo que no está escrito y documentado, no se puede verificar.

IMPLICACIONES. Estas propuestas, resumidas y elementales, deberán desarrollarse con mayor detalle cuando cada supervisor establezca los estándares (normas mínimas de naturaleza cualitativa) que van a servir: a) a las entidades, como guía, y b) a sus inspectores, como referencia objetiva para hacer consistentes las evaluaciones que van a tener que

efectuar. Por supuesto, los citados estándares no pueden ser únicos, sino que deben variar en función de la naturaleza, dimensión y complejidad de las actividades y riesgos de los distintos tipos de entidades supervisadas. Junto con los estándares de mínimos, los supervisores deberían adoptar una metodología para evaluar la idoneidad de los procesos aplicados por las entidades, que, además de guiar y hacer consistentes las evaluaciones, debería quedar engarzada, de manera razonada y comunicada, con las exigencias de capital adicionales al mínimo legal que eventualmente se pueden requerir. Los resultados de esta evaluación pueden expresarse mediante adjetivos de significado preestablecido (satisfactorio, mejorable, inadecuado, etc.) o, alternativamente, de forma numérica, mediante una escala de 1 a 5 tipo CAMEL (6).

3.1.3. Tercer componente.—Marco conceptual para la valoración de los riesgos

La definición del marco conceptual que se debe utilizar para la valoración de los riesgos asumidos es otro de los cinco elementos básicos de la estructura de adecuación de capital propuesta. A pesar de que no todos los riesgos pueden medirse con precisión, este marco debe incluir un proceso de valoración para cada uno de los riesgos significativos a los que normalmente se enfrenta un banco: crédito, mercado, tipos de interés, liquidez y otros (operacional, estratégico, reputacional, etc.). Su especificación y formalización por escrito dependerán, lógicamente, de la complejidad de las actividades de cada entidad. Por lo tanto, para evaluar la calidad de dichos procesos, la validez del marco conceptual utilizado y la suficiencia del diseño de los bloques de gestión de cada riesgo, el supervisor deberá ejercer su mejor juicio, guiado por unos estándares mínimos, adaptados al perfil de riesgo de los diferentes grupos de entidades.

IMPLICACIONES. El marco conceptual de cada proceso de valoración de riesgos debe establecerse con la flexibilidad necesaria para dar cabida a los distintos tipos de entidades, en función de su tamaño y de la complejidad de actividades. De igual forma, debe incluir los componentes mínimos de dicho proceso, entre ellos: a) los elementos que es preciso formalizar en sus políticas de gestión; b) los componentes de los procedimientos de gestión en sí mismos: organización, responsabilidades, delegaciones, excepciones y límites; c) los sistemas de información y medición; y d) los controles independientes. Es fundamental transmitir a consejeros y directivos la necesidad de formalizar por escrito los mencionados elementos.

(6) Sistema de calificación compuesto, usado por las agencias supervisoras norteamericanas para resumir la valoración de los factores claves, tras una inspección: «C», para la suficiencia de capital; «A», para la calidad de los activos; «M», para la calidad de la gestión; «E», para la calidad de los resultados; y «L» para la suficiencia de la liquidez. Desde 1995, aproximadamente, se ha añadido un nuevo componente: «S», para la sensibilidad del balance al riesgo de tipo de interés, dando como resultado el nuevo CAMELS. Cada factor, de acuerdo a una metodología establecida y comunicada a las entidades, se valora en una escala de 1 a 5 (1 la mejor valoración, 5 la peor). A partir de esta calificación y de su evolución, se administra el proceso de autorizaciones administrativas, la intensidad de la supervisión y la progresividad de la disciplina supervisora. Las calificaciones no son públicas, pero se comunican a la entidad y se discuten con el consejo de administración al final de cada inspección.

3.1.4. Cuarto componente.—Sistemas de información e informes de gestión y control

Sin información, no se puede gestionar ni tomar decisiones. Sin información, tampoco puede controlarse la marcha de los negocios, ni la eficiencia de los controles. Sin información, finalmente, no se pueden controlar los riesgos ni mantenerlos dentro de los límites elegidos. Por lo tanto, tampoco se pueden supervisar de manera efectiva. En consecuencia, el Comité aboga por la necesidad de que los bancos desarrollen sistemas de información e informes relativos a todos los procesos comentados, que permitan satisfacer las necesidades de la Gestión, las propias del supervisor y las que precisan los mercados. Estos sistemas tienen que propiciar la transparencia y supervisión internas, permitir el control por el supervisor y hacer posible el seguimiento y evaluación necesarios para que los mercados puedan ejercer su disciplina.

Los sistemas de información deben contar con el debido apoyo informático y son otra de las piezas básicas del Segundo Pilar. De hecho, su significado y alcance van mucho más allá de la contabilidad tradicional y del sistema de estados confidenciales actualmente remitidos al supervisor, estos últimos diseñados la mayor parte de las veces solo para hacer posible el seguimiento del cumplimiento de las normas prudenciales tradicionales.

Los sistemas no son efectivos si la información no fluye hasta los niveles que la precisan, con el detalle y la frecuencia necesarios, o si la información que transmiten no es fiable, auditada y auditable. Lógicamente, para el supervisor tampoco son útiles si no tiene acceso a sus resultados, ya que la información estrictamente contable carece de la granularidad necesaria para entender las múltiples dimensiones de los riesgos asumidos que no quedan reflejados en el balance.

La informática debe soportar los sistemas de información, que, a su vez, han de constituir el soporte de los informes que deben generarse para evaluar: a) el nivel medido y la tendencia de los riesgos, así como su efecto sobre las necesidades de capital; b) la sensibilidad y razonabilidad de las hipótesis consideradas para evaluar dichas necesidades; c) si el capital es suficiente para soportar los riesgos asumidos y si estos se mantienen en los niveles deseados; y d) las necesidades de capital futuras que resultan de la estrategia elegida por la entidad, habida cuenta de su entorno presente y futuro, incluidos posibles escenarios de estrés.

IMPLICACIONES. Aparte de validar su estructura, integridad y coherencia, los supervisores se verán obligados, en primer lugar, a desarrollar los requisitos mínimos que deben cumplir los sistemas de información utilizados por las entidades en la gestión de riesgos y en la evaluación interna de las necesidades de capital. En algunos países, esto implicará una auténtica revolución en la forma en que se aborda la supervisión de los sistemas informáticos, ya sea recurriendo a medios propios o vía terceros. Desde ahora, no se trata solo de cuadrar los estados básicos con -

fidenciales con los públicos. Además de revisar y evaluar la estrategia informática subyacente —que, entre otras áreas, influye en el presupuesto de capital—, se necesitará validar y establecer las debilidades de los sistemas operativos que nutren al sistema de información, así como la veracidad y fiabilidad de los informes que dichos sistemas generan para los distintos niveles de gestión (estratégica, negocio, control financiero y presupuestario, riesgos, auditoría, etc.), al menos en la medida en que afectan al proceso interno de gestión de riesgos y de evaluación de las necesidades de capital.

3.1.5. Quinto componente.—Controles independientes

Como colofón a los cuatro componentes anteriores, según el último, corresponde al consejo de administración asegurar la existencia de una estructura de control interno apropiada para garantizar la integridad y eficiencia de los procesos implantados. Conviene que este control abarque todos los aspectos relevantes de los componentes anteriormente citados, es decir: a) su organización y las políticas y procedimientos asociados; b) la integridad de las fuentes de datos utilizadas y de sus sistemas de soporte; c) lo razonable de las medidas del riesgo; e) las hipótesis y modelos utilizados para cuantificar el riesgo; f) la sensibilidad de las hipótesis y medidas utilizadas, su consistencia *ex-post* y su resistencia ante situaciones de estrés; y g) las correspondientes evaluaciones de las necesidades de capital y las estrategias subsiguientes.

Para asegurarse de que ejerce un control satisfactorio, el consejo de administración debe definir y utilizar la combinación de esfuerzos coordinados entre la auditoría interna y la externa que resulte más adecuada a las necesidades de su organización. Debe, también, considerar la constitución de un grupo especializado de revisión (7), independiente de la función de negocio que genera y gestiona las posiciones de riesgo, y cuya función sea hacerse cargo del control, es decir, de la evaluación y seguimiento de los aspectos antes señalados, poniendo especial énfasis en la revisión independiente de los activos en riesgo. El consejo debe, además, articular la coordinación entre los programas adoptados por las funciones de auditoría y de gestión de riesgos, con el fin de evitar lagunas y minimizar duplicaciones. Esta coordinación debe asegurar que ambas funciones cuentan con: a) la necesaria autoridad e independencia, b) mandato claro y visibilidad corporativos, c) acceso directo al consejo, y d) medios y programas de trabajo adecuados a la complejidad de la organización y a la diversidad de sus actividades.

La importancia de este quinto componente para la supervisión excede a la de los cuatro anteriores. Ante las crecientes responsabilidades impuestas al supervisor, y dadas las limitaciones de medios, de capacidad y de experiencia con que este se encuentra en muchos casos, es preciso

(7) Función de gestión de riesgos identificada explícitamente en el organigrama del banco e independiente de las áreas de negocio.

subrayar la creciente dependencia de la supervisión oficial respecto a la supervisión interna que deben ejercer los consejos de administración de las propias entidades y, por tanto, respecto a la eficacia de sus funciones de auditoría interna y de gestión de riesgos.

La revisión independiente de los controles y de los procesos asociados a dichas funciones tiene, lógicamente, que incluir verificaciones cuya periodicidad, adaptada al riesgo inherente de las actividades y a la calidad de los controles aplicados, asegure la integridad y eficiencia de los procesos de: a) gestión de riesgos, b) evaluación de las correspondientes necesidades de capital, c) identificación de concentraciones de riesgos y de correlación entre ellos, d) la información y bases de datos utilizados para los tres anteriores, y e) evaluación de la sensibilidad bajo escenarios de estrés, incluidos los parámetros utilizados.

IMPLICACIONES. La importancia que adquiere el control independiente de los procesos comentados obligará a muchos supervisores a plantearse los estándares mínimos que las funciones de auditoría interna y de gestión de riesgos deben cumplir. En algunos países, estos estándares ya han sido adoptados y los procesos de supervisión vienen evaluando su eficacia como parte de la estructura de control de las entidades. En ellos, el grado de apoyo que la supervisión ejerce sobre dichas funciones ha aumentado en proporción a la complejidad y volumen de las actividades supervisadas. En otros países, apenas se ha iniciado este proceso. Sin perjuicio de la importancia que cada supervisor nacional decida darle a estas funciones, parece evidente que en situaciones de escasez de medios supervisores —o para grupos y entidades de gran complejidad, con una diversificación geográfica y funcional elevada— la eficacia e independencia de ambas funciones (sin olvidar la de auditoría externa) pueden resultar claves, pues las dos son piezas fundamentales de la «autosupervisión» característica de unas buenas prácticas de gobierno corporativo. Ello debe de llevar a considerar como una prioridad supervisora, en primer lugar, el establecimiento de los estándares mínimos que deben cumplir ambas funciones, y, en segundo lugar, su evaluación conforme a dichos estándares. Solo así podrá el supervisor establecer si existe alguna debilidad que pueda mermar su eficacia: falta de medios o de independencia, programas inadecuados, insuficiente autoridad frente a las áreas de negocio, dependencia de las funciones de negocio y línea de la dirección ejecutiva, etc.

3.2. El proceso de revisión y evaluación por el supervisor

Segundo Principio.—Los supervisores deberán revisar y evaluar las valoraciones internas de los bancos respecto a la suficiencia de su capital, así como sus estrategias; de igual forma, deben revisar y evaluar su capacidad para controlar y asegurar el cumplimiento de sus ratios de capital regulatorio. Los supervisores deberán adoptar las acciones que sean apropiadas, en los casos en que no estén satisfechos con el resultado de estos procesos.

Como consecuencia del proceso interno de evaluación de las necesidades de capital de cada entidad, su Gestión deberá decidir cuál es el nivel de capital con que debe y quiere operar. En algunos casos, este nivel puede, y probablemente debe, ser superior al mínimo legal establecido. Ello puede deberse, bien a distintos factores específicos considerados por la Gestión, bien a requerimiento del supervisor o, en determinadas situaciones, por exigencias de los inversores y del mercado en general.

Entre los factores que la Gestión debería considerar, merecen destacarse los siguientes: *a)* el deseo de acceder a un determinado *rating* externo, lo cual implica una determinada probabilidad de riesgo de insolvencia; *b)* la sensibilidad de las actividades del banco al ciclo económico, es decir, su correlación y diversificación respecto al mismo; *c)* la importancia de factores de riesgo de difícil cuantificación (operacional, tipo de interés, liquidez, reputacional, etc.); y *d)* la facilidad y rapidez con que la entidad desea acceder a fuentes alternativas o adicionales de capital.

No obstante, un factor esencial que compete valorar al supervisor es la propia capacidad y calidad de la Gestión, es decir, lo adecuado de sus procesos, de sus sistemas y de sus controles. La razón obvia es que, mejorando la gestión en el sentido cualitativo comentado (que no solo incluye «modelos y medidas de riesgo»), el supervisor potencia el autocontrol propio de un buen gobierno corporativo, la transparencia interna y, por ende, la estabilidad de las entidades y del sistema financiero en su conjunto.

En este segundo principio, el Comité hace responsable a la Gestión de tres aspectos básicos: 1) seleccionar con qué *ratio* de capital quiere operar como objetivo; 2) disponer de medios para controlar que realmente opera a dicho nivel, y 3) tener preparada una estrategia, con un plan documentado de cómo ejecutarla bajo estrés, para mantener el citado nivel o para recuperarlo, si es que desciende por debajo del objetivo, por haber aumentado los riesgos, su volumen de actividad o por experimentar pérdidas no esperadas.

Por tanto, los supervisores tendrán, desde ahora, la responsabilidad de desarrollar su propio proceso de revisión y evaluación de los procesos internos de los bancos. Estos procesos incluyen tanto los de gestión de riesgos como los de evaluación de sus necesidades de capital, incluidas las estrategias diseñadas para mantener y cumplir con el *ratio* elegido como objetivo por cada banco. Ahora bien, el *ratio* objetivo puede ser también establecido por el supervisor, por ejemplo, hasta que la entidad evidencie las mejoras en su gestión de riesgos y en los sistemas y controles asociados. De esta forma, se incorporan a la práctica supervisora los avances más recientes de la doctrina sobre «regulación por incentivos», que ya se ha venido utilizando por diferentes países representados en el Comité.

Puesto que ya no se trata solo de cumplir con el mítico 8 %, el supervisor no solo debe revisar la integridad y exactitud de los cálculos y mediciones realizados por cada entidad, con o sin modelo IRB (8). Ahora, se enfrenta también al reto de tener que valorar la calidad, tanto de la gestión de riesgos de cada entidad como de la evaluación de sus necesidades de capital y de las estrategias correspondientes.

Para poder efectuar la valoración de estos aspectos, el supervisor tendrá que desarrollar y hacer públicos los estándares mínimos, cualitativos y cuantitativos, que espera ver satisfechos. Adicionalmente, y por si lo anterior fuera poco, el supervisor tendrá que promover y verificar la transparencia hacia el mercado de dichos aspectos, dado que, de la lectura de las propuestas del Comité, se deduce que es responsabilidad del supervisor velar por el cumplimiento de las exigencias informativas planteadas en el Tercer Pilar, para hacer posible la disciplina de mercado.

Todo ello va a representar un tremendo reto, al menos para los supervisores acostumbrados a la tradicional inspección de cumplimiento de normas (*rule book approach*). Al hecho de ver aumentar exponencialmente sus responsabilidades, se añade ahora la obligación de «calificar», evaluando el grado de adhesión a los estándares mínimos hechos públicos de los aspectos comentados. Y, no solo eso; además, es preciso traducir dicha evaluación cualitativa a unos requisitos concretos de capital, presumiblemente mayores, que incentiven, más complementaria que alternativamente, la asunción de menores riesgos y/o la mejora de los procesos y de la transparencia con que se gestionan, limitan y controlan los riesgos.

Dada la diversidad de regímenes, enfoques y tradiciones supervisoras, el Comité no se pronuncia directamente en sus propuestas sobre cuáles son los instrumentos y medios más adecuados para desempeñar estas responsabilidades del supervisor. Por el contrario, solo enumera medios ya conocidos: desde el uso de terceros (auditores y consultores por encargo), hasta la tradicional inspección *in situ*, pasando por el seguimiento, mediante información confidencial, y por las visitas o reuniones con la Gestión.

En cualquier caso, y con los medios e instrumentos que cada supervisor decida utilizar, resulta fundamental establecer la capacidad, habilidad y disposición de la Gestión para alcanzar y mantener los niveles de capital, y, por ende, de riesgo medido, elegidos como objetivo por el banco o sugeridos o impuestos por el supervisor.

(8) Con el Nuevo Acuerdo no desaparecen las posibilidades de manipular el cálculo del coeficiente. Téngase presente que la propuesta del nuevo acuerdo no modifica en modo alguno las definiciones de los elementos integrantes del numerador, es decir, las definiciones de componentes de los recursos propios. Igualmente, aunque el Comité ha continuado trabajando, incluso en colaboración con el International Accounting Standards Committee, en la homogeneización de las normas de clasificación y provisiónamiento, aún existen grandes diferencias en normas y prácticas incluso entre países desarrollados y de la Unión Europea.

Para ello, es preciso seguir los siguientes pasos: a) revisar la suficiencia de la evaluación de riesgos (mapa, sistemas, medidas, límites y controles); b) determinar la suficiencia de capital derivada del mapa de riesgos obtenido; c) evaluar el entorno de control y los sistemas de información; d) contrastar el cumplimiento con los estándares mínimos establecidos, de aquellas entidades que usen modelos internos; y e) proponer, y en su caso exigir, cambios y mejoras en los procesos y/o establecer mayores requisitos de capital.

Aunque mantenga el énfasis en los procesos de gestión y en los controles establecidos, el objetivo básico de la evaluación supervisora es determinar si las medidas de riesgo utilizadas en la evaluación de las necesidades de capital son las apropiadas y si se incorporan, y cómo, a los procesos operativos y de negocio del banco. Este aspecto es fundamental para que todo el entramado del Nuevo Acuerdo no quede en un mero ejercicio de modelización de pérdidas esperadas e inesperadas.

Se trata, pues, de lograr que el proceso de supervisión determine: cómo engranan entre sí el proceso de gestión de riesgos (identificación, medición, seguimiento e información, y control) y el de evaluación de las necesidades de capital, y si es adecuada la relación de ambos procesos con determinadas disciplinas de gestión, tales como: a) la planificación estratégica y su correspondiente presupuesto de capital; b) la estructura de límites internos utilizada y su desagregación por unidad, línea, producto y cliente; c) la determinación de precios, incorporando la pérdida esperada; y d) las mediciones de rentabilidad ajustadas a riesgos, incluido el coste del capital asignado en riesgo.

Cabe que algunos supervisores se muestren reacios a considerar estas disciplinas como objeto de su atención, argumentando la conveniencia de no inmiscuirse en la dirección de las entidades. Pese a ello, sin duda son de la máxima importancia para determinar si la Gestión conoce suficientemente su negocio y si es capaz de visualizar qué unidades, líneas de negocio, productos y clientes aportan rentabilidad ajustada al coste de los riesgos asumidos, incluido el derivado del capital asignado para soportar los mismos. Solo a partir de este conocimiento es posible decidir, con el adecuado soporte, el abandono o la potenciación de mercados, la suspensión o el incremento de actividades, o un tema tan crucial como el control de los incentivos y planes de remuneración de sus altos ejecutivos, diferenciando los riesgos del negocio adquirido (responsabilidad de la dirección ejecutiva), de los estratégicos (asumidos por el consejo de administración). La dinámica entre ambas decisiones puede ser perversa si no se cuenta con los medios adecuados para controlar de forma transparente su ejecución. Las decisiones estratégicas pueden ser también criticables, en especial si no cuantifican y consideran adecuadamente sus consecuencias finales. Además, a menudo, el riesgo se amplifica por la forma en que son ejecutadas dichas decisiones, generando incentivos contrarios —*bonus* y *stock options*—, por alcanzar objetivos de mercado que no son realistas o resultan excesivamente arriesgados.

3.3. Excedente de capital y autoridad para exigir mayor capital

Tercer Principio.—*Los supervisores deben esperar que los bancos operen con ratios de capital superiores a los mínimos regulados y deben tener capacidad para exigir a los bancos que mantengan capital en exceso sobre el mínimo regulatorio.*

A la hora de requerir a la Gestión de las entidades el mantenimiento de excedentes de capital sobre el mínimo establecido, el Comité aboga por un enfoque más proactivo que reactivo por parte de los supervisores. Se trata de no esperar a que un banco haya perdido una parte de su capital para aumentar la intensidad de la supervisión. Para ello, es condición *sine qua non* que el supervisor cuente con capacidad legal para exigir a una entidad niveles de capital por encima del mínimo común, en función de criterios que, aunque forzosamente discretionales, deben formalizarse, comunicarse a los supervisados y, seguramente, publicarse (9).

De esta manera, mientras el Pilar 1 del Nuevo Acuerdo estaría dedicado básicamente a cubrir los aspectos genéricos del riesgo a nivel sistémico, bajo el Pilar 2 el supervisor sería responsable de vigilar que se cubre el riesgo específico propio de cada entidad, teniendo en cuenta la calidad de sus procesos de gestión de riesgos. Finalmente, el riesgo particular estimado por los mercados quedaría de manifiesto a través del Pilar 3, según la información hecha pública por los bancos.

En este tercer principio del Pilar 2, el Comité da cabida a todos aquellos riesgos que no quedan adecuadamente cubiertos por el Pilar 1, por no ser fácilmente medibles. En concreto, el Comité incluye (véase el cuadro 1): a) los riesgos no cubiertos adecuadamente por el Pilar 1, b) los riesgos no considerados en el citado Pilar 1, y c) otros factores de riesgo externos, derivados del entorno operativo, de la fase del ciclo económico o del grado de diversificación y complejidad de las actividades emprendidas.

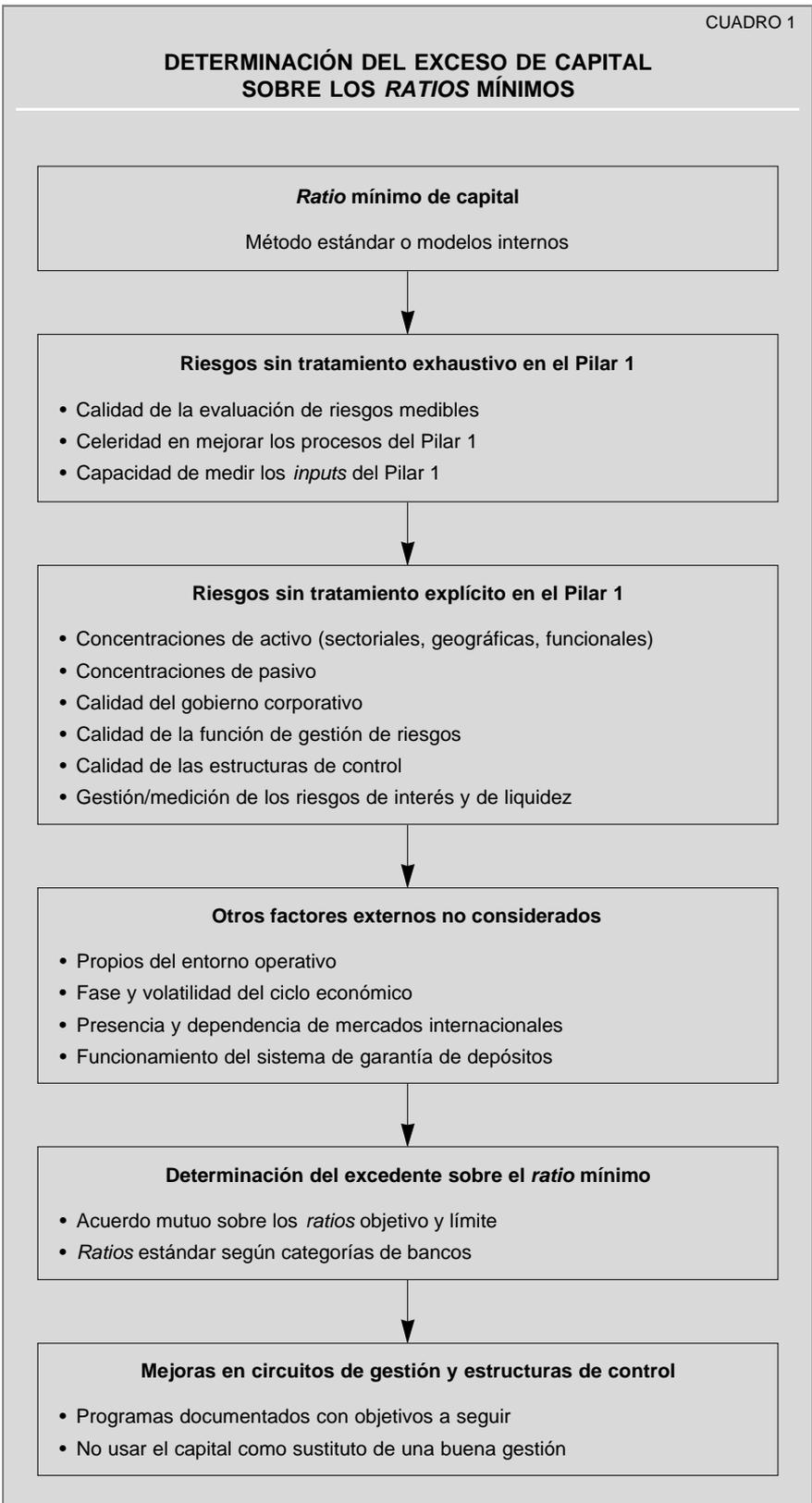
Sin perjuicio de considerar la posibilidad de apoyarse en la evaluación interna efectuada por el propio banco, una vez los cinco componentes del proceso interno de evaluación estén operativos y sean adecuados y fiables, el supervisor debe reservarse la posibilidad de exigir al banco, alternativa o mejor complementariamente: a) el aumento de los niveles de capital con los que opera, al menos de manera transitoria; b) la reducción de los riesgos, alineándolos con su capital; y c) siempre que sea preciso, mejorar sus procesos de gestión de riesgos y los controles internos asociados (10).

En definitiva, lo que propone el Comité es trabajar con la Gestión del propio banco para determinar conjuntamente las medidas más adecua-

(9) A título de ejemplo, véanse las páginas de Internet de la Office of the Comptroller of the Currency estadounidense o de la Canada Deposit Insurance Corporation.

(10) Conviene destacar que el Comité se esfuerza en señalar que la alternativa a mayores riesgos no es, a medio plazo, recabar mayor capital, sino conseguir que los bancos operen con procesos de gestión de riesgos adecuados al perfil de su actividad.

**DETERMINACIÓN DEL EXCESO DE CAPITAL
SOBRE LOS RATIOS MÍNIMOS**



das para asegurar un excedente de recursos propios adecuado al perfil de riesgos de cada entidad. Para ello, el Comité propone dos alternativas no excluyentes: *a)* la utilización de *ratios* de capital límite (*trigger*) y objetivo (*target*) y *b)* el establecimiento de categorías de bancos, en función del excedente de recursos propios efectivamente mantenidos sobre el mínimo.

El nivel de *ratio* límite (*trigger*) correspondería a aquel en el que un banco debería estar operando en función de su perfil global de riesgos, mientras que el nivel de *ratio* objetivo (*target*) sería aquel, superior al *ratio* límite, que se utilizaría como alerta de que los recursos mantenidos se están acercando peligrosamente al *ratio* apropiado para el perfil de riesgo de la entidad.

Además de este enfoque de *ratios* (límite y objetivo), el Comité propone establecer categorías de entidades en función de los *ratios* efectivamente mantenidos, dando lugar a distintas categorías de entidades: muy bien capitalizadas, adecuadamente capitalizadas, poco capitalizadas, descapitalizadas, etc. (11). Con ello, se pretende agrupar a las entidades de acuerdo a su perfil de riesgo latente, en función de su nivel de capitalización relativa. El objetivo de este agrupamiento es doble: por un lado, encauzar el desarrollo institucional de las entidades a partir de las políticas de supervisión diseñadas para cada grupo (autorizaciones, expansión, limitaciones) y, por otro, determinar la intensidad y alcance de la supervisión que es preciso ejercer sobre ellas. Ello, de paso, permite organizar los medios y mejorar la asignación de recursos supervisores, estableciendo prioridades temáticas y por entidades.

El Comité propone, adicionalmente, que las entidades deberían estar incluidas en la primera categoría (muy bien capitalizadas) para poder realizar determinadas operaciones, tales como nuevas adquisiciones o expansión funcional a nuevas actividades o áreas geográficas. Es decir, el Comité recomienda ligar el nivel de capitalización con un componente clave del proceso supervisor: el de autorizaciones administrativas. De este modo, se intenta que los supervisores únicamente autoricen la expansión de aquellas entidades que no solo dispongan de suficientes recursos propios, sino que además cuenten con procesos de gestión y control interno apropiados para hacer frente a los nuevos riesgos, antes de que se lleguen a asumir. En definitiva, se propone que los supervisores hagan girar todo el proceso de autorizaciones administrativas (reparto de dividendos, emisión de deuda, apertura de oficinas, estructura de límites, etc.) alrededor de los conceptos citados, tratando de blindar el proceso de supervisión y sus decisiones no solo frente a la interferencia externa sino también frente a cualquier utilización inadecuada de la discrecionalidad interna.

Los problemas que estas propuestas del Comité van a generar a los supervisores son variados y complejos, en especial, por su insistencia en que los estándares utilizados por los supervisores para administrar este

(11) Este ha sido el sistema preferido y seguido por la Reserva Federal.

sistema de niveles de capitalización sean transparentes, adecuadamente comunicados y consistentes. Ello, unido al hecho de que, en el Pilar 3, el Comité propugna mayores responsabilidades del supervisor en lo relativo a los requisitos de transparencia, va a representar para la supervisión retos, es decir, responsabilidades y costes muy importantes. Especial importancia presentan los retos relacionados con la necesidad de objetivar la toma de decisiones administrativas, que exigen formalizar y publicar el marco de criterios y políticas de supervisión aplicables tanto a la determinación de los *ratios* de capital límite y objetivo como al tratamiento de las autorizaciones administrativas solicitadas por entidades menos capitalizadas o que dispongan de procesos de gestión menos desarrollados.

En primer lugar, una vez conocido el *ratio* mínimo, el 8 % para el método estándar o el que resulte de aplicar los modelos internos, el supervisor deberá explicitar los criterios y la metodología (12) que va a aplicar para determinar los puntos porcentuales, por encima del mínimo legal, necesarios para alcanzar el *ratio* límite de cada banco, en función de su perfil de riesgo. Estos criterios tendrán que tener componentes tanto cualitativos como cuantitativos. Los primeros, basados en estándares de buena gestión. Los segundos, obtenidos mediante alguna fórmula, preestablecida pero objetivada, y comunicada además por escrito a las entidades, que contemple el nivel e importancia de los riesgos no medibles, incluidos los derivados de las características de su entorno operativo.

En segundo lugar, para cada entidad o para cada grupo de entidades de nivel similar de complejidad, riesgos y capitalización, el supervisor tendrá que establecer la forma de determinar el nivel de su *ratio* de capital objetivo, que deberá actuar como indicador avanzado de desajustes entre su perfil de riesgo y el capital con el que opera la entidad.

En tercer lugar, al establecerse un vínculo entre categorías de entidades y proceso de autorizaciones administrativas (*corporate activities*, en terminología anglosajona), el supervisor deberá explicitar y comunicar las categorías de entidades para las que determinadas actividades quedarán condicionadas, alternativa o complementariamente, a: a) incrementar su excedente de recursos propios sobre el mínimo legal y b) desarrollar o reforzar anticipadamente los procesos de gestión de riesgos relativos a las nuevas actividades que se desea emprender. Por tanto, establecer y comunicar de antemano los requisitos mínimos (estándares de referencia u obligado cumplimiento) que deben satisfacer dichos procesos pasa a ser una prioridad para el supervisor.

Desafortunadamente, la vida real es siempre compleja y, a menudo, las previsiones del supervisor quedan desbordadas en la práctica. Por ello, resulta inevitable que, en algunos casos de penetración en mercados y actividades nuevas, o ante adquisiciones de naturaleza estratégica, las autorizaciones administrativas antecedan al necesario desarrollo de la

(12) Este ha sido el sistema seguido desde hace años por el Banco de Inglaterra y la OCC norteamericana (ver Circular OCC-EB-92-4 *Risk Based Capital Adequacy Guidance*).

capacidad de gestión, en sentido estricto. Puesto que, en estos casos, aumenta el perfil de riesgo de la entidad afectada y, por tanto, del sistema en su conjunto, el supervisor debe actuar condicionando la aprobación de dichas decisiones estratégicas a la formalización escrita, por parte de la entidad, del compromiso de implantar el oportuno plan de desarrollo y mejora de los circuitos de gestión y de las estructuras de control.

Para que dichos planes satisfagan los requerimientos del supervisor, deben cumplirse determinadas condiciones. Su formalización debe ser escrita y su contenido aprobado por el supervisor. Es decir, los planes no deben limitarse a vagas referencias de difícil contraste *a posteriori*. El plan debe hacer explícitos sus costes plurianuales y la forma en que van a cubrirse, que debe tener el correspondiente reflejo en el presupuesto de capital y en el plan estratégico de la entidad de que se trate. Solo de esta forma pueden los planes ser controlables por el propio supervisor. Las distintas fases y objetivos del mencionado plan deben ser medibles y su logro condicionar, por ejemplo, posteriores aumentos del volumen operativo. A estos efectos, se entiende por «medibles» la adopción de políticas, la implantación de procedimientos y la disponibilidad de cálculos, mediciones e informes concretos, cuyos soporte y contenido sean tangibles y puedan ser evaluados y contrastados.

En caso de no cumplirse los calendarios aprobados o de cambiarse las hipótesis iniciales, se deberían producir sanciones, tales como limitaciones posteriores de actividad y, complementaria o alternativamente, requisitos adicionales de capitalización, restricciones al reparto de dividendos y mermas en la remuneración e incentivos de la dirección ejecutiva. Todo ello, en el marco de un acuerdo claro, suscrito con el consejo de administración y coherente con la necesidad de asegurar la estabilidad de la institución a corto, medio y largo plazo.

La migración, que subyace en las propuestas del Comité, desde una inspección cuantitativa hacia una supervisión más cualitativa y, por tanto, más preventiva, requiere, simultáneamente, que el propio supervisor estudie y emprenda los pasos necesarios para asegurarse de que va a poder disponer de la capacidad y de los medios necesarios para supervisar las estructuras resultantes de la autorización de las decisiones estratégicas comentadas. En definitiva, supone, esta vez a cargo del supervisor, el diseño y la adopción de su propio plan de desarrollo institucional, también controlable, debidamente financiado y con una adecuada identificación de sus objetivos finales e intermedios, de sus componentes, de los productos resultantes y de los responsables de su ejecución.

3.4. Las acciones anticipadas por parte del supervisor

Cuarto principio.—*Los supervisores deberán actuar anticipadamente para prevenir que el capital descienda por debajo de los niveles mínimos requeridos para soportar las características de los riesgos de un banco*

determinado; asimismo, deberán exigir la adopción de acciones correctoras rápidas si el capital no se restituye y mantiene.

De acuerdo a los tres principios anteriores, el supervisor debe esperar, y queda responsabilizado de revisar y evaluar, que los bancos: a) dispongan de un proceso adecuado de evaluación de sus necesidades de capital y b) operen en todo momento por encima de los *ratios* mínimos de recursos propios establecidos.

Con este cuarto principio, el Comité propugna que los supervisores reaccionen anticipadamente, antes de que los *ratios* de capital puedan caer por debajo de ciertos niveles: el mínimo legal, el nivel límite o los límites que separan las categorías de entidades comentadas en el principio anterior. Sin embargo, dicha anticipación no debe centrarse exclusivamente en vigilar los citados límites; además, debe concentrarse en exigir mejoras en los procesos de gestión y control, con el fin de hacer más resistentes a las propias entidades ante cualquier episodio de inestabilidad o crisis. Para ello, el Comité pasa a enunciar el tipo de acciones que el supervisor debe adoptar de manera discrecional.

Tanto la actitud general, como el tipo de acciones preventivas que el Comité propone varían, lógicamente, en función de la severidad de las circunstancias identificadas. Las acciones, por tanto, son de una contundencia progresiva, que, de menos a más, incluyen: a) aumentar la intensidad de la supervisión y el tipo de seguimiento ejercidos; b) exigir mejoras en las estructuras de control, en los sistemas o en el personal del banco; c) requerir mejoras en los circuitos de gestión de riesgos y en los procedimientos de asignación de capital; d) exigir el mantenimiento de excedentes de capital sobre el mínimo regulatorio resultante del Pilar 1; e) ordenar la preparación y ejecución de planes de capitalización; f) imponer restricciones al crecimiento y/o inicio de nuevas actividades; g) imponer planes de reducción de actividad y de desinversión en actividades no rentables; h) restringir el pago de dividendos o limitar el pago de remuneraciones a ejecutivos; i) exigir el aumento inmediato de capital; y j) proceder al cambio de la dirección ejecutiva y/o del consejo de administración.

Con estas propuestas, el Comité se enfrenta de lleno a una de las debilidades más extendidas en los últimos años en la supervisión de determinados países. Consiste en que, aun habiéndose adoptado teóricamente muchos de los estándares promovidos por el Comité de Basilea, las evaluaciones y conclusiones alcanzadas respecto a dichos estándares por la inspección no se han sabido o podido traducir en recomendaciones o, en su caso, en exigencias concretas que incentiven a la Gestión a mejorar la manera en que se gestionan y controlan los riesgos asumidos.

Así, debido a actitudes en exceso permisivas, o a la falta de una relación más constructiva con la Gestión, en algunos casos no se ha conseguido la implantación de dichas mejoras, con lo cual la supervisión ha perdido una parte importante de su eficacia. Lo mismo ha ocurrido, en otros casos, debido a lagunas o imperfecciones del marco legal —tales

como la falta de poderes sancionadores a disposición del supervisor o la atribución de poderes exclusivamente limitados a exigir el cumplimiento con normas prudenciales cuantitativas— o imputables a la falta de autoridad, de voluntad o de capacidad de evaluación.

En otros casos, la falta de eficacia del proceso supervisor se debe a prestar un exceso de atención a los aspectos más formales del cumplimiento de las normas. Cuando estas son adecuadas e incluyen estándares explícitos de buena gestión, la supervisión cuenta con la posibilidad de incentivar mejoras en las estructuras de control y en los procesos de gestión de riesgos. Sin embargo, cuando, por diseño o tradición, la normativa es en exceso cuantitativa, el supervisor no dispone del necesario marco de referencia acerca de cuáles son los estándares mínimos, indicativos o de obligado cumplimiento, en los que se condensan las mejores prácticas de buena gestión. Se ve así limitado en su capacidad de anticiparse a estrategias de crecimiento a toda costa que no consideren las consecuencias de cambios abruptos en las expectativas de crecimiento potencial que las sustentaban.

Ante esta carencia, la supervisión tiende a autolimitarse a verificar lo que está regulado, perdiendo la oportunidad de incentivar mejoras en la forma en que se gestionan las entidades. En estas condiciones, se obvia la valoración de los aspectos comentados o incluso se llega a asumir por la propia cultura institucional que dicha valoración no compete al supervisor. Esta actitud tiene como consecuencia que, en el proceso de supervisión, ni *ex-ante*, durante el proceso de autorizaciones administrativas, ni *ex-post*, como resultado de la inspección, se exijan mejoras en los procesos y controles, que son esenciales para asegurar el buen gobierno, la gestión prudente y la estabilidad de las entidades y, por ende, del sistema en su conjunto. Menos aún se procede a enjuiciar la idoneidad de las estrategias de negocio elegidas.

Queda patente que, para el Comité, la supervisión no se agota con requerir ajustes, mayores provisiones, ni niveles más elevados de capital. Supervisar requiere, además, trabajar con la Gestión de las entidades, incentivándola —y, en su caso, obligándola— a conocer y controlar en toda su extensión sus estrategias de negocio y los riesgos potenciales asociados a las mismas.

Por supuesto, el Comité no propone dejar de inspeccionar la calidad de los activos ni la veracidad de los ingresos. De hecho, sin esta evaluación no puede establecerse la integridad del capital contable ni, por ende, su suficiencia. Sin embargo, consciente de las tensiones que la falta de medios y/o de capacidad puede acarrear al supervisor, el Comité propone transferir parte de la responsabilidad asociada a dicha evaluación, desplazándola desde la supervisión oficial hacia donde en realidad reside: en la Gestión, mitigando así las expectativas habituales sobre lo que la supervisión puede y debe ser capaz de conseguir. Para ello, plantea tres acciones claves: 1) mejorar la transparencia interna, 2) promover procesos de gestión más eficaces, y 3) requerir un excedente mayor de

recursos para las entidades con mayor perfil de riesgo. Propugna, además, administrar la intensidad de los escasos recursos disponibles para la inspección de solvencia, centrándolos en las entidades con perfil de riesgo más acusado.

En sus propuestas, el Comité subraya la importancia de que la supervisión no siga solo un enfoque cuantitativo. Por el contrario, sus propuestas recomiendan una combinación adecuada de enfoques, en la que lo cuantitativo y lo cualitativo encuentren el debido equilibrio, de forma que sea posible determinar cuánto capital debe mantener una entidad para soportar sus riesgos inherentes y operativos, incluidos los propios de su entorno y sus cambios de tendencia. Lo que, en su caso, debe incluir también la consideración de las debilidades en los procesos de control y gestión en sentido amplio, cuando estos son insuficientes para garantizar la supervisión —interna por el consejo y oficial por el supervisor— del devenir de las decisiones estratégicas adoptadas.

Por ello, en este cuarto principio, el Comité insiste en dos ideas básicas. En primer lugar, que solo con capital no se resuelven todos los problemas; por ello, lo que se requiere a medio plazo para garantizar la estabilidad de una institución es, además, buena gestión. En segundo lugar, que la disciplina ejercida por el supervisor y por los mercados no solo debe apuntar a que las entidades tengan suficiente «capital contable o regulatorio», sino que, además, debe centrarse en si las entidades disponen de suficiente «capital económico» y de un «capital de gestión» adecuado al entorno y a la complejidad de los riesgos asumidos. En resumen, el Comité plantea que lograr «buena gestión y buen capital» debería ser el objetivo que tendría que plantearse una buena supervisión

4. LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA DEL PROCESO SUPERVISOR

El Comité reconoce que la supervisión no es una ciencia exacta y que, por tanto, incorpora elementos discrecionales que son inevitables. Por ello, el Comité propone diversas alternativas para mitigar esa discrecionalidad y hacer el proceso de supervisión, a la vez, más transparente y más responsable de sus acciones y decisiones.

Parece evidente, además, que el proceso supervisor puede y debe hacerse más predecible, evitando tanto la inseguridad jurídica como la sensación de arbitrariedad que puede generar la falta de criterios escritos y conocidos. Además, para garantizar que la supervisión permanece aislada de injerencias externas, no hay nada mejor que adoptar un marco claro de políticas de supervisión publicadas, acompañado de un mecanismo de revisión *ex-post* que permita el control de los actos administrativos realizados y de las decisiones adoptadas.

Las recomendaciones del Comité en materia de transparencia se centran solo en dos áreas concretas, de entre las propuestas en sus nuevos

principios. La primera se refiere a los criterios que se han de utilizar para revisar las evaluaciones internas de necesidad de capital. La segunda contempla los criterios utilizados para determinar cómo traducir los resultados de la evaluación del perfil de riesgo de una entidad en requerimientos concretos de excedentes de capital sobre el mínimo.

Para mitigar la discrecionalidad, el Comité apunta en la dirección antes citada: hacer más transparentes los criterios seguidos por el supervisor en su proceso de evaluación de las necesidades de capital. Ello incluye, como ya se ha comentado, hacer públicos los estándares mínimos, cuantitativos y cualitativos, que el supervisor va a aplicar en la evaluación de los procesos internos de cada entidad, para la determinación de sus necesidades de capital. Lógicamente, estos estándares incluyen también los relativos a la gestión de riesgos.

Además, el Comité recomienda la máxima transparencia y comunicación por parte del supervisor hacia la Gestión de las entidades, especialmente en aquellos casos en los que: *a)* se vaya a requerir subsanar deficiencias en dichos procesos, *b)* se vayan a exigir excedentes sobre el capital mínimo, y *c)* se decida establecer *ratios* de capital objetivo y límite.

Es decir, el supervisor debe comunicar con claridad las razones de sus requerimientos, la naturaleza y aspectos concretos de las mejoras que solicita y los factores que considera relevantes en el establecimiento de los *ratios* y excedentes sobre el capital mínimo. No debería bastar con requerir ajustes contables, sino convencer de por qué se necesitan mejoras cualitativas y sugerir a la Gestión la manera de conseguirlas. A este respecto, no existe mejor recomendación que proceder al desarrollo de un marco explícito de estándares de buena gestión que, yendo más allá de los aspectos cuantitativos propios de los modelos internos, haga públicos los elementos mínimos que el supervisor espera ver implantados, en función del perfil y complejidad de las actividades de una entidad o grupo de entidades.

5. CONCLUSIONES

Reconociendo las limitaciones del actual Acuerdo de Capital y su dispar interpretación a nivel nacional, el fin último de las nuevas propuestas apunta, como no podía ser de otra forma, a mejorar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Para ello, no solo se intentan hacer las medidas de capital regulatorio más sensibles a los riesgos asumidos, sino que también se promueve un mayor protagonismo de los supervisores en incentivar mejoras en la capacidad y eficacia de los procesos de gestión de los riesgos que subyacen en la evaluación de las necesidades de capital.

Las nuevas propuestas promueven mejoras en las prácticas de supervisión, que deben conducir a una adecuada combinación de los enfoques

cuantitativo y cualitativo. Para ello, en los nuevos principios se da cabida a las mejores y más recientes experiencias internacionales en materia de gestión de riesgos y de gobierno corporativo. No obstante, ello no significa que tengan que perderse los aspectos más positivos de las distintas tradiciones y culturas de supervisión, sino que, a partir de ellas, se promueve su convergencia en torno a unos estándares mínimos muy razonables.

Su propósito no es otro que promover políticas de supervisión más ricas que las tradicionales, que se basan solo en la regulación prudencial cuantitativa. Para ello, se establece con toda claridad la responsabilidad primaria de la Gestión a la hora de desarrollar en sus entidades un adecuado nivel de transparencia interna, que asegure niveles más eficaces de autocontrol y de supervisión interna por parte del consejo de administración y de la dirección ejecutiva, como vértices de toda la estructura de gobierno y de control corporativo.

Los cuatro nuevos principios básicos engarzan, lógicamente, con los veinticinco anteriormente propuestos para lograr una supervisión efectiva y vienen a incorporar como estándares de buena práctica, tanto bancaria como supervisora, todas las recomendaciones establecidas en los documentos publicados por el Comité desde 1992 sobre el proceso de revisión supervisora. De esta forma, el conjunto de estándares, principios y recomendaciones conforma un marco robusto de doctrina que debiera inspirar el cuerpo de las políticas nacionales de supervisión, facilitando, de esta forma, el proceso de convergencia tanto reguladora como de prácticas nacionales de supervisión.

Sin perjuicio de si se produce o no su incorporación al marco normativo de los diferentes países, la adopción de las propuestas del Comité supone un gran reto. En la mayoría de los casos, afrontarlo requerirá, tanto para la gestión bancaria como para las estructuras y procesos de supervisión, importantes esfuerzos de adaptación a los nuevos estándares propuestos, incluidos los de transparencia informativa establecidos por el Pilar 3.

Más allá de los aspectos meramente cuantitativos derivados de las propuestas del Pilar 1, el contenido de los otros dos pilares hace recomendable la adopción de planes de desarrollo institucional, tanto del supervisor como de las entidades, que estén adecuadamente formalizados y financiados, y que sean controlables. En lo que al supervisor se refiere, estos planes tienen que facilitar la integración ponderada de los diferentes estilos de supervisión, dando lugar a un enfoque más amplio y dinámico, basado en el perfil de riesgo, tanto individual como sistémico.

Integrada en este proceso de desarrollo y adaptación, debería estar presente la convergencia hacia procesos de supervisión más transparentes y predecibles, donde tengan un papel equilibrado las tradicionales políticas prudenciales de corte cuantitativo y la adhesión a estándares y principios de buen gobierno y de gestión de riesgos corporativos.

Las recomendaciones del Comité no se limitan a modernizar los métodos seguidos para determinar las necesidades de capital, ni se conforman con promover una mayor atención a los aspectos relacionados con las estructuras de control y con los procesos de gestión de riesgos. Sus recomendaciones alcanzan también a los procesos de autorización administrativa y de disciplina supervisora, cuyas políticas deben adecuarse de manera más transparente a los principios promulgados, mejorando la consistencia de todas las fases que integran el continuo de la supervisión.

La experiencia aconseja ser realistas al aplicar las nuevas propuestas. La intensidad y el enfoque supervisores deberían distinguir entre los diferentes tipos de entidades, en función de su perfil de riesgo, teniendo presente para ello la eficacia de sus controles y procesos de gestión. Esta estrategia debe considerar de manera realista, por un lado, la escasez de recursos supervisores, y, por otro, el inevitable desfase entre las prácticas supervisoras y el desarrollo acelerado de los mercados y de sus instituciones. Especialmente en esta etapa, los supervisores deberían asignar con la máxima eficacia sus escasos recursos, decidiendo, en función de las prioridades que marquen los perfiles de riesgo detectados, cuál es la combinación idónea de inspección de solvencia y de procesos, y cuáles deben ser la frecuencia, extensión y alcance de sus actuaciones.