
Las recomendaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea

Raimundo Poveda Anadón

En enero de 2001, el Banco de España anunció su ingreso en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. El objeto de este trabajo es recordar en qué consiste, y qué hace, ese foro internacional, que goza de gran prestigio entre los supervisores y reguladores financieros de todo el mundo, que es mirado con temeroso respeto por la banca, pero que seguramente es un gran desconocido fuera de esos círculos. La mayor parte del estudio se centrará en las recomendaciones sobre política supervisora y sobre tratamiento de los riesgos bancarios que han emanado del Comité.

1. COMPOSICIÓN Y NATURALEZA DEL COMITÉ

El Comité de Basilea, que hasta 1990 se llamó Comité de Regulaciones y Prácticas Supervisoras Bancarias, fue creado a fines de 1974 por los países del Grupo de los Diez, para coordinar la supervisión de los bancos internacionales. La necesidad de esa coordinación se estaba evidenciando con episodios como los de la Banca Herstatt o el Banco Ambrosiano. La globalización financiera que se iniciaba una vez superada la fase de reconstrucción posbélica, y el agotamiento del sistema de Bretton Woods, que auguraba unos mercados financieros más interrelacionados y potencialmente más volátiles, fueron factores que influyeron de una u otra forma en la creación del Comité.

A pesar de su origen, el Comité poco tuvo que ver en la práctica con el Grupo de los Diez, por más que, también hasta 1990, acostumbrase a encabezar sus principales recomendaciones con la mención ritual de que habían sido aprobadas por los gobernadores de los bancos centrales del Grupo. De hecho, el Comité ha sobrevivido al Grupo de los Diez, borrado por el Grupo de los Siete, que sí lo ha utilizado ocasionalmente como consultor. En el Comité estaban presentes, hasta diciembre de 2000, doce países: Estados Unidos, Canadá, Japón, ocho países europeos miembros de las Comunidades Europeas (Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, los tres componentes del Benelux, y Suecia), y otro que no lo es, Suiza. Lo componen altos representantes de los bancos centrales de los países miembros, y de las autoridades supervisoras bancarias cuando no coinciden con aquellos (1). El Comité se reúne trimestralmente en

(1) Dada su compleja estructura supervisora, la representación de Estados Unidos comprende el Federal Reserve Board, la Reserva Federal de Nueva York, la Oficina del Comptroller of the Currency y la Federal Deposit Insurance Corporation.

la sede del Banco Internacional de Pagos de Basilea, y es apoyado por un reducido pero eficaz secretariado técnico que también se integra en esa entidad (2).

El Comité no es un organismo internacional, ni tiene entidad jurídica propia: es simplemente un grupo oficioso de supervisores de alto nivel, sin poderes formales de ningún tipo, que se reúne para estudiar y fomentar las buenas prácticas supervisoras bancarias. A pesar de usar con frecuencia el modo imperativo, sus recomendaciones no son normas internacionales o acuerdos entre los países miembros que tengan fuerza de obligar por sí mismas. Cuando sus propuestas son aprobadas por los gobernadores presentes en el Banco Internacional de Pagos (una sociedad anónima suiza propiedad de bancos centrales), aquellos no actúan como representantes diplomáticos de sus países. Muchas veces, quienes tienen que traducir las propuestas del Comité a derecho positivo, o incluso a prácticas de supervisión bancaria concretas, no son los organismos supervisores presentes, sino otras instancias nacionales, tales como los poderes legislativos o los gobiernos. Por tanto, a lo único que realmente se obligan los miembros del Comité es a tratar de convencer a las instancias competentes de su país para que conviertan esas recomendaciones en doctrina supervisora positiva. No siempre lo consiguen al cien por cien.

Sin embargo, a pesar de esa falta de poderes formales, la doctrina elaborada por el Comité de Basilea tiene una influencia muy considerable. Ello se debe, sin duda, a la calidad profesional de sus análisis y a la racionalidad y utilidad de sus propuestas, al peso de sus miembros, o de las instituciones y países de que proceden, en la economía y las finanzas mundiales, y a una cuestión de antigüedad: el Comité es el primer foro internacional, fuera de la Unión Europea, que se ocupó de la problemática de la supervisión bancaria. Pero también se debe a la creciente percepción por todas las autoridades bancarias y económicas, presentes o no en Basilea, de que carecer de una supervisión bancaria eficaz no solo no es sensato, sino que no resulta internacionalmente aceptable; y de que ha dejado de ser admisible aplicar regulaciones nacionales heterogéneas, cuyo valor y eficacia pueden ser malentendidos o puestos en duda por los demás países, y que pueden desequilibrar además la igualdad de condiciones competitivas en los mercados bancarios y financieros. Basilea está proporcionando unos estándares razonables con los que colmar esas necesidades.

Por otra parte, las recomendaciones más importantes del Comité, y muy especialmente los Principios Básicos de Supervisión Bancaria de 1998 (los Core Principles), se han integrado recientemente en el conjunto de códigos de buena conducta cuyo cumplimiento han comenzado a

(2) El Comité ha sido presidido por dos británicos, George Blunden (1974-76) y Peter Cooke (1977-1988), dos holandeses, Huib Muller (1988-1991) y Tom de Swaan (1997-98), un italiano, Tomasso Padoa-Schioppa (1994-97), y dos americanos, ambos presidentes de la Reserva Federal de Nueva York, Gerald Corrigan (1991-93) y William McDonough (desde 1998). Durante el largo mandato de Peter Cooke, la prensa anglosajona hablaba del Comité Cooke y de la *ratio Cooke*.

examinar el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en el marco de sus Programas de Evaluación de la Estabilidad Financiera. Para muchos países, las sugerencias de esos dos poderosos organismos financiadores en relación con los «incumplimientos» de los Principios Básicos no pueden caer en saco roto. Ello ha oficializado en cierta manera las recomendaciones de Basilea.

En el caso especial de las Comunidades Europeas, que tuvieron que construir una normativa prudencial como pieza esencial para la creación del mercado común bancario, la influencia es muy directa. Las recomendaciones del Comité gozan en principio del apoyo de ocho de los quince miembros de la Unión, incluyendo los cuatro cuantitativamente más importantes; por lo tanto, las que tienen vocación de reglamento se convierten a su debido tiempo en directivas comunitarias, por lo general con pocos ajustes. Así, la doctrina de Basilea terminaba obligando de modo indirecto a países, como España, que no tuvieron ocasión de participar en su génesis. Ello realza la importancia de la presencia en ese foro.

Teóricamente, esa doctrina apunta solo a la regulación y supervisión de los «bancos internacionalmente activos», porque solo esos bancos crean problemas a la comunidad internacional de supervisores bancarios (o así se pensaba cuando el Comité inició sus trabajos). El concepto «bancos internacionalmente activos» es ambiguo y los documentos del Comité no lo definen ni lo aclaran. Pero tampoco es necesario hacerlo. La crisis del Sudeste Asiático de 1998 demostró que la mala gestión y la mala supervisión de los bancos locales pueden crear problemas de trascendencia internacional. Y cuando los países incorporan las propuestas del Comité a su legislación bancaria y a su práctica supervisora nacional, suelen hacerlo con carácter general, sin limitarlas a los grandes bancos con proyección exterior. Por tanto, el destinatario final de la doctrina de Basilea acaba siendo la totalidad de la comunidad bancaria y la totalidad de sus sistemas de supervisión.

El Comité es crecientemente consciente de esa utilización generalizada de sus recomendaciones. De hecho, la fomenta mediante un importante esfuerzo de difusión de sus ideas entre la comunidad supervisora internacional, esfuerzo que no se detiene ante países que difícilmente puede decirse que tengan bancos internacionalmente activos. La vía de difusión más antigua (3) es la convocatoria de unas conferencias bienales de supervisores bancarios de todo el mundo, a las que vienen asistiendo representantes de hasta ciento cuarenta países. En esas conferencias, el Comité hace la presentación en sociedad de sus principales recomendaciones. Las conferencias «respaldan» (la expresión inglesa utilizada es *endorse*) las recomendaciones por un procedimiento de aclamación, sin que se dé verdadero juego a la negociación o a la crítica. Ni que decir tiene que esos respaldos tampoco tienen valor legal alguno.

(3) La primera de estas ICBS (International Conference of Banking Supervisors) tuvo lugar en Londres en 1979.

El segundo mecanismo de difusión es el impulso dado a la creación de una compleja red de grupos regionales de supervisores bancarios: América Latina, Este de Europa, dos grupos africanos, Asia Central y Transcaucasia, el subcontinente indio, Asia Oriental y el Pacífico, o los llamados Países Offshore (4). El Comité presta diversas ayudas técnicas a esos grupos y fomenta sus reuniones. Los Principios Básicos merecieron un grupo de consulta *ad hoc*, integrado por países destacados de cada una de las áreas regionales. Esa red es un eficaz mecanismo de difusión de las ideas de Basilea y una estructura de integración de los diversos supervisores nacionales. Puede ser útil para tratar determinados problemas específicos (por ejemplo, los que plantean típicamente los centros *offshore*). Sirve para crear contactos personales entre los supervisores nacionales, aunque probablemente, dada la polarización de las relaciones bancarias internacionales, sean más útiles los contactos inter-regionales que los intrarregionales. Permite montar servicios comunes, por ejemplo, de formación de inspectores. Y, finalmente, puede elevar al Comité, de forma organizada, puntos de vista diferentes a los de las autoridades representadas en Basilea.

Esta última cuestión tiene importancia porque la doctrina del Comité de Basilea tiende a ser la doctrina de un grupo de países con sistemas bancarios y financieros complejos y avanzados, y con supervisiones en general bien desarrolladas. Esto puede introducir en sus recomendaciones ciertos sesgos que plantean dificultades al trasplantarlas a otras culturas: por ejemplo, una tendencia a proponer para todos la práctica bancaria más moderna, aunque esa práctica no lo sea sino de unos pocos bancos en todo el mundo y goce de limitada experiencia o contraste. La técnica habitual del Comité de someter sus propuestas, o al menos las de mayor calado, al examen de la industria bancaria, de los medios académicos y de la comunidad supervisora internacional no reduce ese tipo de sesgos; tal vez los acentúa, pues quienes hacen llegar las opiniones más articuladas e interesantes son, obviamente, los representantes de las culturas bancarias más avanzadas y los promotores de ideas más brillantes. Este sesgo hacia la modernidad se ha acentuado en los últimos años.

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea colabora con otros comités internacionales que desarrollan parecidas funciones en relación con entidades o mercados financieros no bancarios, como IOSCO (el club de reguladores de los mercados de capitales) o la Asociación de Supervisores de Seguros, en el estudio de problemas comunes: por ejemplo, en el tratamiento supervisor de los conglomerados financieros que integran bancos, servicios de inversión y compañías de seguros. También colabora con los grupos de reciente creación surgidos en los experi-

(4) Europa Occidental no dispone de un grupo regional propio de apoyo, como los indicados arriba, porque está bien representada en el Comité de Basilea, al que asiste además un observador de la Comisión de las Comunidades Europeas. Sin embargo, estas últimas sí tienen sus foros de supervisores (el llamado Grupo de Contacto, algo más antiguo que el Comité de Basilea, pues empezó a reunirse en 1972) y de reguladores bancarios (el Comité Consultivo Bancario), a los que se ha añadido recientemente el Comité de Supervisión Bancaria del Banco Central Europeo.

mentos sobre la nueva arquitectura financiera internacional, como el Foro de Estabilidad. Y con otros foros más especializados, como el IASC (comité que elabora unos estándares contables internacionales con no mayor fuerza de obligar que las recomendaciones del Comité de Basilea) o con el Comité de Prácticas de Auditoría.

Descripto lo que es el Comité, pasemos a estudiar sus recomendaciones. Las encuadraremos en dos bloques: las que se proponen crear obligaciones o reglas para los propios supervisores y las que se proponen crear obligaciones o regulaciones para las entidades bancarias. Esa es una clasificación puramente didáctica, porque formalmente todas las recomendaciones de Basilea se dirigen a los supervisores, y solo a los supervisores; las del segundo bloque les exigen que impongan a los bancos bajo su jurisdicción determinadas normas de conducta.

No se va a hacer aquí un examen completo de todos los trabajos de Basilea, dada su extensión y riqueza. El Comité ha tenido que rendir tributo a las modas políticas del momento, que trajeron a primer plano temas supervisores secundarios, o amenazaron con sacar de contexto ciertos problemas: la manía bimilenaria, los productos derivados, los fondos de inversión altamente apalancados y la banca electrónica. Con frecuencia, la intervención del Comité ha ayudado a devolver esos temas a sus justos cauces. También ha debido ocuparse de asuntos que, en realidad, son bastante ajenos a las preocupaciones típicas de un supervisor bancario, como puede ser el blanqueo de dinero, aunque se intenten asociar a esas preocupaciones por la vía del riesgo reputacional que, se supone, desencadenaría una implicación en problemas de blanqueo. La exposición que sigue se centra en la línea principal de las propuestas de Basilea, tratadas de forma selectiva y condensada.

2. ESTÁNDARES DE ACTUACIÓN DE LOS SUPERVISORES BANCARIOS

2.1. El Concordato

La primera tarea con la que se enfrentó en 1975 el Comité de Basilea, su tarea fundacional, fue la de establecer unos principios «de buena práctica» que asegurasen que los bancos con establecimientos en países extranjeros estarían sujetos a una supervisión completa y adecuada (5). En 1983, los revisó para tener en cuenta, entre otras cosas, el fenómeno de la aparición de grupos financieros crecientemente compli-

(5) «Report to the Governors on the supervision of banks' foreign establishments» (diciembre 1975, mimeo). La mayor parte de los documentos del Comité se distribuyeron en su momento en forma mimeografiada a los supervisores o partes directamente interesadas, lo que los hacía de difícil obtención. Solo se publicó formalmente el «Capital Accord» de 1988. Sin embargo, en abril de 1997, acompañando a los Principios Básicos, el Comité publicó un *Compendium* en tres tomos con los documentos que contienen su doctrina vigente. El «Report» citado no figura en el *Compendium*, porque, al haber sido sustituido por la versión de 1983, solo tiene valor histórico.

cados, que requieren supervisión consolidada (6). Esos principios fueron bautizados por el propio Comité con el nombre de Concordato (7).

El Concordato de 1975-83 parte del postulado de que ningún establecimiento bancario extranjero debe quedar sin una supervisión adecuada. Identifica algunos supuestos en los que podría no cumplirse esa exigencia, que incluyen una inadecuada superposición de los campos de trabajo de la autoridad de origen y la de acogida, problemas debidos a la interposición de *holdings* u otras entidades no bancarias en los grupos bancarios, o insuficiencias en la cobertura ejercida por el supervisor de la matriz del grupo. Y propone dos medidas. Primero, un reparto claro de responsabilidades supervisoras entre el supervisor de la matriz y el supervisor del establecimiento transfronterizo. Y segundo, una estrecha cooperación entre supervisores, que deben comunicarse toda la información relevante para desempeñar sus tareas, o permitir que esa información fluya sin obstáculos legales. Ambas medidas son complementarias (8).

En el reparto de responsabilidades, la idea básica es que el supervisor de la matriz se ocupe del conjunto del grupo, además de las entidades individuales, o partes de ellas, que actúan en su territorio, y que el supervisor de acogida de los establecimientos transfronterizos se ocupe solo de estos. Hay matices según que estos establecimientos sean sucursales, filiales, o *joint ventures*, o según se trate de cuestiones de solvencia, de liquidez, o de operaciones en moneda extranjera (9). Así, en el caso de la solvencia, las responsabilidades del supervisor de origen son mayores: apenas tiene sentido hablar de la solvencia de una sucursal. En cambio, en los temas de liquidez las responsabilidades de la autoridad de acogida podrían ser más destacadas y las de la autoridad de origen casi residuales, por la singularidad de los mercados locales y las regulaciones nacionales, y por la imbricación de los bancos centrales en esta materia, en sus áreas de actuación.

(6) «Principles for the supervision of banks' foreign establishments» (the Concordat), mayo 1983. Esta versión del Concordato fue «respaldada» por la ICBS de Roma (septiembre 1984).

(7) El Comité es un gran creador de términos, aunque no de definiciones. Concordato y Core Principles son muestras de su actividad de creación de lenguaje económico. En los últimos tiempos (en la Revisión del Acuerdo de Capitales), la acuñación de términos es febril y se manifiesta con frecuencia en su versión más irritante: la sustitución de palabras por acrónimos. El aprendizaje de la nueva terminología ya es un rito de iniciación en los arcanos de la doctrina de Basilea. Pero ningún rito de iniciación es inocente. Quien no sepa, digamos, qué es el enfoque IRB, o la granularidad, o los tres pilares, no estará oficialmente cualificado para hablar de supervisión bancaria.

(8) El principio de cooperación e intercambio de información supervisora se introdujo en la CEE en 1977 (Primera directiva, 77/780/CEE). La atribución de la responsabilidad supervisora en base consolidada al supervisor de la matriz de un grupo bancario es de 1983 (Directiva 83/350/CEE), aunque solo para grupos encabezados por bancos. Esos temas se desarrollan y precisan en la Segunda Directiva (89/646/CEE) y en las Directivas 92/30/CEE y 95/26/CEE.

(9) Hace dos décadas el mundo de las operaciones en moneda extranjera tenía identidad propia como tema supervisor, tal vez por la proximidad de la época de los controles cambiarios, que parcelaban la actividad de las entidades y creaban problemas específicos de control. La volatilidad de los tipos de cambio era un fenómeno relativamente nuevo. El Comité les dedicó uno de sus primeros documentos sobre análisis de riesgos bancarios («Supervision of banks' foreign exchange positions», agosto 1980). En la actualidad, ese tema se engloba en el riesgo de mercado.

En cuanto a la cooperación entre supervisores, el problema obvio era, y es, una larga tradición de máxima discreción en la actividad supervisora. Las legislaciones nacionales solo rompen la vieja y dura cáscara del secreto bancario y empresarial en beneficio del supervisor a cambio de someter a este a fuertes restricciones en el uso de la información obtenida, que en ocasiones es información muy delicada. El Concordato exige, sin embargo, que la información relevante pueda fluir libremente hacia las autoridades supervisoras que la necesiten, porque si no el supervisor de origen mal podrá tener un conocimiento global de los riesgos del grupo, para tomar las medidas oportunas si son excesivos, o el supervisor de acogida no sabrá si se dan las condiciones de solidez que le permitirán dar acceso a la entidad al mercado bancario del que se le hace responsable.

Los criterios del Concordato son razonables, pero su aplicación no ha resultado fácil. Aún subsisten las reticencias de las autoridades supervisoras a compartir información y las barreras legales que se oponían a esas comunicaciones se han mostrado muy resistentes. Además, la distribución de responsabilidades del Concordato no llenó todos los huecos. Los episodios del BCCI y de Barings mostraron que era necesario ampliar el cuadro de autoridades e instituciones que deben compartir información supervisora y mejorar su cooperación. El primero también mostró que es utópico pensar que el supervisor de origen puede ejercer supervisión consolidada con eficacia cuando tanto el grueso de la actividad del grupo como su gestión se desarrollan fuera de su territorio (10).

Los problemas remanentes han obligado al Comité a volver sobre el Concordato en varias ocasiones. En 1990, tras varios años de discusión con otros supervisores, y en especial con los del grupo *offshore*, publicó otra recomendación sobre el flujo de información entre supervisores; ese documento es una guía práctica para ordenar la colaboración tanto a la hora de conceder licencias a los establecimientos transfronterizos como en su seguimiento posterior (11). El documento discute separadamente las necesidades de información de las autoridades de origen y de acogida, que no son simétricas, recomienda el uso de auditorías externas y reflexiona sobre el alcance del secreto bancario.

Dos años después, en 1992, el Comité estableció unos estándares mínimos para la supervisión de los grupos bancarios internacionales y sus establecimientos transfronterizos (12). En ese documento, el Comité, diecisiete años después de publicado el primer Concordato, reconocía que es necesario un mayor esfuerzo para lograr una aplicación eficaz de sus principios. Esos estándares mínimos se estructuraron en cuatro pun-

(10) Atendiendo a su matriz, BCCI era un grupo bancario luxemburgoés, pero sus actividades se repartían por todo el mundo; ni siquiera su sede operativa central se localizaba en Luxemburgo. El colegio de supervisores europeos que funcionó durante unos años para seguir la situación global del grupo no fue suficiente para evitar su colapso.

(11) «Information flows between banking supervisory authorities», abril 1990.

(12) «Minimum standards for the supervision of international banking groups and their cross-border establishments», julio 1992.

tos: 1) todos los grupos bancarios internacionales deben ser supervisados por una autoridad de origen, que llevará a cabo su supervisión consolidada de forma competente; 2) la creación de un establecimiento bancario transfronterizo requiere consentimiento tanto de la autoridad de acogida como de la autoridad de origen; 3) el supervisor de origen tiene derecho a obtener la información sobre el establecimiento transfronterizo que necesite; y 4) si el supervisor de acogida considera que no se cumplen los criterios anteriores, puede poner restricciones al establecimiento bancario para solventar sus preocupaciones prudenciales o puede incluso prohibirle el ejercicio de la actividad.

En los estándares de 1992, se nota algún desplazamiento de las responsabilidades supervisoras hacia la autoridad de origen. El reparto inicial de responsabilidades respondía en cierto modo a las circunstancias de los años en que se redactó el primer Concordato. Algunos aspectos habían quedado desfasados con la evolución de esas circunstancias. Ahora, la gestión de todas las actividades de un grupo financiero está más integrada, gracias al avance de las comunicaciones; como lo están los mercados monetarios y de capitales de todo el mundo. Si antes decíamos que no tenía apenas sentido hablar de la solvencia de una sucursal, empieza a no tenerlo hablar de la liquidez de una sucursal. La propia doctrina de Basilea, con su énfasis en la consolidación y en el control del grupo por la matriz, colabora a la integración de la gestión de los diferentes componentes nacionales de un grupo bancario. Y eso genera una tendencia a ir centrando responsabilidades en el supervisor de origen, sin perjuicio de que los supervisores de acogida sigan teniendo la responsabilidad primaria sobre las filiales de su territorio en base individual. Ese cambio de énfasis también refleja la preocupación de los países presentes en Basilea, ante la extensión de las redes de sus grandes bancos por terceros países, incluyendo países cuya capacidad supervisora no está probada, así como la presencia de establecimientos de bancos de esa procedencia en su propio territorio.

La aplicación del Concordato, o de los estándares de 1992, por terceros países, aún merece un último documento conjunto del Comité de Basilea y del Grupo de Supervisores de Países Offshore (13). Ese documento, negociado durante dos años, vio la luz en 1996. Su alcance no se limita a la problemática de países *offshore*, sino que se dirige a todos los supervisores del mundo, pero la discusión con aquellos países dejó su huella en las conclusiones del papel. Las cuatro recomendaciones de 1992 se desarrollan ahora en nada menos que veintinueve puntos, dentro de la tendencia a «codificar» sus textos cada vez con mayor detalle en que ha entrado el Comité. Y una parte importante de esos veintinueve puntos se dedica a aclarar qué necesitan y qué no necesitan conocer los supervisores; el grueso de la información cuantitativa requerida se centra en los riesgos, siendo en cambio muy poco probable que los supervisores de origen precisen información individualizada sobre los depositantes

(13) «The supervision of cross-border banking», octubre 1996. El documento fue «respaldado» por la ICBS de Estocolmo, en junio de ese año.

en los establecimientos transfronterizos. También se desarrollan las limitaciones de uso de la información recibida u obtenida por el supervisor de origen; esa información tendrá carácter estrictamente confidencial, y solo se podrá emplear con fines supervisores, salvo autorización del supervisor de acogida. Obviamente, esas precisiones se proponen acallar las inquietudes suscitadas por los criterios de transparencia supervisora de Basilea en otros países (y por supuesto, en los centros *offshore*, refugios de capitales huidos), allanando uno de los escollos principales para la aceptación del Concordato.

2.2. Los Principios Básicos

El documento de 1996 se acompañó de unos anexos que, entre otras cosas, contienen cuestionarios con los que comprobar si un supervisor está realizando una supervisión consolidada efectiva, o una inspección *in situ* adecuada.

Y esto nos lleva de la mano a un tema nuevo en las tareas del Comité de Basilea. En el Concordato original, y en sus primeras recomendaciones, el Comité había hablado sobre todo para sus miembros. Y no ponía en duda la capacidad de estos para ejercer una supervisión bancaria adecuada. Dada la heterogeneidad de prácticas supervisoras entre los países presentes en Basilea, esa confianza en los demás miembros puede parecer ingenua; quizás era diplomáticamente arriesgado plantear el problema de la supervisión de los supervisores. Sea como sea, cuando los destinatarios de las recomendaciones son todos los sistemas supervisores, el tema ya no puede ser soslayado. Es evidente que los estándares supervisores nacionales son demasiado desiguales a lo ancho y largo del mundo; con toda probabilidad, las capacidades supervisoras de muchos países son insuficientes. En tales condiciones, el Concordato, y sus desarrollos posteriores, no van a funcionar bien, salvo que se recurra continuamente a la solución última de esos textos: cortar toda relación bancaria con los países de supervisión insuficiente, una solución radical, correcta sobre el papel, pero poco realista y que no es del gusto de los países con vocación de centros financieros internacionales.

El Comité se planteó, por tanto, la cuestión de establecer unos estándares supervisores mínimos de alcance general para la comunidad internacional. Esos estándares, que apuntan como queda dicho en el documento de 1996, se presentan en 1997 con el nombre de Core Principles, principios centrales o principios básicos, una de las recomendaciones clave propuestas por Basilea (14). A diferencia de otras recomendaciones anteriores, el cumplimiento de los Principios Básicos por los diferen-

(14) «Core Principles for effective banking supervision», septiembre 1997. Por caer en año impar, este importante documento no pudo ser «respaldado» por ninguna ICBS (la de Sydney de 1998 se ocupó de su «implementación» por los países); pero para su elaboración el Comité se reforzó con la colaboración de una quincena de países emergentes, representativos de todas las áreas del planeta, incluyendo a Rusia y a varios países del Sudeste Asiático, que serían golpeados directamente por las crisis financieras y bancarias de 1998.

tes países se pretende que sea objeto de seguimiento institucional. No por el propio Comité, que no tiene medios, vocación ni autoridad para ello, pero sí por otras instancias, sean estas los grupos regionales, o el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, como ya se indicó. Y por eso, el Comité complementa su trabajo con una Metodología dirigida a facilitar y homogeneizar el trabajo de quienes vayan a evaluar su cumplimiento, para que esas evaluaciones sean comparables (15). La Metodología, un análisis sumamente minucioso de los principios básicos, que se desmenuzan en nada menos que 166 «criterios esenciales» y 61 «criterios adicionales», muchos de ellos de carácter formal, no deja de aportar nuevos matices, e incluso nuevas ideas, al documento básico.

Hasta los Principios Básicos, las recomendaciones de Basilea a los supervisores apuntaban a unos problemas específicos y limitados. En cambio, los Principios Básicos pretenden constituir un cuerpo doctrinal completo, rigurosamente estructurado, que cubra todas las facetas de la actividad supervisora. El temario del documento se amplía notablemente, al tiempo que se integra en él toda la doctrina supervisora anterior, incluyendo, de forma sumaria, la doctrina dirigida primeramente a ordenar el comportamiento de las propias entidades bancarias. Y sus propuestas adquieren un tono decididamente normativo, tan distante del modo reflexivo de las recomendaciones de los primeros años.

El destinatario formal de los Principios Básicos sigue siendo el supervisor nacional, no otras instancias de los países, con una notable excepción. El primer principio, llamado «prerrequisitos para una supervisión bancaria efectiva», se dirige necesariamente a alguien por encima del supervisor: casi en su totalidad apunta al poder legislativo. Ese principio, que posteriormente la Metodología subdividió en seis, exige:

- que exista un marco legal adecuado para la supervisión, que fije los objetivos y responsabilidades del supervisor;
- que el supervisor goce de independencia operativa y recursos adecuados (16);
- que la legislación bancaria otorgue al supervisor las facultades necesarias para realizar su trabajo; ello incluye facultades tanto administrativas como reglamentarias;
- que el supervisor tenga poderes para exigir el cumplimiento de las leyes bancarias y para tomar medidas en relación con la sanidad y solvencia de las entidades bancarias;

(15) «Core Principles Methodology», mayo 1999.

(16) En algún país, para blindar la supervisión contra interferencias políticas, se ha llegado a usar la Constitución para dotar de inamovilidad al mandato del superintendente. Basilea no pide tanto.

- que la agencia supervisora y sus funcionarios gocen de protección legal en relación con sus decisiones administrativas tomadas de buena fe;
- que existan los arreglos necesarios para que las autoridades supervisoras puedan intercambiarse información, preservando, por otra parte, su confidencialidad.

El Fondo Monetario Internacional ha desarrollado independientemente gran parte de este principio, poniendo especial énfasis en la transparencia en la formulación de las políticas supervisoras y en la responsabilidad pública de las autoridades bancarias (17).

El Comité es consciente de que la supervisión bancaria no es sino uno de los elementos necesarios para lograr la estabilidad financiera. Otras «precondiciones», que se citan en la introducción de los Principios, pero que decididamente los exceden, son unas políticas macroeconómicas sanas y sostenibles, una buena infraestructura pública (leyes mercantiles, principios contables, auditorías fiables, un régimen regulador y supervisor paralelo en otros mercados financieros, y un buen sistema de pagos) y medidas de protección sistemática, que pueden necesitar el concurso de otros poderes públicos distintos del supervisor.

El segundo bloque de los Principios Básicos (llamado «autorizaciones y estructura», principios 2 a 5), relativamente nuevo en la documentación del Comité, aunque no aporte novedades de fondo a la doctrina supervisora internacional (18), se refiere al procedimiento de concesión (y mantenimiento) de las licencias bancarias, en general (19), y a la propiedad y estructura de los grupos bancarios.

Debe notarse que el Comité no tiene una definición formal de «banco», pero en el desarrollo de su segundo principio básico se aproxima implícitamente a una, al decir que «la actividad de toma de depósitos al por menor debe reservarse a las instituciones autorizadas y sujetas a supervisión como bancos» si se entiende que el término banco quiere hacer referencia al concepto «entidad de depósito»(20). Se pide que las actividades permitidas a estas entidades estén claramente definidas, una

(17) «Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras», septiembre 1999. Ese código se dirige, al mismo tiempo, a las autoridades supervisoras, bancarias o no, y a las autoridades monetarias, mezclando problemáticas muy diferentes. La extensión de ciertos principios de transparencia desde la política monetaria a la política supervisora resulta un tanto forzada.

(18) La CEE había resuelto esos temas, de forma compatible con los Principios, en sus Primera y Segunda Directivas, de 1977 y 1989.

(19) Un primer documento sobre licencias bancarias («Authorisation procedures for banks' foreign establishments», marzo 1983) tuvo carácter limitado, al insertarse en el cuadro de preocupaciones inmediatas del Concordato.

(20) La Unión Europea tiene una definición más elaborada del sujeto de su normativa bancaria, que no son los «bancos» sino las «entidades de crédito» (Primera Directiva, art. 1). Sin embargo, la adición de la actividad de concesión de créditos a la de toma de depósitos u otros fondos reembolsables, como actividades típicas definitorias de esas entidades, ha sido una pequeña fuente de confusión entre los países miembros.

exigencia sorprendente en un mundo en el que las fronteras de los campos de actividad de las diferentes entidades financieras (por no mencionar los grupos financieros) tienden a difuminarse; más fácil sería establecer listas de actividades prohibidas, o de actividades sujetas a control administrativo, que listas de actividades permitidas. Y se pide que quede reservado a las entidades autorizadas y supervisadas el uso del término «banco» y sus derivados, para evitar confusiones entre el público; entendamos de nuevo que esto vale por «entidad de depósito» o cualquier otra denominación que atribuyan las legislaciones nacionales a las entidades que realizan la actividad protegida por la supervisión.

Toda entidad bancaria, para operar, debe estar en posesión de una licencia, que concederá el supervisor si se cumplen (o retirará si no se cumplen) una serie de condiciones referentes a la estructura de propiedad, gerencia, organización, planes operativos y control interno, y base de capital de la entidad. Sus criterios de decisión son la idoneidad de los accionistas principales, los consejeros y los gerentes (una idoneidad que se define por la integridad y la capacidad de las personas para el ejercicio de sus cargos bancarios), la suficiencia financiera de los promotores, la viabilidad del proyecto y la adecuación de la organización interna. Si el promotor es un grupo bancario extranjero, se pide consentimiento previo de la autoridad de origen del grupo.

Los supervisores controlarán también los cambios en la estructura accionarial del banco. Propone que en ese control se usen los mismos criterios empleados al conceder las licencias: un buen principio teórico de difícil aplicación, porque los problemas de una empresa por crear y los de una entidad bancaria en funcionamiento no son comparables.

Finalmente, en el quinto principio básico, se pide que el supervisor controle las adquisiciones o inversiones importantes de la entidad; el propósito es asegurarse de que esas operaciones no la someten a riesgos indebidos ni dificultan su supervisión. La técnica empleada, que incluye la aprobación individual de algunas operaciones, no encaja bien con la filosofía no intervencionista, o de acción indirecta, de la moderna regulación bancaria en materia de riesgos. Otra cosa es que esos controles traten de evitar la formación de grupos resistentes a la supervisión; en tal caso, la doctrina supervisora sí puede reclamar un margen de discrecionalidad para sus decisiones (como lo reclama en general en relación con la concesión y mantenimiento de licencias bancarias) (21).

El extenso tercer bloque («regulaciones y requerimientos prudenciales», principios 6 a 15) se refiere al tratamiento de los riesgos bancarios, sea mediante su cobertura con recursos propios (postulándose la adhesión al Acuerdo de Capitales, al menos en el caso de los «bancos inter-

(21) Los Principios Básicos aceptan que cuando las adquisiciones o inversiones se refieren a actividades estrechamente relacionadas con las bancarias puede bastar una notificación. Esto no tiene mucho sentido si el propósito del control es evitar la creación de zonas opacas a la supervisión; las adquisiciones bien podrían realizarse para desviar actividades bancarias normalmente supervisadas hacia empresas no sometidas a inspección.

nacionalmente activos»), sea con políticas de evaluación, provisión y control interno, o con limitaciones o prohibiciones. Los riesgos que se citan son el de crédito (mencionándose como aspectos especiales las concentraciones de riesgos y los préstamos a personas vinculadas), el riesgo país, el riesgo de mercado y «todos los restantes riesgos materiales». Los Principios Básicos no citan en su texto articulado los riesgos de interés, de liquidez, operacional, legal y reputacional, pero sí los recuerdan en sus comentarios generales, por lo que debe concluirse que los «otros riesgos materiales» comprenden todas esas clases de riesgo (22).

Dentro de este bloque, recuerda el Comité la necesidad de mantener altos estándares éticos y profesionales en la gestión bancaria, y de establecer políticas y procedimientos adecuados para evitar que los bancos sean utilizados, intencionadamente o no, por elementos criminales (principio 15). Se trata, por supuesto, del tema del blanqueo de dinero, cuya presencia se justifica aquí tanto por formar parte del riesgo reputacional como por los métodos de control interno que deben emplearse para combatirlo.

No nos vamos a detener más en este bloque, porque luego habrá que volver sobre las regulaciones bancarias y demás métodos para combatir los riesgos bancarios, que han sido objeto de otras muchas recomendaciones del Comité, a las que se remiten los Principios Básicos.

El cuarto bloque («métodos de supervisión», principios 16 a 20) cubre los métodos para supervisar los bancos en funcionamiento. Dada la diversidad de métodos existente entre los miembros del Comité de Basilea, la postura de los Principios Básicos ha de ser necesariamente ecléctica y flexible. Una pieza clave para ejercer una supervisión eficaz es disponer de una información fiable. Los Principios aceptan que ello se logre con alguna combinación de información estadística y contable regular, inspecciones *in situ*, seguimiento de gabinete, reuniones con la alta gerencia de las entidades y auditorías externas. Es esencial que la información recibida esté validada por alguien distinto de la entidad informante, pero ello puede lograrse tanto mediante inspecciones como mediante auditorías; sin embargo, dado que los trabajos clásicos de los auditores externos son insuficientes a los fines de la inspección bancaria, el empleo de auditores externos requiere que el supervisor pueda hacerles peticiones especiales y tenga alguna forma de comunicación directa con ellos. En todo caso, la información se obtendrá tanto en base individual como consolidada. La supervisión en base consolidada requiere información sobre actividades no bancarias del grupo y, por supuesto, información sobre las actividades y riesgos contraídos en otros países (23).

(22) La pérdida de protagonismo del riesgo de liquidez, uno de los clásicos de la vieja doctrina bancaria, y un riesgo no pequeño en muchos países, puede deberse al particular punto de vista del Comité, formado por países con mercados monetarios y de valores bien desarrollados, en los que el riesgo de liquidez no suele presentarse si no es asociado a riesgo de solvencia.

(23) La normativa comunitaria no entra en los métodos de supervisión sino de forma ocasional. Pero sí establece, en cambio, las obligaciones de información de los auditores externos de una entidad de crédito a las autoridades supervisoras (Directiva 95/26/CEE).

El quinto bloque (el principio 21) vuelve a introducir temas nuevos. Las entidades bancarias deben seguir métodos contables consistentes que proporcionen al supervisor, a su satisfacción, una visión cierta de su situación financiera y de la rentabilidad de sus negocios; y deben publicar regularmente estados financieros que reflejen correctamente su condición (24).

Las novedades son dos. La primera es que se interesa al supervisor en los métodos contables seguidos por las entidades. En principio, el Comité siempre se ha mostrado reticente a entrar en cuestiones contables, sea por estimar que estaban bien resueltas con los principios contables internacionalmente admitidos o por considerar que eran asunto de otras competencias nacionales e internacionales. Pero se han acumulado demasiadas pruebas de que, sin una regulación y control adecuados, las contabilidades bancarias pueden dar imágenes confusas, si no deliberadamente falseadas. De ahí que el Comité haya considerado necesario añadir esta tarea al cuadro de responsabilidades de los supervisores bancarios. Ello incluye la facultad de establecer los estándares contables que deben aplicar los bancos. Muchos supervisores nacionales habían asumido desde hace bastante tiempo esas funciones.

La otra novedad (una novedad relativa, porque ya se había anunciado en algún documento anterior) (25) es incluir el principio de transparencia, o de la disciplina de mercado, en el marco supervisor. Y esto merece una consideración más amplia, porque este principio parece estar cobrando creciente importancia en la doctrina reciente de Basilea.

La supervisión bancaria tiene dos grandes justificaciones. La primera es la necesidad de corregir un defecto importante del mercado bancario, la incapacidad de gran parte de la clientela bancaria para valorar la situación de los bancos con los que opera y elegir los más seguros. Frecuentemente, la clientela actúa de forma histérica: o no reacciona de ninguna forma, o sobrereactiona a la información o a los rumores. La información sí es útil para los operadores profesionales, que logran ventaja sobre la clientela común, aunque sin quedar totalmente libres de sobreacciones y de comportamientos «de rebaño». La disciplina de mercado, que en última instancia es lo que se pretende fomentar con la transparencia, funciona defectuosamente en la elección de contrapartes bancarias.

Por otra parte, la disciplina de mercado parte del principio de que la empresa que no vaya bien tendrá que desaparecer. Pero la segunda jus-

(24) La CEE estableció reglas contables para las entidades de crédito en su Directiva 86/635/CEE. Aunque esas reglas resultan demasiado abiertas para asegurar una buena comparabilidad de las cuentas, se establecieron unas obligaciones de información, con formatos unificados, para todas las entidades o grupos de entidades de crédito del área.

(25) El principio de transparencia se menciona brevemente en el «Joint Basle/IOSCO Statement for the Lyon Summit» (abril 1996; este documento responde a una petición de los Siete, en la Conferencia de Halifax, sobre los problemas de la globalización financiera) y, con alcance más específico, en «Public Disclosure of Trading and Derivatives Activities of Banks and Securities Firms», noviembre 1995, otro documento realizado en colaboración con IOSCO. El tema se desarrolla plenamente en «Enhancing bank transparency», septiembre 1998.

tificación de la supervisión es la inaceptabilidad social de un nivel de quiebras en el sector bancario como el que se produciría en condiciones de plena desregulación: como el que se produce naturalmente en otros sectores económicos, o como el que se producía en la banca hasta los años treinta.

Partiendo de esas justificaciones, de esa razón de ser, nada tiene de extraño que en el pasado la doctrina supervisora, incluyendo la de Basilea, no haya apelado a la trasparencia y a la disciplina de mercado, que es, en cambio, pieza clave en la regulación de los mercados de capitales, menos adversa al riesgo.

Probablemente, muchos supervisores bancarios preferirían mantenerse en la senda de la discreción y proporcionar al mercado una información limitada, temiendo que, en determinadas circunstancias, la exposición descarnada de una situación pueda producir efectos desestabilizadores, complicando su objetivo de resolver los problemas de bancos débiles, pero recuperables. El Comité no es insensible a esa preocupación: en el documento de 1998, reconoce expresamente los peligros potenciales de la trasparencia, pero su conclusión es que las ventajas de la disciplina de mercado son superiores a los problemas de liquidez, confianza o coste que pueda crear la trasparencia (26).

En todo caso, la idea de la trasparencia irrumpe, y con fuerza creciente, en la doctrina supervisora de Basilea. Lo cual puede deberse a alguna de las tres explicaciones siguientes. Una, se trata de una concesión a una moda, en este caso a las ideas desreguladoras o liberales que se propusieron hace una década y que, en su versión más extrema, abogaban por sustituir la supervisión y la regulación por la disciplina de mercado, o al menos por una autorregulación del sector (a la manera del fracasado experimento inglés de regulación del mercado de capitales). Esas ideas eran defendidas, lógicamente, por los operadores profesionales, que se beneficiaron más que otros de la disponibilidad de la información y que también se hubiesen beneficiado de la reducción de controles supervisores, si se hubiese llegado a ello. Debe aclararse que esas ideas finalmente no prosperaron y que el Comité de Basilea jamás ha dudado de la necesidad de una supervisión fuerte, pero puede estar asimilando el elemento más positivo de aquella moda.

Segunda explicación: la trasparencia en la banca responde a la conveniencia de ir acercando posturas entre reguladores de diversos sectores financieros. No es casualidad que las primeras menciones de la trasparencia como herramienta de la supervisión bancaria se registren en documentos conjuntos del Comité de Basilea y de IOSCO. Los bancos que apelan a los mercados bursátiles ya estaban sujetos a requisitos de trasparencia en beneficio de sus inversionistas, aunque no lo estuvie-

(26) Recuérdense también las cautelas de Basilea al uso de información supervisora confidencial. Los limitados estándares informativos de 1986 de la CEE no dan pie a esa preocupación.

sen como tales bancos en supuesto beneficio de sus depositantes. Nadie niega que los bancos deben proporcionar información contable al mercado, como cualquier empresa (27).

La tercera explicación puede ser, sencillamente, que, dadas las dificultades que encierra la función supervisora, hay que echar mano de todas las armas que pueden colaborar a que los bancos se comporten de forma sana. Y la disciplina de mercado, sea cual sea su fuerza real y sus problemas laterales, no puede despreciarse. Tal vez las entidades mejoren sus comportamientos si tienen que hacer públicos sus actos y sus consecuencias (28).

Volvamos a los Principios Básicos. El sexto bloque («poderes formales de los supervisores», principio 22) pide que las autoridades supervisoras dispongan de poderes correctivos adecuados cuando los bancos no cumplan los requisitos o violen las reglamentaciones prudenciales, o cuando los depositantes estén en peligro por cualquier otra causa. La gama de medidas es muy amplia y el Comité muestra su preferencia por las medidas tempranas y negociadas que puedan atajar los problemas antes de que tomen demasiado peso. Pero no se detiene ante soluciones drásticas, como la intervención, el cambio de propiedad o la revocación de las licencias bancarias en los casos más graves.

Y el último bloque («banca transfronteriza», principios básicos 23 a 25) se refiere al viejo tema del Concordato, reiterando las ideas ya conocidas.

3. LAS REGULACIONES BANCARIAS DE BASILEA

Pasemos ahora a la segunda línea de recomendaciones de Basilea, las que se dirigen específicamente al comportamiento de las propias entidades supervisadas. La mayor parte de esas recomendaciones tienen indudable vocación de regulaciones bancarias.

El objetivo central de los supervisores es lograr una banca financieramente sólida. El problema es que, por su propia naturaleza, la banca ha de asumir riesgos, y los riesgos pueden dañar su solidez. Las gerencias bancarias son conscientes de ese peligro y pueden, y deben, generar sus propios estándares profesionales de buena conducta, para mante-

(27) En fecha tan remota como 1979, el Comité había colaborado con el IASC en la elaboración de un documento sobre «Disclosures in Financial Statements of Banks».

(28) El Comité de Basilea no cayó en la tentación de acoger otra idea que ha tenido bastante apoyo en círculos académicos e incluso supervisores: la de crear un patrón de valoración por el mercado que pudiese servir de referencia tanto a la clientela como a la supervisión. Para ello, se impondría a todas las entidades la obligación de emitir una determinada cantidad de obligaciones subordinadas de características homogéneas. La idea pone excesiva fe en la habilidad de los mercados incluso para valorar correctamente la situación de las grandes casas bancarias que acuden regularmente a los mercados organizados de capitales y resulta sencillamente descabellada para la gran mayoría de las entidades de crédito, empresas medianas o pequeñas que, si llegan a esos mercados, lo harán de forma artificiosa y muy manipulable.

nerlo dentro de límites tolerables. Pero tales estándares no siempre existen (no existen, por ejemplo, en las actividades nuevas), o no siempre son suficientes (los banqueros también pueden ser empresarios demasiado optimistas, los problemas del pasado tienden a olvidarse), o no siempre se cumplen. El punto de equilibrio entre la prudencia y la iniciativa empresarial no es fácil de encontrar: muchas entidades no lo encuentran por sí solas. Los reguladores bancarios, por razones de interés público, tienen que intervenir entonces, estableciendo unos estándares mínimos obligatorios, elaborados, a ser posible, a partir de los que ofrezca la propia profesión bancaria. No se trata de conjurar totalmente los peligros, porque eso sería imposible sin destruir la esencia de la actividad bancaria o sin introducir dosis insopportables de intervención, sino de situar el riesgo de fracaso bancario en niveles socialmente aceptables.

La lista de riesgos, que el Comité ha ido desgranando y completando a lo largo de su trabajo, es extensa: riesgo de crédito o de contraparte, riesgo país, riesgo de mercado, riesgo de interés, riesgo de liquidez, riesgo operacional, riesgo legal, riesgo reputacional, riesgo estratégico, etc. De todos ellos, el riesgo más importante es el de crédito, por la simple razón de que más de nueve de cada diez crisis bancarias se deben a problemas con la cartera de financiaciones. No es de extrañar que la primera gran recomendación de política bancaria del Comité de Basilea apunte a él (29).

3.1. El Acuerdo de Capitales de 1988

El Acuerdo de Capitales de 1988 constituye una de las propuestas clave del Comité de Basilea y ha logrado aceptación universal (30). El coeficiente de recursos propios de la Comunidad Europea es una aplicación casi textual del Acuerdo (31). En su día, fue una propuesta ambiciosa, que se proponía, primero, reforzar la sanidad y estabilidad del sistema bancario internacional y, segundo, reducir la desigualdad competitiva entre los bancos internacionales de diferente origen (lo que en la jerga de Basilea se conoce como «nivelar el terreno de juego»). Aunque no pretendía cubrir todos los riesgos bancarios, implícitamente iba algo más

(29) Anteriormente, el Comité había tratado una variante del riesgo de crédito, el riesgo país (riesgo soberano, riesgo de transferencia), en «Management of banks' international lending» (marzo 1982). Ese documento es más una reflexión sobre la buena gestión de ese riesgo que una norma. El Comité esperaba que los bancos prestasen la debida atención a este problema, que no era pequeño en la época en que se preparó el documento, y que hiciesen las provisiones oportunas; pero no sugería que los supervisores tuvieran algo que decir sobre su nivel adecuado, a pesar de que muchos supervisores, contemporáneamente, estaban ordenando provisiones obligatorias para los riesgos sobre determinados países.

(30) «International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards», julio 1988. La versión que figura en el Compendium recoge los numerosos cambios introducidos hasta 1997, salvo la adición del tratamiento del riesgo de mercado de 1996; ello se debe a que el Comité clasifica ahora el Acuerdo de 1988 entre los «métodos supervisores básicos», y el tratamiento del riesgo de mercado entre los «métodos supervisores avanzados»; aquí «básico» no significa fundamental, sino elemental.

(31) La CEE incorporó el Acuerdo a su normativa mediante dos Directivas: la 89/299/CEE, que define los recursos propios o numerador del coeficiente, y la 89/647/CEE, que establece los requerimientos de recursos, o el denominador. Aunque existen diversas variaciones de detalle entre las Directivas y el Acuerdo, aquellas respetan lo esencial, y mucho de la letra pequeña, de este.

allá del puro riesgo de crédito, al establecer el patrón básico de capitalización de los bancos. Logró unificar técnicamente las regulaciones bancarias de todo el mundo y obligó a muchos sistemas a mejorar de forma sustancial su capitalización.

No es necesario entrar aquí en una descripción detallada del mecanismo del Acuerdo, sobradamente conocido, porque es el que se aplica desde hace muchos años en nuestro país para calcular los requerimientos de recursos propios. El Acuerdo proporciona un listado de lo que pueden considerarse elementos del capital (y de las partidas que deben deducirse del capital). Clasifica todos los activos y riesgos de firma en cinco categorías de riesgo y les asigna unas ponderaciones porcentuales que van del 100 (riesgo normal) al 0 (sin riesgo), con las que los elementos contables se trasforman en riesgos ponderados. A los riesgos de firma (garantías, disponibles en cuenta de crédito, etc.) se les aplican, antes de ponderarlos, unos factores de conversión que tratan de medir la probabilidad de que esos riesgos potenciales se conviertan en riesgos actuales, en riesgos dinerarios (32). Los criterios básicos para clasificar un riesgo en una u otra categoría son el sector institucional al que pertenece el obligado al pago y las garantías de la operación. Sin entrar en detalles, los riesgos sobre gobiernos o bancos centrales de países de la OCDE ponderan al 0 % (33), los riesgos interbancarios (o sobre países no-OCDE a menos de un año) ponderan al 20 %, los riesgos con garantía hipotecaria de viviendas ponderan al 50 % y los demás riesgos ponderan al 100 % (34). El Acuerdo exige, finalmente, que el capital sea al menos el 8 % de la suma de los riesgos ponderados. Se basa, pues, en la idea de que a más riesgo, más capital. Ese mecanismo supone un cambio conceptual sobre los viejos y crudos coeficientes de garantía, que calculaban los capitales mínimos a partir de los activos totales, o de los depósitos, jugando con la idea de que a más tamaño, más capital.

La *ratio* de 1988 no es una medida científica o estadística del riesgo. La asignación de ponderaciones a las cinco categorías fue más el producto de la intuición que del cálculo. Los factores de conversión de los riesgos de firma también son convencionales. La distribución de activos entre las categorías de riesgo se basó en una valoración cualitativa, no en una experiencia cuantificada. No faltaron *lobbyistas*, dentro y fuera del Comité, y luego en Bruselas, que presionaban para lograr que tal o cual

(32) El Acuerdo cubre otro tipo de riesgo de contraparte, el riesgo de que los contratos de cobertura de riesgos de interés o de cambio no se cumplan, exponiendo a la entidad al coste de tener que reemplazar esos contratos por otros. Ese riesgo es una fracción muy pequeña del valor nominal de los contratos incumplidos. Una de las complicaciones de este secundario pero complicado tema, que ha requerido muchos esfuerzos del Comité, es la posibilidad de que tales contratos puedan compensarse entre sí (netearse). Hay países que han tenido que cambiar su legislación concursal para posibilitar el neteo y evitar que sus bancos fuesen maltratados en los mercados internacionales de ciertos productos financieros sofisticados.

(33) La posterior entrada en la OCDE de países que habían sido «riesgo país» puso en entredicho la pertenencia a ese foro como criterio para aplicar la ponderación privilegiada; ahora esa ponderación se condiciona a que el país, además, no haya reestructurado la deuda soberana en los últimos cinco años.

(34) La quinta categoría (ponderación 10 %) cubre, a discreción nacional, casos raros, tales como entidades públicas distintas del Gobierno o, en la Unión Europea, ciertas entidades crediticias especializadas en el descuento de papel público.

contraparte, o garantía, o tipo de operación, recibiese una ponderación mejor; y siempre con buenas razones, pues tratar de meter los infinitos matices de la realidad en cinco cajones es una simplificación radical de crítica fácil. El propio y ya sagrado 8 % tampoco fue el resultado de alguna estimación rigurosa de las necesidades, sino un compromiso entre la situación real y el afán de reforzar el sistema.

Aquello era lo que se podía hacer en 1988, en el estado de los conocimientos bancarios del momento. Por debajo de todo su aparato técnico, relativamente complicado, era una convención, un arbitrio. Pero resultó ser un arbitrio razonable, que fue bien aceptado y que sigue siendo muy útil.

Probablemente, el punto más débil del Acuerdo no está en el cálculo del denominador de la *ratio* sino en el numerador, en la generosa definición del capital (35). A los efectos de la regulación, el capital comprende una larga lista de elementos, que llega hasta ciertas categorías de deuda, las financiaciones subordinadas y los llamados híbridos, cuya capacidad para la absorción de pérdidas es remota y solo se manifestaría en caso de quiebra, precisamente la situación que el supervisor quiere evitar. Al admitir las subordinadas y los híbridos, el Comité generalizó lo que era entonces una práctica anglosajona con poco arraigo en otras tierras. Muchos supervisores continentales la aceptaron a regañadientes. Sus dudas internas llevaron a complicar la *ratio*, creando una segunda *ratio* (del 4 %) a cubrir solo con los elementos de capital de mejor calidad, el capital básico o capital *tier one* (capital desembolsado, más reservas generadas expresas, menos fondos de comercio), y a condicionar severamente, en cantidad y condiciones, la admisibilidad de los elementos menos fiables (reservas no expresas y provisiones genéricas, reservas de revalorización, híbridos y deudas subordinadas), tanto en el texto original como en numerosas interpretaciones o enmiendas posteriores (36). A pesar de lo cual, muchos supervisores se preguntan si, por ejemplo, esas financiaciones subordinadas de dudosa utilidad no facilitan demasiado la cobertura del coeficiente, o si la inclusión de revalorizaciones potenciales no ha inducido a algún país a posponer demasiado tiempo el planteamiento de los problemas de base de su sistema bancario.

La *ratio* de Basilea se concibe como un requerimiento mínimo, que las autoridades nacionales pueden situar más alto si lo consideran insuficiente. Un buen consejo, pero un consejo que el propio éxito del Acuerdo de Basilea hace difícil de cumplir: si un supervisor bancario intenta enderezar sus normas locales, corre grave riesgo de ser acusado, con o sin

(35) Realmente, llamar capital a la combinación de elementos positivos o negativos que constituyen el numerador de la *ratio* es una seria imprecisión terminológica de Basilea. Las directivas comunitarias usan para el mismo concepto el término más genérico, aunque tampoco totalmente satisfactorio, de «recursos propios».

(36) El conjunto de los capitales supplementarios no puede exceder del capital básico; las deudas subordinadas no pueden exceder de la mitad del capital básico, y se van excluyendo linealmente del cómputo como recursos propios durante sus cinco últimos años de vida; las reservas para riesgos bancarios generales no pueden exceder del 1,25 % de los riesgos ponderados; las reservas de revaluación «latentes» de la cartera de valores se pueden incluir, pero se someten a un descuento del 55 %; etc.

razón, por el mundo financiero (y por el político) de perjudicar a sus bancos, haciéndoles imposible competir con los bancos de otros países. De esa forma, los estándares internacionales supuestamente mínimos tienden a convertirse también en máximos, o únicos (37).

El Acuerdo de Capitales menciona dos órdenes de circunstancias que afectan a la fortaleza de los bancos y que podrían justificar niveles más altos de capital. El primero sería una insuficiencia de las provisiones. El Comité reconoce la estrecha relación que existe entre el capital y las provisiones, y es consciente de la gran diversidad de políticas contables en esta materia, que distorsiona las comparaciones de los recursos propios entre los países. Bien podría añadir que, sin una política de provisiones correcta, cualquier nivel de capital puede resultar insuficiente. Pero se trata de terreno contable y el Comité se resiste a entrar en él: solo promete seguir el tema, cosa que ciertamente ha hecho (38), y promover la convergencia de políticas de provisión, lo cual sigue siendo una asignatura pendiente.

El segundo orden de circunstancias es la presencia de otros factores de riesgo distintos del riesgo de crédito, que pudieran requerir una cobertura con capital. El Comité prometió en el Acuerdo seguir explorando la manera de atacarlos y ha cumplido esa promesa. El resultado de sus exploraciones, que vamos a examinar a continuación, ha sido bastante variado y no siempre ha conducido a requerimientos adicionales de recursos propios.

3.2. El riesgo de concentración

Los riesgos bancarios se pueden combatir con muy diversas armas. En anteriores épocas intervencionistas, el arma favorita era la prohibición o limitación cuantitativa de determinadas actividades o inversiones. En 1991, el Comité usó esta técnica contra las concentraciones de riesgo, una de las grandes preocupaciones permanentes de los supervisores bancarios (39). El límite sugerido para los grandes riesgos es el 25 % del capital. Y hay que decir sugerido, porque esta propuesta de Basilea se redactó como una sugerencia de buena práctica supervisora, sin la decisión o voluntad de obligar que se había puesto dos años antes en el Acuerdo, o que puso la Comunidad Europea al convertirla en Directiva (40).

(37) En España, el efecto del Acuerdo de Capitales, a través de la directiva de solvencia de Bruselas, no fue endurecer los requerimientos de capital de las entidades de crédito, sino suavizarlos, pues hubo que renunciar a ciertos elementos más rigurosos que los estándares de Basilea; por ejemplo, a ponderaciones mayores del 100 % para ciertos activos de mayor riesgo, o para ciertas concentraciones de riesgo. De una u otra forma, la actual revisión del Acuerdo se está abriendo a estas ideas.

(38) «Loan valuation, loan loss provisioning, transparency and related matters», marzo 1998; «Sound Practices for Loan Accounting and Disclosure», julio 1999.

(39) «Measuring and controlling large credit exposures», enero 1991.

(40) Directiva 92/121/CEE.

El Comité no ha vuelto a emplear esta técnica. No usa los límites ni siquiera en relación con el riesgo de mercado, donde no era raro que las regulaciones nacionales incluyeran, por ejemplo, límites a las posiciones en divisas, y donde los sistemas de control interno de las entidades incorporan sistemáticamente diversos tipos de límites o techos operativos. El Comité lo sabe e incluso estimula la existencia de tales técnicas internas (que los supervisores deben vigilar, según los Principios Básicos). Pero en el terreno de la regulación bancaria, ha optado por cubrir este riesgo con capital, aunque no se opone a que los supervisores nacionales mantengan sus límites si lo consideran oportuno.

3.3. El riesgo de mercado

En tal sentido, el Comité introdujo en 1996 una importante enmienda al Acuerdo de Capital para proporcionar cobertura al riesgo de mercado de la cartera de negociación, así como al riesgo cambiario de todas las posiciones en divisas (41). Esta Enmienda tuvo una larga gestación: los primeros borradores se habían sometido a consulta pública en 1993.

Entre el Acuerdo de 1988 y la Enmienda de 1996 hay tres diferencias de planteamiento muy importantes, que conviene resaltar porque prefiguran los planteamientos de la revisión del tratamiento del riesgo de crédito que está sometida a consulta en la actualidad.

La primera diferencia está en su fundamento teórico. Hemos dicho que el Acuerdo de 1988 fue una convención, un arbitraje razonable. La Enmienda, en cambio, se basa en una medición estadística del riesgo, que en este caso es posible porque existe buena información histórica sobre los precios ciertos de los activos y demás elementos contables que configuran las posiciones de riesgo de las carteras de negociación, o de las carteras en moneda extranjera. El capital requerido será el que se necesita para compensar el efecto de desviaciones adversas de los precios, hasta un determinado nivel de seguridad.

La segunda diferencia consiste en que la Enmienda no produce una solución única, sino que ofrece una opción a las entidades. Ofrece un método estándar para calcular los requerimientos, basado en último término en la idea expuesta, aunque tan estilizada que se convierte casi en una convención. Pero también permite que los bancos apliquen alternativamente sus propios métodos de cálculo. Los bancos más sofisticados estaban empezando a usar (e incluso a comercializar) modelos de fundamento estadístico para evaluar ese riesgo. El Comité, que en su primer borrador, de 1993, solo proponía el método estándar, quiso ser respetuoso con los esfuerzos de la propia industria, en la idea de que, siempre

(41) «Amendment to the Capital Accord to incorporate market risk», enero 1996. Ver también «An internal model based approach to market risk capital requirements», abril 1995.

que sea posible, la mejor doctrina reguladora es una cristalización de las mejores prácticas bancarias (42).

Pero también es consciente de que corre un peligro al aceptar los métodos «caseros» (*in house models*): el peligro de que las entidades diseñen modelos demasiado optimistas, que produzcan requerimientos de capital insuficientes. Un peligro nada teórico, cuando se trata de métodos muy nuevos, reconocidamente en fase de desarrollo, que todavía no se han convertido en estándares bien establecidos y sobre los que la experiencia es escasa. Incluso los modelos correctos funcionan mal cuando se producen cambios muy bruscos en los mercados: presentan factores de inercia que los hacen «derrapar» en esas circunstancias. Esos problemas se habían detectado en las «pruebas de laboratorio» que antecedieron a la Enmienda y pronto se pudieron observar en la práctica, en la fase de turbulencias financieras internacionales de 1998. De ahí que el Comité tenga que poner condiciones estrictas a la construcción de los modelos, fijando algunos de sus parámetros o de sus características estructurales, o añadiendo redes de seguridad muy severas: los bancos tendrán que multiplicar por tres los requerimientos de recursos propios que produzca su modelo interno. Y para mayor tranquilidad, los modelos internos deberán ser autorizados, caso a caso, por el supervisor.

La tercera diferencia es que el sistema de cobertura del riesgo en la Enmienda es de hecho un sistema mixto, ya que la cobertura cuantitativa debe complementarse con una cobertura cualitativa. Quienes usen modelos internos deberán acreditar que poseen un sistema de gestión del riesgo bien desarrollado, que incluye la existencia de una unidad de control interno independiente, el establecimiento de mecanismos de comprobación (*back-testing*) (43) y puesta al día, así como pruebas de funcionamiento bajo condiciones extremas (*stress-testing*), la implicación de la alta administración en el proceso de seguimiento del riesgo, la integración del sistema de medición del riesgo con los sistemas operativos (por ejemplo, a efectos de la fijación de límites internos), una adecuada preparación técnica del personal, la documentación escrita del modelo y del sistema integrado, y auditorías internas. En definitiva, no se trata solo de poner capital, sino también de saber con exactitud lo que se está haciendo y cuáles son los peligros que ello implica.

Si alguien pensó alguna vez que la alternativa de los modelos internos era un paso hacia la autorregulación del sector bancario, es claro que estaba muy equivocado. Todo lo contrario: a la inspección clásica de posiciones financieras, de cantidades, que no se abandona, se va a añadir

(42) La CEE reguló la cobertura de la cartera de negociación en dos fases. En 1993, introdujo el modelo estándar, en línea con el primer borrador de Basilea (Directiva 93/6/CEE, sobre adecuación de capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito): nótese que la normativa comunitaria aplica el mismo régimen a esas dos familias de entidades financieras, y en el caso de las sociedades de valores era inaplazable dar un tratamiento adecuado a las carteras de negociación. En 1998, reguló la utilización de modelos internos.

(43) «Supervisory framework for the use of “backtesting” in conjunction with the internal models approach to market risk capital requirements», enero 1996.

dir ahora la inspección de los sistemas y métodos de control y de las políticas operativas.

La inclusión de alternativas u opciones en la regulación de los requerimientos de recursos propios perjudica por definición la nivelación del terreno de juego, pues unas y otras entidades van a actuar con reglas y requerimientos diferentes. En la práctica, los modelos internos van a reducir las necesidades de capital, ya que si un modelo interno tiende a exigir más capital que el método estándar, el banco lo enterrará rápida y discretamente, se acogerá al modelo estándar y buscará otro modelo interno que le dé mejores resultados. Y el terreno de juego no solo se desnivelará, sino que se desnivelará a favor de las entidades más sofisticadas, que disponen de los recursos técnicos necesarios para explorar las nuevas posibilidades (que luego pueden comercializar cobrando franquicias a las entidades menos sofisticadas).

La Enmienda de 1996 trae un nuevo debilitamiento del concepto de capital. Los requerimientos por riesgo de mercado son potencialmente mucho más volátiles que los del riesgo de crédito: las posiciones de riesgo de la cartera de negociación pueden construirse o deshacerse en días u horas, cosa que no sucede con el riesgo de crédito. Pero el numerador de la *ratio* presenta una gran inercia: el *tempo* de ajuste de los diferentes elementos del capital se mide más en años que en meses. Para darle flexibilidad, el Comité introduce un capital de tercera, consistente en deuda subordinada cuyo plazo de vencimiento se rebaja de los habituales cinco años a dos años. Inclusión discutible, que la Enmienda cualifica con nuevos límites y con la salvedad de que este tipo de capital solo sirve para cubrir el riesgo de mercado, no otros riesgos. Discutible y evidentemente discutida en el propio Comité, pues el texto reconoce que un número importante de miembros desearía mayores restricciones al uso de capital de tercera y acepta que las autoridades nacionales puedan decidir no incluirlo en su regulación. Lo que supone otro paso atrás en el objetivo de la nivelación del terreno de juego (44).

Sin embargo, los problemas de desnivelación en el tratamiento del riesgo de mercado no resultan demasiado graves en la práctica, porque para la mayoría de los bancos la actividad de *trading* es reducida, y los requerimientos de capital por este concepto son, por tanto, pequeños, si no mínimos. Incluso para los bancos activos en esa línea de negocio, la adición de requerimientos por riesgo de mercado suele ser una fracción modesta de sus requerimientos totales. Digamos de paso que la gran complejidad técnica de las fórmulas de cobertura, tanto en el método estándar como en los modelos internos, no se corresponde con los resultados prácticos. Cuando las entidades tienden a mantener, por razones de

(44) En los países en los que la delimitación de la cartera de negociación no está suficientemente asentada por la tradición contable, o por la regulación, los bancos juegan además con la opción de mantener sus activos y compromisos en la cartera bancaria (riesgo de crédito) o integrarlos en las posiciones de la cartera de negociación (riesgo de mercado). Ese arbitraje regulador puede ser otra causa de desnivelación del terreno de juego.

seguridad o de imagen, excesos del 20 % o más sobre los mínimos obligatorios, lo que pase con el 5 % que puede suponer la cartera de negociación no es demasiado importante.

3.4 El tratamiento de otros riesgos: el control interno

Sea como sea, Basilea logra identificar unas fórmulas cuantitativas para cubrir el riesgo de mercado con capital. No sucede lo mismo con otros riesgos: con el riesgo de liquidez, con el riesgo de interés en las operaciones bancarias, o con ese gran cajón de sastre que se ha bautizado como riesgo operacional.

En materia de liquidez, uno de los temas clásicos de la doctrina bancaria, el Comité ofreció en 1992 un marco para medir y gestionar la liquidez, que propuso como guía útil para los bancos (45). Realmente, el documento no proporcionaba una «medida» de ese concepto tan elusivo, sino un patrón para ordenar la información relevante en una escala de vencimientos. Esa propuesta técnica se acompañó de una serie de consejos sobre seguimiento y control interno de ese riesgo, de la familia de los que se han mencionado al describir la Enmienda de 1996, aunque todavía poco elaborados. En todo caso, la propuesta de Basilea no desembocó en una *ratio* de liquidez obligatoria, como la que usan algunos países (46).

El Comité proponía a los bancos analizar la liquidez sobre tres escenarios: un escenario normal, de empresa en funcionamiento que puede renovar sus operaciones; un escenario de crisis individual, en el que todo debe liquidarse; y un escenario de crisis general de liquidez. Esta apelación a los escenarios *worst-case* es discutible, especialmente al hablar de la liquidez. Si una entidad pretende guiar su política de forma que pueda superar la peor situación posible, es probable que lo que no pueda superar sea la vida real, porque tendrá que adoptar una estrategia tan conservadora que será excluida del mercado por falta de rentabilidad. El consejo más prudente es, paradójicamente, imprudente. Los modelos de gestión del riesgo no pueden pretender anular totalmente el riesgo, como propone implícitamente la lógica de las hipótesis *worst-case*, sino reducirlo a niveles aceptables.

En materia de riesgo de interés en las operaciones bancarias, la correspondiente propuesta del Comité se produce en 1997 y es de igual naturaleza que la anterior: unos criterios cualitativos sobre la gestión de este riesgo y unas técnicas de medición (47). El Comité tampoco plantea

(45) «A framework for measuring and managing liquidity», septiembre 1992.

(46) La liquidez bancaria figura entre las primeras preocupaciones regulatorias de la CEE, que ya en 1977 (en la Primera Directiva) ordenó al Comité Consultivo Bancario que estableciese una «*ratio* de observación» de ese concepto. Aquella vieja, y poco útil, medición no se ha traducido nunca, sin embargo, en una norma comunitaria.

(47) «Principles for the management of interest rate risk», enero 1997.

por el momento requerimientos de capital específicos. En este documento, se constata un claro desplazamiento del énfasis hacia los criterios cualitativos. Aunque los criterios de control de la gestión repiten en esencia mucho de lo que ya vimos en la Enmienda del año anterior, ahora se «codifican» en once principios, desarrollados luego con gran detalle. Esos principios exigen la implicación de la alta dirección, el establecimiento de líneas claras de responsabilidad, unas políticas y procedimientos explícitos, la identificación del riesgo de los nuevos productos, un sistema de seguimiento, un cuadro de límites operativos, un análisis de vulnerabilidad ante condiciones extremas, un mecanismo de control interno y la adecuada información a las autoridades.

Realmente, la idea clave del Comité en los años noventa, a pesar de la Enmienda sobre riesgo de mercado, es el control interno de los riesgos. Esa idea se aplica por igual en sucesivos documentos a los productos derivados (48), a la banca electrónica y a las actividades de dinero electrónico (49), a la gestión del riesgo operacional (50) o a la gestión de los riesgos con fondos altamente apalancados (51). Y se sistematiza y consagra definitivamente en un importante documento de 1998, en el que trata con carácter general los sistemas de control interno (52). En este documento, los criterios que deben informar todo sistema de control interno se codifican en trece principios, que insisten en las ideas ya mencionadas, aunque lógicamente generalizadas a cualquier tipo de riesgo, añadiéndoles la responsabilidad de la dirección de promover altos niveles éticos entre el personal y la conveniencia de segregar tareas y funciones dentro de la organización, para asegurar el control. En esos añadidos, la huella dejada por el reciente caso Barings es evidente.

La apelación al control interno sigue siendo clave en otras propuestas del Comité de Basilea más recientes, de 1999 o 2000, que tratan del riesgo de liquidación de las operaciones en moneda extranjera (53), que vuelven sobre el riesgo de liquidez (donde los principios son ya catorce) (54) o que tratan del riesgo de crédito (los principios suben a diecisiete en este caso) (55), con lo que el tratamiento de este riesgo pasa a recibir un régimen mixto, esto es, tanto de cobertura financiera como de segui-

(48) «Risk management guidelines for derivatives», julio 1994. Dada la tensión política generada en su momento en torno a los derivados o, luego, en torno a los fondos altamente apalancados, las recomendaciones de Basilea en esos temas fueron una sana llamada a la sensatez. Los derivados merecieron varios documentos adicionales sobre la información supervisora o pública a rendir sobre ellos.

(49) «Risk management for electronic banking and electronic money activities», marzo 1998.

(50) «Operational risk management», septiembre 1998.

(51) «Sound practices for Banks' interactions with highly leveraged institutions», enero 1999. En este documento, Basilea destaca además la necesidad de que los bancos no den por supuesta la calidad de sus contrapartes, sino que «hagan sus deberes» (*due diligence*) y de que pongan límites internos razonables a sus posiciones de riesgo con esas entidades.

(52) «Framework for internal control systems in banking organizations», septiembre 1998.

(53) «Supervisory guidance for managing settlement risk in foreign exchange transactions», septiembre 2000.

(54) «Sound practices for managing liquidity in banking organisations», febrero 2000.

(55) «Principles for the management of credit risk», septiembre 2000.

miento cualitativo, en línea con lo que ya se había hecho poco antes con el riesgo de mercado.

Los métodos de control interno son una formalización de los procedimientos de gestión empresarial en la toma de decisión, valoración, seguimiento y control de los riesgos. Esos métodos no pueden evitar por sí solos que una entidad cometa errores estratégicos, o incluso tácticos, y que sufra daños por ello, pero sí pueden evitar que se cometan errores por desconocimiento de la propia situación, por ignorancia de los riesgos en que se está incurriendo, o por descontrol de la dirección sobre los operadores y gestores de niveles inferiores. En ese sentido, las recomendaciones de Basilea son un recordatorio útil para la profesión bancaria, aunque en cierto modo constituyan también un reconocimiento implícito de los límites de la regulación bancaria y de la acción supervisora. O tal vez sean una vía de escape ante la necesidad autoimpuesta de producir esquemas de tratamiento de todos los riesgos bancarios y la imposibilidad de encontrar, o acordar, nuevas soluciones convencionales.

El énfasis puesto en los métodos de control interno está produciendo una transformación en los objetivos y métodos de la inspección. Sin renunciar a la inspección, cuyo objetivo inmediato es la verificación de los datos contables y el análisis de los riesgos ya incurridos, se hace necesario supervisar también los sistemas o procedimientos de gestión y control interno de las entidades, de los que, en alguna medida, depende la situación de sus riesgos en el futuro.

4. RESUMEN

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ha desarrollado durante el último cuarto de siglo una importante labor de creación de estándares supervisores y bancarios, que han influido poderosamente en las regulaciones y prácticas supervisoras nacionales y que probablemente han colaborado a mejorar la sanidad del sistema bancario mundial y a reducir, aunque no a eliminar, las situaciones de crisis, especialmente las crisis de alcance sistémico.

Sus principales logros han sido, en el terreno de la acción supervisora, la fijación de unos criterios de colaboración entre supervisores nacionales (el Concordato) ampliamente aceptados, tendentes a asegurar una supervisión efectiva de los grupos bancarios internacionales, y el establecimiento de un completo cuadro de estándares supervisores (los Principios Básicos), que están sirviendo en la actualidad para valorar las supervisiones nacionales y, se espera, para subsanar sus deficiencias.

En el terreno de la acción regulatoria, los hitos principales han sido fijar unos requerimientos mínimos de recursos propios para los riesgos de crédito y de mercado, que constituyen el patrón básico de capitalización por el que se están rigiendo todos los bancos del mundo (el Acuerdo

de Capitales, con su Enmienda), requerimientos que han mejorado la sani-
dad de los bancos de muchos países y han colaborado a igualar las
condiciones de la competencia en los mercados bancarios y a enfrentar
a los bancos con la necesidad de evaluar y controlar cuidadosamente
esos y todos los demás riesgos (las recomendaciones sobre control in-
terior).