

---

## *Basilea II: efectos sobre la práctica supervisora*

---

José María Lamamié de Clairac  
y Francisco Gil Almansa

En el curso de las dos últimas décadas, los documentos del Comité de Basilea han tenido una gran resonancia en el mundo de la supervisión bancaria, tanto en la faceta de regulación normativa como en la de la práctica supervisora.

Si indudable ha sido su repercusión hasta la fecha, la revisión del Acuerdo sobre Capital, actualmente en proceso, que desembocará en un Nuevo Acuerdo bien avanzado 2002 (1), va a tener un efecto considerable sobre la regulación prudencial y, muy especialmente, sobre la práctica supervisora.

Dejando al margen la trascendencia del Nuevo Acuerdo sobre la regulación prudencial, que no constituye el objeto de este artículo, la inclusión de la revisión supervisora y de la disciplina de mercado como Pilares 2 y 3, respectivamente, del Nuevo Acuerdo va a surtir un efecto sin precedentes sobre la práctica supervisora.

Expuesto de forma muy simplista, el Pilar 2, la Revisión Supervisora, supone la obligación del supervisor de revisar los cálculos del capital necesario llevados a cabo por las entidades, y de reaccionar oportunamente si dichos cálculos resultan insatisfactorios o el nivel de capital se considera insuficiente en relación con el nivel de riesgo asumido y con la capacidad de las entidades para controlarlo y gestionarlo, contando el supervisor con la facultad de requerir de las entidades que operen con unos recursos propios superiores a los estrictamente deducidos del Pilar 1.

El Pilar 3, la Disciplina de Mercado, por su parte, introduce la exigencia de que las entidades cuenten con una política interna formal de información al mercado, que comprenda aspectos tanto cuantitativos como cualitativos de las actividades que desarrolla y de los riesgos que en ellas subyacen.

---

NOTA: Este artículo es responsabilidad de los autores.

(1) El pasado 25 de junio, el Comité de Basilea anunció su decisión de modificar el calendario de finalización e implementación del Nuevo Acuerdo, debido al gran número de comentarios recibidos en relación con el documento consultivo. Así pues, a principios de 2002 se someterá a consulta una nueva propuesta con vistas a finalizar el Nuevo Acuerdo en el curso de dicho año. Consecuentemente, se prevé que la implementación del mismo habrá de tener lugar en 2005.

Si bien el efecto del Pilar 2 sobre la práctica supervisora es fácil de inferir directamente de su enunciado, el del Pilar 3 no parece tan evidente, salvo porque la misma propuesta lo pone en relación con uno de los documentos más fundamentales del Comité: los «Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva» (2). Éste, en su principio nº 21, establece que los supervisores deben asegurarse de que las entidades publiquen regularmente estados financieros que reflejen adecuadamente su situación. Así, la actual ampliación de las obligaciones de información también afectaría a la revisión supervisora, como aplicación práctica del criterio del Comité de que los tres pilares han de fortalecerse mutuamente y funcionar conjuntamente.

Este tercer Pilar no representa, por tanto, una obligación nueva para el supervisor, sino, más bien, una ampliación de su carga de trabajo, al ser más extensa la base de información sobre la que va a girar la revisión supervisora, cuyos principios (enumerados en el Pilar 2) se declaran *mutatis mutandis* expresamente aplicables al Pilar 3.

Parece, pues, claro que de forma más o menos directa los tres pilares del Nuevo Acuerdo tienen consecuencias significativas sobre la práctica supervisora. Es previsible que estas consecuencias se vean amplificadas en el contexto de la Unión Europea, cuando se modifiquen las Directivas que regulan esta materia para dar entrada a las novedades que traerá consigo el Nuevo Acuerdo. Dicha ampliación obedece, en primer lugar, a que las directivas europeas son de obligatoria implementación en los países miembros, en tanto que los documentos del Comité de Basilea tienen carácter no vinculante (aunque su efectividad y resonancia son innegables); en segundo lugar, a que mientras estos nacen con un alcance limitado a los denominados bancos internacionales, las directivas europeas han venido extendiendo su alcance a todas las entidades supervisadas, sin distinguir entre ellas por razón de tamaño, ámbito de actuación o complejidad de sus operaciones.

Seguidamente se comentan con mayor detalle los efectos que las propuestas de Basilea previsiblemente van a tener sobre la práctica supervisora. Posteriormente, se expone una introducción a la línea de trabajo que se está desarrollando en la actualidad en el Banco de España, de revisión de su enfoque supervisor. Finalmente, se pasa revista a los esfuerzos de convergencia que se están llevando a cabo en Europa en materia de revisión supervisora.

## 1. CONSECUENCIAS SOBRE LA PRÁCTICA SUPERVISORA

El Nuevo Acuerdo va a tener múltiples consecuencias sobre la supervisión bancaria, desde los aspectos regulatorios hasta la revisión de la política supervisora, y más concretamente sobre la necesidad de esta-

---

(2) «Core Principles for Effective Banking Supervision», septiembre 1997.

blecer estándares de buenas prácticas en numerosas materias (gestión de riesgos, controles internos, sistemas de información, auditoría interna y externa, etc.), sobre el grado de transparencia que el supervisor desee o pueda otorgar a dichos estándares así como a otros elementos esenciales de la revisión supervisora, e incluso sobre los procedimientos y métodos en que se concreta la práctica supervisora.

Es esta última faceta sobre la que va a centrarse este trabajo, por cuanto es la que se encuentra más ligada a los trabajos actuales de revisión del enfoque bajo el que se orienta dicha práctica supervisora.

Para empezar, conviene recordar los principios de la revisión supervisora enunciados en el Pilar 2 del documento consultivo del Comité de Basilea, esto es:

1. Las entidades deben contar con un proceso adecuado de cálculo del capital necesario y una estrategia para mantener su nivel de solvencia.
2. Los supervisores deben revisar dichos proceso y estrategia y reaccionar oportunamente si el resultado de la revisión no es satisfactorio.
3. Las entidades han de contar con unos recursos propios superiores a los regulatorios, y los supervisores deben tener capacidad para requerirlo.
4. Ante el peligro de que la solvencia de una entidad pueda caer bajo el mínimo exigido, los supervisores deben intervenir prontamente para evitarlo y demandar acciones correctoras para mantener o restaurar la solvencia.

Estos principios han de ser considerados como básicos, pero el propio documento consultivo establece otros principios cuya importancia y trascendencia no deben ser desdeñadas:

- Declara incluidos como principios de la revisión supervisora todos los principios relevantes contenidos en los documentos del Comité, desde los «Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva», antes citados, hasta los contenidos en documentos actualmente en fase de consulta e incluso en proceso de elaboración.
- Propone que los supervisores desarrollen su labor con gran transparencia y de manera que pueda ser comprensible.

El Nuevo Acuerdo asienta la revisión supervisora sobre este conjunto de principios y le asigna una doble finalidad: por un lado, ha de asegurar que las entidades tienen el capital adecuado a sus riesgos y, por otro, debe alentarlas para que desarrollen y utilicen unas mejores técnicas de

gestión y control de riesgos. Esto implica que el supervisor debe realizar, a escala individual, una labor de identificación de debilidades en los sistemas de control e incentivar la eliminación de dichos puntos débiles y, para todo el sistema, promover la mejora general en la gestión del riesgo, por ejemplo, a través de un marco normativo que recompense el perfeccionamiento progresivo de la gestión y, en la medida de lo posible, siendo un factor que detecte y extienda las mejoras prácticas posibles.

La propuesta de Nuevo Acuerdo, por tanto, concede una gran importancia a que la gestión desarrolle procesos internos y establezca objetivos de solvencia adecuados al perfil de riesgo y al entorno de control, y es la revisión supervisora el vehículo por medio del cual propone la consecución de estos objetivos.

### **1.1. Principios 1º y 2º: primeras consecuencias**

La mayor sensibilidad al riesgo y al entorno de control que destila el Nuevo Acuerdo se concreta, en el Pilar 2, en múltiples referencias a elementos cualitativos de la gestión y el control de los riesgos, y al requerimiento de procesos adecuados a la naturaleza de la actividad de las entidades y a los riesgos inherentes a ella.

Así pues, desde la perspectiva del primer principio de la revisión supervisora, antes enunciado, el proceso de cálculo del capital necesario y la estrategia para mantener su nivel de solvencia se cualifica por la necesidad de que el Consejo de Administración y la Alta Dirección de las entidades estén involucrados en uno y otra, contando como base con un proceso de evaluación suficientemente formalizado y en el que todos los riesgos materiales consustanciales a la actividad estén incluidos. Además, las entidades deben contar con sistemas de seguimiento y control de la exposición al riesgo, de información a la dirección y de revisión interna de la integridad, precisión y razonabilidad del proceso.

En este principio, además, el documento consultivo instituye lo que podemos considerar criterios básicos sobre gobierno corporativo en relación con el riesgo: el Consejo de Administración debe establecer el nivel de tolerancia al riesgo y asegurarse de que los administradores establecen un sistema de medición y control de los distintos riesgos. La evaluación del cumplimiento de estos criterios también forma parte del proceso supervisor.

Aunque del enunciado del primer principio se infiere una responsabilidad de las entidades, indirectamente revierte en una obligación para los supervisores a través del segundo principio, por cuanto estos deben revisar dichos proceso y estrategia. Por tanto, no solo han de verificar el cálculo del capital necesario y la existencia y consistencia de la estrategia para el mantenimiento del nivel de solvencia, sino que han de asegurarse también del grado de cumplimiento por parte de las entidades de las características esenciales citadas en el párrafo anterior.

El segundo principio tiene, pues, consecuencias de gran importancia para la práctica supervisora. Sobre los supervisores recae la responsabilidad de concluir sobre la calidad de la gestión y control de los riesgos, así como sobre la calidad y precisión de la información de gestión utilizada para ello.

## 1.2. Entra en juego el tercer principio

Si a lo establecido en este principio se suma que el tercero establece que las entidades han de contar con unos recursos propios superiores a los regulatorios y que los supervisores deben tener capacidad para requerirlo, la conjunción de ambos resulta en la que, sin duda, es la más trascendental de las consecuencias del Pilar 2: corresponde a los supervisores determinar si el nivel de solvencia de las entidades es adecuado a sus actividades y a los riesgos inherentes a las mismas, si dicho nivel de solvencia es controlado y revisado por la Alta Dirección, y si la composición de los recursos propios es adecuada al entorno operativo y a la naturaleza y volumen de negocio. En resumidas cuentas, determinar si la solvencia de las entidades es adecuada a su perfil de riesgo.

La *verificación del proceso de cálculo del capital necesario*, derivado del Nuevo Acuerdo, representará para la práctica supervisora una mayor demanda de atención. No tanto en la medida en que dicho cálculo esté basado en el método estándar del Pilar 1, al fin y al cabo no tan alejado del establecido en el vigente Acuerdo sobre el Capital (y en la Directiva sobre Adecuación del Capital y en la normativa española que la traspone). Será la previsible proliferación de modelos internos para la determinación del capital necesario (*IRB approach*) la que genere una mayor presión sobre la práctica supervisora, por cuanto al descansar dichos cálculos en sistemas propios de las entidades, y no ya en métodos estándar establecidos por el regulador, se requerirá de mayores y más especializados recursos supervisores.

Efectivamente, en la experiencia española, la comprobación del cumplimiento del coeficiente de solvencia ha sido, hasta la fecha, una labor relativamente sencilla, llevada a cabo mediante una combinación de seguimiento a distancia (o *extra situ*), con base en los estados prudenciales periódicos, y de verificaciones *in situ*, normalmente en el contexto de inspecciones asimismo periódicas. No debe olvidarse que el cumplimiento de la normativa española de solvencia se basa en un método estándar que no contempla la posibilidad de utilizar metodologías internas (3).

Sin embargo, el cálculo, de acuerdo con modelos internos, que a la larga habrá de imponerse entre las entidades más activas, requerirá de

---

(3) En la transposición a la normativa española de las directivas europeas de adecuación del capital, no se consideró la posibilidad que estas ofrecían, con carácter facultativo, a los Estados miembros de la Unión Europea, de aplicar modelos internos (basados en el valor en riesgo, más conocidos como modelos VaR) para la determinación del capital necesario por el riesgo de mercado.

una adaptación de las técnicas de seguimiento y verificación y, en buena medida, también de una cierta variación del modo en el que se combinan unas y otras. Esto será así por la menor utilidad relativa que cabe esperar de la información prudencial, debido a que los modelos internos de las entidades pueden diferir sustancialmente y la información suministrada resultar más difícilmente interpretable. Aunque, lógicamente, la mayor utilización de metodologías internas y su extensión entre la industria bancaria implicará la progresiva adaptación de la información prudencial a la nueva situación, con lo que será posible recuperar para las labores de seguimiento buena parte de la utilidad de dicha información, que inicialmente se prevé pueda perder.

Consiguientemente, la frecuencia de verificación de los cálculos será mayor, pero no solo por el hecho, antes apuntado, de que los modelos internos son propios de las entidades y no ya estándares regulatorios, sino también porque su aplicación exigirá, según establece el documento consultivo, que el supervisor revise el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento de los mismos (así como de las técnicas de mitigación y titulación de activos) y se asegure de que se cumplen de manera continuada.

Si la mayor frecuencia de verificación justifica la dedicación de mayores recursos supervisores, esta necesidad se ve complementada y ampliada por el mayor grado de especialización de dichos recursos que la complejidad técnica de los modelos internos demanda, situación que es común a todas las autoridades de supervisión.

### 1.3. El gran reto

*La determinación de si el nivel de solvencia es adecuado al perfil de riesgo de la entidad es, como se comentó anteriormente, el otro elemento, derivado de los principios segundo y tercero, que tiene gran trascendencia sobre la práctica supervisora.*

No se trata solo de acometer la verificación de los cálculos del capital necesario de conformidad con los métodos admitidos en el Pilar 1, tarea cuya significación y trascendencia ya han sido comentadas anteriormente. Ni siquiera de juzgar si el método de cálculo utilizado por las entidades es adecuado a la naturaleza y sofisticación de sus actividades y a los riesgos inherentes a las mismas.

El documento consultivo señala que los supervisores vienen requiriendo o alentando a que las entidades operen con un nivel de solvencia superior al regulatorio, en lo que se reconoce que se percibía la necesidad de contar con un margen de seguridad para cubrir aquellos riesgos no contemplados en los estándares regulatorios vigentes hasta el momento.

Para valorar adecuadamente la suficiencia o no del nivel de solvencia, el documento señala que se ha de considerar que es deseable contar

con un exceso sobre el capital mínimo resultante del Pilar 1 y que, para ello, deberá tenerse en cuenta que dicho Pilar 1 solo captura el riesgo de crédito, el riesgo de precio en la cartera de negociación y el riesgo operacional. Por consiguiente, para dicha evaluación, habrán de considerarse además los factores de riesgo que no hayan sido totalmente capturados por el Pilar 1, los no contemplados por este, así como cualquier otro factor de riesgo interno o externo a la entidad. En definitiva, todos aquellos aspectos no expresamente contemplados en el Pilar 1, incluyendo el grado de adecuación de los controles y de los procesos de gestión del riesgo a la naturaleza y volumen de la actividad.

Por consiguiente, la tarea supervisora que plantea el Nuevo Acuerdo es nada más y nada menos que evaluar si el nivel de solvencia que presenta una entidad es el adecuado a todos los riesgos inherentes a sus actividades y a sus líneas de negocios, teniendo presente la capacidad y profesionalidad de la gestión, y los sistemas establecidos para la medición y control de aquellos riesgos.

Si bien el análisis y evaluación del riesgo, así como la consideración de los procesos establecidos para su gestión y control, no constituye un elemento novedoso para la práctica supervisora, sí lo es establecer una ligazón entre dicha evaluación y el nivel de solvencia. Hasta la fecha, en la mayor parte de los países, incluida España, dicho nivel se viene determinando a partir de un estándar regulatorio, como ya se ha mencionado en varias ocasiones.

El Nuevo Acuerdo, que previsiblemente mantendrá en lo esencial los principios de la revisión supervisora mencionados, va a confrontar a los supervisores bancarios con la gran dificultad de establecer un vínculo entre el perfil de riesgo de una entidad (en el que confluyen elementos cuantitativos y cualitativos) y su nivel de solvencia.

El documento consultivo no proporciona soluciones para traducir la evaluación combinada de elementos cuantitativos (la medida del riesgo, la cantidad de capital) y elementos cualitativos (la calidad de los procesos de control y gestión de los riesgos, la calidad y estructura de los elementos constitutivos del capital) en un nivel de solvencia que, comparado con el de una entidad, permita determinar su suficiencia.

No parece esta una tarea fácil, en particular si se pretende establecer una vinculación automática o estándar entre el perfil de riesgo y el nivel de solvencia, por cuanto la evaluación de uno y otro va a contener importantes juicios de carácter cualitativo, difíciles tanto de concretar en un valor numérico como de traducir en requerimientos cuantitativos de capital. Es este, pues, un aspecto del Nuevo Acuerdo que, si el documento final no proporciona mayor orientación, requerirá de ulterior desarrollo por vía normativa en cada país, o bien por el impulso de la convergencia supervisora para evitar criterios de aplicación dispares entre países.

La repercusión sobre la práctica supervisora, por tanto, no solo va a derivar de la complejidad de los elementos a considerar en la revisión supervisora (factores de riesgo, capacidad de la gestión, adecuación de los sistemas de control), sino fundamentalmente del esfuerzo de síntesis que habrá de realizarse sobre el resultado del análisis de todos ellos, para concretar una «medida» del perfil de riesgo de cada entidad que pueda ser confrontado con su nivel de solvencia.

Si en esto no se alcanza un nivel significativo de convergencia, se corre el riesgo de que, al requerirse en distintas jurisdicciones mayores (o menores) recursos propios para una misma operativa, se dañe la competitividad de las entidades que, en última instancia, se mide en términos de rentabilidad sobre recursos propios. Incluso, si las diferencias fuesen muy grandes, se podrían producir prácticas de arbitraje regulatorio y de deslocalización de actividades en busca del supervisor menos exigente.

Como se menciona más adelante, al tratar de la convergencia supervisora, estos riesgos, que se acrecientan en el ámbito de la Unión Europea (como consecuencia de la unión monetaria, libertad de movimiento de capitales, etc.), van a tratar de ser paliados en la directiva que desarrolle, para dicho ámbito, el Nuevo Acuerdo sobre el Capital. A tal fin, se incorporarán a la misma una serie de principios —cuya labor de recopilación ya ha comenzado— que proporcionen un grado aceptable de convergencia en materia de revisión supervisora.

#### **1.4. Otras consecuencias**

Para completar el recorrido por los principios básicos de la revisión supervisora, cabe mencionar que el cuarto principio no tiene una trascendencia novedosa sobre la práctica supervisora, en tanto que lo que demanda es que el supervisor esté alerta y reaccione con prontitud ante el peligro potencial de que el nivel de solvencia caiga por debajo de lo que es adecuado a su perfil de riesgo. La novedad, como se acaba de mencionar, deriva de la complejidad de los elementos y factores que han de considerarse para evaluar si la solvencia es o no adecuada, aunque, ciertamente, dicha complejidad revierte en la necesidad de realizar un seguimiento de dichos elementos y factores para identificar con rapidez el peligro antes citado y reaccionar oportunamente.

En principio, este peligro de caer por debajo de los mínimos necesarios no debiera derivar del cambio de ciclo económico, puesto que, como se menciona en el documento consultivo en los apartados dedicados al segundo y tercer principios de la revisión supervisora, el proceso supervisor debe también asegurar que factores externos tales como el ciclo económico y el entorno macroeconómico sean considerados al establecer los requerimientos de capital.

En este contexto, podría considerarse que otra de las funciones que debe desempeñar el proceso de revisión supervisora es la de servir de



contrapeso a la excesiva prociclicidad que se atribuye al Nuevo Acuerdo. Esto podría llevarse a cabo aportando a las entidades una visión de conjunto e independiente, que evite que las mismas subestimen las necesidades de recursos en las fases expansivas del ciclo económico. En estas fases del ciclo, habrían de tener en cuenta la posibilidad de que en la fase contractiva aumenten las necesidades de recursos propios y el entorno económico haga más difícil la reconstrucción del nivel de solvencia deseado.

Finalmente, aunque al comentar este apartado se haya prestado especial atención a las consecuencias que sobre la práctica supervisora tiene el Pilar 2, conviene recordar que, como se decía al principio, la exigencia que introduce el Pilar 3 de que las entidades cuenten con una política interna formal de información al mercado que comprenda aspectos tanto cuantitativos como cualitativos de las actividades que desarrolla y de los riesgos que en ellas subyacen, no representa en sí misma una obligación nueva para el supervisor.

Sin embargo, al declararse como principios básicos de este Pilar 3 los de la revisión supervisora, en lo que resulten aplicables, surge de hecho una ampliación de tareas para la práctica supervisora. Dicha ampliación va a provenir, fundamentalmente, de la revisión de los elementos cualitativos de dicho Pilar (existencia de políticas de información al mercado, oportunidad de la información, calidad de la misma) y no tanto de la labor de verificación de la información que se hace pública. Esta no es una labor particularmente nueva para el supervisor, ni dicha información, previsiblemente, le sorprenderá, ya que la que se pone a disposición de este en el proceso de revisión supervisora es mucho más abundante y rica en términos de detalle y cualitativos.

### **1.5. Transparencia supervisora**

Para terminar este apartado, hay que citar la breve mención contenida en el Pilar 2, a que los supervisores deben poner especial cuidado en desempeñar su función de forma transparente y comprensible. Aunque no incluido en dicho Pilar como un principio de la revisión supervisora, cabría considerarlo como tal, por cuanto viene a constituirse como una apostilla a los cuatro principios básicos.

El documento consultivo reconoce que, al no ser la supervisión una ciencia exacta, el proceso de revisión supervisora inevitablemente contendrá elementos de discrecionalidad y que, para acotarla, dicho proceso debe ser transparente y comprensible. Sin embargo, no proporciona mucha orientación al respecto, pues tan solo menciona algunos aspectos sobre los que la transparencia y comprensibilidad habrían de obrar:

- Deberían de hacerse públicos los criterios utilizados para revisar los procesos internos para el cálculo de los recursos propios necesi-

rios, así como los factores para establecer categorías o niveles de solvencia superiores a los mínimos.

- Han de comunicarse a las entidades las deficiencias (y su materialidad) detectadas en la revisión de los procesos internos de evaluación del capital necesario, así como las razones por las que se pueda requerir a contar con capital superior al mínimo (Pilar 1) en función de las características de los riesgos de su actividad.

Este «quinto principio» de la revisión supervisora se trae a colación, no por tener una especial trascendencia sobre la práctica supervisora, sino porque enmarca mucho mejor el esfuerzo de síntesis, antes comentado, de todos los análisis y evaluaciones que se realicen en el proceso de revisión supervisora. Puesto que su resultado se ha de confrontar con el nivel de solvencia de las entidades y puede desembocar en un requerimiento a operar con un capital superior al mínimo, dicha síntesis habrá de estar, no solo suficientemente documentada, sino también justificada y razonada para poder ser adecuadamente trasladada a las entidades y discutida con la gestión.

Íntimamente ligado con este principio está la necesidad de contar con algún mecanismo que asegure la calidad del trabajo realizado por los distintos equipos de supervisión y que procure una aplicación uniforme (consistente, en el anglicismo al uso) a todas las entidades, con independencia del tipo de que se trate, puesto que el riesgo de un trato discriminatorio que repercuta en la competitividad existe también dentro de la jurisdicción de los supervisores nacionales. Este requisito, implícito en los textos de Basilea, parece que va a quedar explícitamente reflejado en la normativa comunitaria que transponga en el ámbito europeo el nuevo marco regulatorio sobre el capital.

## **2. LA SUPERVISIÓN DEL BANCO DE ESPAÑA ANTE EL RETO DEL PILAR 2**

En todo este contexto se inscribe el proceso que viene acometiendo el Banco de España, desde comienzos del año 2000, de revisión de su enfoque supervisor con el objetivo de fortalecer las técnicas de supervisión y de dotar a los análisis de un mayor dinamismo, sin que ello suponga el abandono o la sustitución de las características de la supervisión actual que constituyen su base más sólida. En esencia, estas características se refieren al contacto estrecho, directo y continuo con las entidades, a través de visitas de inspección *in situ*, así como a la rigurosa verificación contable.

Dicho proceso, que es de carácter interno, sustentado en la experiencia y el bagaje profesional acumulado por quienes desempeñan las funciones de supervisión, se ha centrado en profundizar más en los análisis de aspectos cualitativos y de control que ya se venían realizando, siste-

matizando dichos análisis e integrándolos más estrechamente en el proceso supervisor para que este se desarrolle, aún en mayor medida, en función de los riesgos, sin perder de vista las características antes aludidas.

Este proceso de revisión del enfoque supervisor ha sido ya abordado o está siéndolo también por otros supervisores bancarios internacionalmente relevantes, cuyas experiencias se han estudiado y tenido en consideración, por cuanto se trata de una tendencia generalizada que, además, se ha visto consagrada en los documentos más recientes emitidos por los foros internacionales de supervisión, incluido el propio documento consultivo del Comité de Basilea relativo al Nuevo Acuerdo sobre el Capital.

La razón de ser de esta tendencia estriba en el mayor dinamismo y la progresiva sofisticación de las entidades y de los mercados en que estas operan. Estas características hacen que, en general, la verificación de los estados contables y la comprobación de la observancia de las normas y coeficientes legales no sean suficientes por sí solas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la supervisión. Por ello, han de ser complementados con un análisis dinámico, sistemático y formalizado de los riesgos asumidos, de las características cualitativas de dichos riesgos y de la calidad, suficiencia y efectividad de los controles que las entidades han diseñado para su control.

La principal característica del nuevo enfoque, comúnmente denominado «*enfoque riesgo*», es, pues, centrarse en el análisis de los riesgos que afectan a las entidades, porque la asunción de riesgos no es un *mal necesario* o *consecuencia indeseada* de la operativa bancaria, sino que constituye la auténtica naturaleza de dicha actividad, que consiste en asumir, identificar, medir y controlar riesgos, obteniendo una adecuada compensación por dicha gestión.

## 2.1. El enfoque «SABER»

Es problema común entre los supervisores sentir la presión de la escasez de recursos, siendo una utopía la posibilidad de contar con recursos suficientes para cubrir todo el universo supervisable, que es ciertamente finito aunque inabarcable. De ahí la necesidad de administrar los recursos supervisores de la forma más eficiente posible, para lo que es imprescindible identificar las entidades y áreas de actividad o de negocio que potencialmente son más frágiles y anticiparse a posibles problemas, destinando los recursos supervisores allí donde sean más necesarios. El enfoque riesgo permite este tipo de análisis y es, por ello, otra de las razones (no menos importante que las anteriormente citadas) por las que en el Banco de España se ha abordado, en esa línea, la revisión de su enfoque supervisor.

Para afrontar este proceso se está formalizando una metodología denominada SABER, acrónimo de Supervisión de la Actividad Bancaria bajo el Enfoque Riesgo y, al mismo tiempo, reflejo de la importancia que en el proceso supervisor tiene el conocimiento lo más completo posible de la situación presente y de las perspectivas de evolución futura de las entidades.

El *esquema conceptual* bajo el que se está desarrollando dicha metodología tiene las siguientes características:

- *Valora los elementos cuantitativos y cualitativos* de las actividades desarrolladas por las entidades. Así, se determinaría el nivel de riesgo y grado de control de todas sus áreas de negocio o actividad.
- Además de los elementos anteriores (áreas de negocio, riesgos, controles), hay que *dar entrada en la valoración a la situación financiera* de las entidades, en general, y *a su nivel de solvencia*, en particular. Aunque sería factible introducir dicho factor como un área más (4), se ha juzgado técnicamente más adecuado considerarlo *a posteriori*, una vez efectuada la valoración combinada de los elementos antes citados.

Respecto de la primera característica, el primer reto fue la determinación de las categorías o clases de riesgo, finalmente concretada en las ocho siguientes:

1. *Riesgo de Crédito*: Es la posibilidad de sufrir pérdidas derivadas de que el deudor no cumpla completamente sus obligaciones contractuales.
2. *Riesgo de Mercado*: Es la posibilidad de sufrir pérdidas derivadas de movimientos adversos en los precios de mercado de los instrumentos negociables con los que opera la entidad.
3. *Riesgo de Tipo de Interés*: Es la posibilidad de sufrir pérdidas por el impacto potencial de cambios en los tipos de interés sobre los beneficios de la entidad o sobre el valor neto de sus activos.
4. *Riesgo de Tipo de Cambio*: Es la posibilidad de que fluctuaciones adversas en los tipos de cambio de las monedas en las que están denominados los activos y pasivos generen pérdidas.
5. *Riesgo de Liquidez*: Es la posibilidad de sufrir pérdidas por no tener fondos líquidos disponibles para hacer frente a las obligaciones de pago.

---

(4) Y así sucede en el caso de la metodología desarrollada por la Financial Services Authority, la autoridad supervisora británica.

6. *Riesgo de Negocio*: Es la posibilidad de sufrir pérdidas derivadas de perder la posición actual en los mercados en los que la entidad opera.
7. *Riesgo Operativo*: Es la posibilidad de sufrir pérdidas como consecuencia de la existencia de procesos, sistemas, equipos técnicos y humanos inadecuados, o por fallos en los mismos, así como por hechos externos.
8. *Riesgo Legal*: Es la posibilidad de sufrir pérdidas derivadas de incumplimiento de la normativa vigente o de relaciones contractuales defectuosamente constituidas.

Seguramente, un lector familiarizado con la materia echará de menos en esta lista riesgos tan frecuentemente citados como los de contrapartida, riesgo-país, liquidación y entrega, fraude, tecnológico, liquidez de los mercados, entre otros muchos. No cabe duda de que es así, pero una metodología como la que se está desarrollando requiere del establecimiento de una convención sobre una lista razonablemente reducida de riesgos, sobre la cual ha de realizarse un cierto esfuerzo de reconducción.

Así, a título de ejemplo, en el riesgo de crédito han de incluirse el de contrapartida, liquidación y entrega y riesgo-país; en el operativo, el riesgo de fraude, así como el riesgo informático y tecnológico; en el riesgo de negocio se incluiría el riesgo de reputación (o de imagen o de buen nombre); y en el riesgo de mercado, el de liquidez de mercados y el riesgo específico y genérico de una cartera de valores de negociación.

Se considera que estas ocho categorías de riesgo pueden reflejar adecuadamente la situación de las entidades supervisadas, cubriendo el riesgo de negocio los aspectos competitivos y de equilibrio de la cuenta de resultados de las entidades.

## 2.2. El perfil de riesgo

El proceso de evaluación de las categorías de riesgo antes citadas se centra en la identificación de las líneas de actividad o de negocio de cada entidad y en la valoración de tres elementos:

- El *Nivel de Riesgo Inherente* de dichas líneas de negocio, que depende de los factores que intensifican o mitigan el riesgo de sus operaciones.
- Los *Controles Efectivos Aplicados*, que cualifican el mencionado riesgo inherente.

- El *Nivel de Riesgo Residual*, que resulta de la concurrencia de los dos elementos anteriores y permite cualificar las cifras de volumen, que pueden contener niveles muy diferentes de riesgo residual.

Con relación al riesgo inherente, se han sistematizado los factores que intensifican o mitigan los riesgos antes citados. Factores que diferirán entre áreas de actividad, y que comprenden, entre otros:

- el tamaño de las posiciones o riesgos asumidos;
- el grado de concentración (por unidades de riesgo, productos, áreas geográficas y sectores económicos);
- la solvencia de las contrapartes;
- los plazos de las operaciones;
- las garantías;
- la volatilidad de los precios y tipos;
- la complejidad de las operaciones;
- el grado de competitividad del entorno;
- la posición de la entidad en el mercado, y
- la adecuación de los sistemas informáticos.

Por su parte, los controles dependerán de las circunstancias de cada entidad y deben ser fruto de una cultura de riesgo bien definida, implantada por la Alta Dirección y comunicada a todos los niveles de las instituciones. Han de estar perfectamente articulados y formar un correcto sistema de control interno, cuya evaluación es uno de los ejes fundamentales del enfoque riesgo. Los elementos de un adecuado sistema de controles pueden ser agrupados en seis bloques:

- Políticas.
- Organización.
- Control de Riesgos.
- Sistemas Informáticos.
- Integridad y Calidad de la Información.
- Auditoría Interna.

La concurrencia de estos factores y controles sobre las áreas y riesgos antes mencionados da lugar a un considerable número de puntos que han de ser revisados y valorados. Para facilitar a los equipos esta tarea, se está diseñando una matriz de riesgos que les ayude a establecer de un modo uniforme y consistente el perfil de riesgo de cada una de las entidades y permita profundizar en el proceso de establecimiento de planes de supervisión que atiendan a las características específicas de cada entidad.

### 2.3. El perfil de riesgo supervisor

La valoración combinada del Riesgo Inherente y de los Controles lleva, pues, a determinar el «perfil de riesgo» de cada entidad, que se pone en relación con su nivel de solvencia para obtener lo que el Banco Central Europeo (5) denomina «*perfil de riesgo supervisor*» y proporciona información adicional para ordenar las entidades a efectos de supervisión.

Se trata, por tanto, de otorgar a cada entidad una valoración que conjugue riesgo asumido, grado de control y nivel de solvencia, para establecer, del modo más objetivo posible, la atención que cada una requiere a efectos de supervisión. Esto es, la frecuencia de inspección, su intensidad y alcance y, en consecuencia, los recursos humanos y materiales necesarios, resaltándose, además, los puntos que, por su debilidad, requieren mayor atención en cada caso.

En la valoración conjunta de todos estos elementos se debe desechar la tentación de elaborar un mecanismo cerrado que otorgue una valoración automática y única a las entidades. Esta afirmación nace del convencimiento de que la valoración global de tantos y tan heterogéneos elementos que componen el perfil de riesgo supervisor ha de pasar por la opinión objetiva y contrastada de los inspectores y basarse en su buen juicio profesional, no siendo ni factible ni aconsejable hacer en dicha valoración compensaciones excesivas entre elementos cuantitativos, cualitativos y de control.

Como se ha apuntado en el apartado precedente, cuál haya de ser el nivel de solvencia adecuado a cada perfil de riesgo es un aspecto todavía no resuelto en el documento consultivo del Comité de Basilea y que, quizás, quede sin resolver en la versión final del Nuevo Acuerdo. Así pues, en espera de esta, en el desarrollo de los trabajos se ha adoptado una postura de prudencia, ante la complejidad de valorar la suficiencia del nivel de solvencia bajo el enfoque riesgo.

En efecto, aun cuando debe existir un equilibrio básico entre el perfil de riesgo de las entidades y su nivel de solvencia, no es admisible que se trate de realizar compensaciones entre deficiencias apreciadas en uno u otro aspecto. Lo que se considera relevante es que, por una parte, los sistemas de control de riesgos deben ser en todo caso adecuados a la operativa desarrollada y tender progresivamente hacia la excelencia. Por otra parte, que el nivel y la calidad de los recursos propios deben situarse en todo momento por encima de los necesarios, incorporando un razonable margen de seguridad. No se puede pretender, por tanto, que un exceso de recursos propios supla a unos controles deficientes, ni resulta admisible que por contar con buenos controles se pueda operar con un insuficiente nivel de recursos propios.

---

(5) En su documento «Supervisory Risk Assessment Systems».

Queda aquí apuntado, por tanto, un área de desarrollo que habrá de acometerse cuando se conozca la versión final del Nuevo Acuerdo o, de no resultar esta concluyente, simultáneamente al proceso de convergencia que en el ámbito de la Unión Europea se está llevando a cabo con relación al nuevo marco que va a surgir de las propuestas del Comité de Basilea. Sin duda, este aspecto será uno de los que en mayor medida se puedan beneficiar de dicho proceso de convergencia.

## 2.4. Ventajas

Finalmente, hay que hacer referencia a las ventajas que ha de reportar el enfoque riesgo a la supervisión. En primer lugar cabe citar el mayor grado de comparabilidad en términos de riesgo, fruto de la aplicación consistente de una metodología única a todas las entidades supervisadas. En el proceso de determinación del perfil de riesgo de las entidades, además, no hay que centrarse solamente en la valoración final de las mismas sino también en la composición de dicha valoración, ya que la metodología que se está desarrollando proporcionará *información desagregada* sobre el nivel de riesgo inherente existente en las áreas de negocio de las entidades, sobre el grado de control ejercido, sobre el nivel de riesgo residual asumido, y sobre el grado de cobertura que los recursos propios proporcionan al nivel de riesgo residual asumido.

Todos estos términos de comparación, considerados separadamente y en su conjunto, permitirán contar con un amplio abanico de elementos que hará posible identificar en qué facetas debe incidir el proceso supervisor para aumentar la estabilidad financiera tanto de cada entidad como del sistema en su conjunto, así como para asignar los recursos de supervisión allí donde se perciba un mayor riesgo.

Otro aspecto a destacar es la mayor sintonía de la supervisión con la gestión de las entidades, en la medida en que esta se basa en el riesgo que, como se ha dicho, se encuentra en la esencia del negocio bancario. Además, la supervisión bajo el enfoque riesgo se apoya de forma clara en los elementos cualitativos de la organización y gestión de las entidades: los sistemas de medición y control del riesgo, la información de gestión, el papel de los órganos de gobierno y decisión, la auditoría interna, etc. Por ello, la adopción de este enfoque puede favorecer una mejor comunicación entre el supervisor y los responsables de la gestión de las entidades supervisadas, facilitando el cumplimiento hacia estas del mandato que en términos de transparencia supervisora establece el Nuevo Acuerdo.

Pero el efecto sobre la comunicación no se limita únicamente a la relación entre supervisores y supervisados. En la medida en que el enfoque riesgo es una tendencia supervisora cada vez más generalizada, es previsible que lo que se podría denominar *comunidad de lenguaje en términos de riesgo* favorecerá y mejorará sustancialmente las posibilidades



de comunicación y entendimiento entre supervisores, tanto a nivel nacional, con las autoridades de valores y seguros, como internacional. Dada la creciente relevancia de la presencia internacional de las entidades españolas, las relaciones entre supervisores de distintos países, especialmente entre las autoridades de supervisión bancaria, han cobrado una importancia capital, y de ahí la trascendencia de todo factor que coadyuve al mejor entendimiento y comunicación.

### **3. LA CONVERGENCIA EN MATERIA DE REVISIÓN SUPERVISORA**

La definitiva conclusión del proceso emprendido está, en cierta medida, pendiente de la naturaleza que el Nuevo Acuerdo de Capital termine por dar al proceso de revisión supervisora y de la normativa que implemente en la Unión Europea los principios y criterios contenidos en el Pilar 2, que, en su formulación actual, otorgan un papel fundamental en el mantenimiento de una adecuada solvencia y estabilidad del sistema financiero a la supervisión bancaria bajo el enfoque riesgo.

Tan pronto como comenzaron a desvelarse las líneas básicas del documento consultivo, en el seno de la Unión Europea empezaron a desarrollarse iniciativas en torno a la necesidad de promover una mayor convergencia en materia de revisión supervisora, en orden a lograr un terreno de juego común para todas las entidades operantes en dicho ámbito, en particular para aquellas entidades internacionales que compiten entre sí. Como se decía anteriormente, un tratamiento marcadamente diferenciado entre países podría resultar discriminatorio y, desde el punto de vista de la competencia, privilegiar la posición de unas entidades en detrimento de otras.

Estas iniciativas se centraron primero en averiguar, mediante un cuestionario, si los supervisores en el ámbito del Espacio Económico Europeo contaban con sistemas de evaluación de los riesgos de las entidades supervisadas y cuáles eran las características de los mismos. El resultado fue que, en la mayor parte de los países, los supervisores utilizaban ya, o estaban en vías de implementar, sistemas de esa naturaleza.

Seguidamente, a la vista de los resultados y en el entendimiento de que el Pilar 2 del documento consultivo del Comité de Basilea vincula significativamente la revisión supervisora con los procesos de evaluación del riesgo, se acometió el proyecto de establecer un consenso sobre Principios de Alto Nivel de la Revisión Supervisora (*High Level Principles on Supervisory Review*), como desarrollo de los principios básicos establecidos en el citado Pilar en el documento consultivo.

Al finalizar este artículo, se habían concretado 17 principios de alto nivel y, al tiempo que se prosigue en la tarea de perfilar y alcanzar consenso sobre su redacción, se está estudiando cuáles de ellos se consideran

de mayor importancia, para ser incorporados a la nueva directiva de adecuación del capital, y qué otros serán incorporados en un instrumento de menor rango.

Es de prever que, dado el grado de avance alcanzado, los distintos comités y grupos de trabajo involucrados en esta labor, en los que el Banco de España está participando activamente, alcancen sus objetivos en un plazo que no diferirá grandemente de la finalización del Nuevo Acuerdo sobre el Capital. El consenso final sobre los principios de alto nivel tendrá un efecto inmediato sobre el desarrollo normativo que en el ámbito de la Unión Europea implemente el Nuevo Acuerdo de Basilea y, consiguientemente, sobre las normativas de los respectivos estados miembros, dentro de los plazos correspondientes.

\* \* \*

A modo de resumen y conclusión de todo lo anterior, puede decirse que las propuestas del Comité de Basilea representan un considerable reto para los supervisores, tanto desde el punto de vista normativo como de la práctica supervisora, fundamentalmente por su mayor complejidad. Esta se manifiesta por igual en la nueva definición de capital mínimo regulatorio y en el papel crucial que en el Nuevo Acuerdo se asigna a la revisión supervisora, y tendrá como consecuencia un mayor esfuerzo de adaptación de los recursos supervisores a este nuevo marco de actuación.

En línea con este nuevo marco, el Banco de España viene revisando su enfoque supervisor en orden a fortalecerlo, complementándolo con un análisis más dinámico, sistemático y formalizado de los riesgos asumidos por las entidades. Este proceso, actualmente en desarrollo, se concreta en una metodología denominada SABER, que se centra no solo en la valoración de dichos riesgos, sino muy especialmente en los aspectos cualitativos de la gestión y control de los mismos. Con el completo desarrollo y plena puesta en práctica de esta metodología, el Banco de España estará en condiciones, en línea con las propuestas del documento consultivo, de evaluar si las entidades operan con el nivel de solvencia adecuado al volumen y características de los riesgos inherentes a sus actividades y líneas de negocio, así como para justificar y razonar ante las mismas si los sistemas de gestión y control de los riesgos son adecuados o si deben operar con un volumen de recursos propios superior al mínimo regulatorio.

No obstante, la conclusión de este proceso de revisión del enfoque supervisor está, en cierta medida, pendiente de la naturaleza que el Nuevo Acuerdo de Capital termine por dar al proceso de revisión supervisora, así como de la normativa que lo desarrolle en el ámbito de la Unión Europea. Por ello, los esfuerzos habrán de centrarse en lograr que dicha metodología se encuentre plenamente operativa en 2005, fecha-objetivo para la entrada en vigor del Nuevo Acuerdo.